

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический
журнал

Учредители:

Министерство
образования
Российской
Федерации

Министерство
промышленности,
науки и технологий
Российской
Федерации

Научно-
исследовательский
институт регионологии
при Мордовском
университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

1/2001
(№ 34)

СОДЕРЖАНИЕ

- 4 Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 3 апреля 2001 г.

Проблемы федерализма

- 26 В.Б.Христенко. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий
- 51 Д.В.Доленко. Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков

Территориальное управление

- 67 Об утверждении Инструкции о ведении Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации. Приказ Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации от 22 декабря 2000 г. № 49 г.Москва
- 75 А.П.Потапов. Взаимодействие местных и регионального бюджетов в субъектах Российской Федерации
- 80 Е.А.Демьянов. Эксклюзия в сфере местного самоуправления

Образование: региональный аспект

- 86 О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001—2005 гг.». Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 122 г.Москва
- 98 О проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 марта 2001 г. №224 г. Москва
- 99 XXI век — век образования. Материалы VI съезда Российского союза ректоров высших учебных заведений. г.Москва, 6—7 декабря 2000 г.
- 135 Кавказский импульс интеграции. Информация о Всероссийской научно-практической конференции «Интеграция — эффективный путь формирования университетских комплексов». г.Нальчик, 21—22 декабря 2000 г.
- 139 В Чувашии давно идут по пути интеграции. Информация о выездном заседании Бюро Президиума Российской академии образования. г.Чебоксары, 17—18 января 2001 г.
- 145 300 лет инженерному образованию. Материалы научно-практической конференции «Профессиональное инженерно-техническое и военное образование в России». г.Москва, 14 февраля 2001 г.

- 152 **Об утверждении Положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.** Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2001 г. № 109 г.Москва
- 157 **Г.В.Кораблева.** Внедрение региональных образовательных программ на Урале в конце 1980-х — начале 1990-х гг.
- 163 **Е.Г.Сергушин, О.В.Сергушина.** Формирование социально-профессионального самоопределения учащихся в условиях профильного обучения
- 169 **Дж.Буш.** Роль федерального правительства — служить не системе, а ребенку

Научно-техническое развитие и сотрудничество

- 182 **Об утверждении Устава Российского фонда фундаментальных исследований.** Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2001 г. № 161 г.Москва
- 192 **Об использовании научными организациями части прибыли, остающейся в их распоряжении, на проведение и развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.** Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2001 г. № 91 г. Москва
- 196 **Об утверждении Правил учета договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями.** Приказ Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации от 27 декабря 2000 г. № 168
- 200 **Соглашение между Правительством Российской Федерации, правительством Калужской области и администрацией г. Обнинска о реализации программы (основных направлений) развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 гг.**
- 204 **Ю.С.Осипов.** Академию сплачивают столетние традиции
- 209 **С.П.Старостин.** Организация системы государственного прогнозирования научно-технического развития

Теоретические проблемы регионологии

- 214 **Э.Л.Файбусович.** Типология проблемных территорий: социально-экономический аспект

Экономика региона

- 222 **Основные показатели социально-экономического положения регионов Российской Федерации в 2000 г.**
- 236 **А.А.Кип.** Финансовая политика в зоне БАМ как условие стабилизации экономики
- 244 **Б.Д.Цыдыпова.** Занятость населения и рынок труда Республики Бурятия

- 249 **Е.Г.Коваленко, Г.Б.Романовский.** Защита прав предпринимателей при лицензировании отдельных видов деятельности
- 255 **Н.С.Крутов.** Региональный АПК в условиях перехода к рыночной экономике
- 267 **В.А.Лычагин, В.П.Миничкина.** Эффективность глубокой переработки природных ресурсов в условиях кооперации и технологически замкнутого цикла производства

Социология региона

Редколлегия:

А.И. СУХАРЕВ
(главный редактор)

В.Н. АЛИМПИЕВ
Е. В. ГЛАЗКОВА
(ответственный секретарь)

Д.В. ДОЛЕНКО
В.В. ИВАНОВ
В.В. КОЗИН
(заместитель главного редактора)

В.В. КОНАКОВ
И.Г. КОСИКОВ

Г.Ф. КУЦЕВ
Н.П. МАКАРКИН

М.В. МОСИН
В.А. НЕЖДАНОВ

Ю.А. НОВИКОВ
К.И. ПЛЕТНЕВ

С.В. ПОЛУТИН
О.И. ПРУДНИКОВ

П.В. ШИЧКИН
Ю.В. ШЛЕНОВ

Ю.Н. ЮДИНЦЕВ
В.А. ЮРЧЕНКОВ

- 273 **Г.П.Савкина.** Освоение старшеклассниками нравственных ценностей (социологический анализ)

- 277 **В.В.Козин, Н.А.Ноздрин.** Роль социологического знания в повышении эффективности управления предприятием АПК

Региональная история и историография

- 284 **В.Ю.Карнишин.** Социальный аспект российской модернизации в конце XIX — начале XX в.

- 289 **С.М.Михайлова, О.Н.Коршунова.** Мулламур Вахитов: личность в истории

Провинциальная культура

- 295 **Л.Б.Бояркина.** Мордовский музыкальный фольклор в трудах зарубежных ученых

Рецензии

300

Конференции. Встречи. Дискуссии

302

313

Новые книги

- 314 **Перечень материалов, опубликованных в 2000 г.**



ЕЖЕГОДНОЕ ПОСЛАНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3 апреля 2001 г., Москва, Кремль

Уважаемые депутаты Государственной Думы!

Уважаемые члены Совета Федерации!
Уважаемые граждане России!

Представляя Послание на 2001 г., 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, что 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 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 г. 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. За сколько лет люди, наконец, вовремя начали получать заработную плату и пенсии.

Однако названные успехи никак нельзя считать достаточными. Они вряд ли могут нас удовлетворить. Ведь уровень жизни граждан остается пока крайне низким. Российские предприни-

матели все еще с осторожностью вкладывают деньги в экономику своей 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. Тогда необходимое решение 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 федеральным и региональным уровнями 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. Разграничение федеральными законами, хочу это особо подчеркнуть, именно федеральными законами, и прежде всего 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 самой федерации.

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

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 все-таки, и это тоже факт, смягчило разрыв в стартовых возможностях регионов и предоставило им дополнительные возможности для экономического развития. Кроме того, на практике уже действует новая методика выделения трансфертов. Но 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. По факту это 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 не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же проистекают проблемы экономической и политической нестабильности в отдельных регионах России.

И, наконец, следует обратить особое внимание на высокодотационные субъекты Российской Федерации. Правительство должно завершить разработку соответствующих документов и представить проекты необходимых нормативно-правовых ак-

тов, касающихся порядка введения, если потребуется, особых процедур финансового управления на 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 уходит из республики. 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 видит и слышит сейчас, встать и почтить память наших героев минутой молчания.

(Минута молчания)

Спасибо.

Хочу также отметить: мы не вправе говорить о «топтании» на месте в Чечне, не в праве и 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 предотвращения последствий тех преступлений, которые предотвратить не удалось. А угроза совершения новых преступлений еще крайне велика.

Обязан сказать сегодня об этом.

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 — 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 и 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. Очень важный тезис, абсолютно согласен в этом 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 орган законодательной и исполнительной власти, ни суд, ни правоохранительные структуры здесь еще не дорабатывают. В результате — нарушаются права и интересы граждан, подрывается авторитет власти в целом. И потому эта проблема 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 согласно инструкции, которая после вступления в силу того или иного закона часто вступает в противоречие с самим законом, но при этом — годами не отменяется. 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 — я об этом еще чуть позже скажу и более точно скажу, чем это вызвано со стороны 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 уже давно нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, 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 норму, которая кажется ему наиболее приемлемой.

Как результат, наряду с «теневой экономикой» у нас уже формируется и своего рода «теневая юстиция». 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 шанс добиться, по сути, часто справедливого решения. Это подрывает доверие к государству.

Не лучше обстоит дело и с процессуальным законодательством — как 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, 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, 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 должно быть решено несколько задач. Среди них — и вопросы, связанные со статусом судей и порядком их назначения на должность. Полагаю, что квалификационные коллегии должны включать в свой состав не только судей, но и других авторитетных членов 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 прокуратуры.

* * *

Уважаемые члены Государственной Думы и Совета Федерации!

В предыдущем Послании речь шла об опасности прогрессирующего экономического отставания. Эта опасность сохраняется, подстерегает нас и сегодня.

Да, по итогам 2000 г. мы имеем впечатляющий экономический рост, я говорил уже об этом в начале — 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, не созданы.

В стране по-прежнему сохраняется неблагоприятный деловой климат, отток капиталов 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. Размеры сопоставьте. 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. Основные деньги делаются где? 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 этот 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, неразвитой инфраструктурой финансового рынка. Ограничены стимулы. Нет доверия. В итоге — не идет модернизация структуры экономики, консервируется и даже усиливается сырьевая направленность нашей экономики, а значит, и наша зависимость от конъюнктурных факторов.

* * *

Остается популярным и другой испытанный способ зарабатывания денег — известен в России веками — на активах государства, будь то госсобственность или бюджетные средства. Другими словами, прибыль, получаемая от распределения и получаемая на распределение и перераспределение 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 — бездействия, 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. Это — путь к экономической и социальной стагнации.

Этого можно избежать, если попытки проведения структурных преобразований не заканчивать одним лишь написанием концепций и программ. 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. 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 — взятки и отступных. Такой способ существования власти представляет угрозу для общества и для государства.

Мы должны начать подготовку к административной реформе, 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 компактным, ни более эффективным. Достаточно сказать, что вместо этого число работников органов государственной власти и управления выросло с 882 тысяч в 1993 г. 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 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 инструкций.

У нас не должно быть иллюзий — только прозрачные, закрепленные в законе 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. Од-

нако 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. Надо подумать, как уйти от этой ставшей привычной практики.

Считаю, что следовало бы, можно, во всяком случае, подумать над этим, призываю вас вместе подумать над этим, перейти к формированию бюджета из двух частей.

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

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

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

* * *

Я позволю себе забежать немножко вперед. Хотел бы напомнить свою позицию по отношению к итогам приватизации. Я против передела собственности. Не подвергая сомнению при этом цели и задачи, которые ставились в ходе этих преобразований в 90-е гг., думаю, следует прислушаться и к вопросам по поводу того, как это делалось. Причем эти вопросы 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 средств в государственную казну. Это можно сделать, только используя налоговые инструменты.

Сегодня наш стратегический приоритет — это рациональное, справедливое обложение природных ресурсов — основно-

го богатства России, недвижимости, последовательное снижение налогообложения нерентных доходов, окончательная ликвидация налогов с оборота.

Правительство в самое ближайшее время закончит рассмотрение этих проблем и, как только что мне доложил Председатель Правительства, 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 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 соглашения с Международным валютным фондом. Согласовав в целом программу бюджетной денежно-кредитной и структурной политики, правительство приняло на себя обязательства по ее выполнению без заключения формального соглашения с МВФ. Думаю, что правительство способно контролировать свои действия, но оно должно будет доказать, что способно это делать без всякого контроля со стороны международных финансовых организаций, 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 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. Вот об этом я и говорил в разделе о налоговой реформе. Это касается и такой исключительно важной сферы, как оборонно-промышленный комплекс. Потребности обороны уже сейчас почти на половину 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 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, следу-

ет предоставить субъектам федерации право самостоятельно решать вопрос о сроках перехода к обороту сельхозугодий.

Для страны чрезвычайно важна 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 сохранить 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 — они составляют основу нашей экономики.

* * *

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, в рамках закона конечно. Поэтому думаю, что нет смысла цепляться за неработающие ограничения в валютной сфере. Нет никакого смысла, они и так не работают, 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.

Вообще, 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 одним лишь экономическим успехом, 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, 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 прямо и честно об этом скажем — 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. Нагрузка на трудоспособное население будет расти. Мы с вами знаем все прогнозы в этой сфере. Однако возможности нашего государства обеспечить достойный уровень жизни и нынешним, и буду-

щим 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. Задачи-то, посмотрите, какие у нас скромные.

Но 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 вырабатываться 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 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 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 г. 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.

У депутатского корпуса, у правительства, 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.

* * *

В сфере предоставления социальных услуг особенно нужны 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 четверти 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 участвуют компании и общественные организации, все граждане без исключения, все заинтересованные в качественном образовании наших детей.

Образование не может ориентироваться только на бюджетное распределение ресурсов. Внебюджетное финансирование учреждений образования (другими словами — плата за обучение, скажем об этом прямо) во многих случаях стало нормой жизни. Однако этот рынок остается непрозрачным.

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 сферу 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.

* * *

Уважаемые коллеги!

Нередко можно услышать о том, что наша наука находится в бедственном положении. Позвольте сказать несколько слов об этом. Слышим, что основной причиной этого положения является скудость государственного финансирования. Отчасти, конечно, это правда, но далеко не вся. Вопреки устойчивому мнению, российская наука не только жива, она развивается, хотя и развивается пока не теми темпами, как нам бы того 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 и Российской академии наук. Неадекватна система охраны, защиты и использования прав 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, 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 — 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 проблемы сохранения стратегической стабильности, к разоружению, расширению НАТО, формированию основ миропорядка в XXI в.

Не только историческая близость, но и ясные практические соображения диктуют необходимость активизации наших усилий в СНГ. Россия остается ядром интеграционных процессов в Содружестве. 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 г. И считаем, 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 положения 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» международных 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-й и начало 2001-го на их 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 наказание. Тем более что собственный исторический опыт России богат такими примерами.

Но, мне кажется, пора твердо сказать: этот цикл закончен. Не будет ни революций, ни контрреволюций! Прочная и экономически обоснованная государственная стабильность являет-

ся 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, что 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, правительству, 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 к 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-й год наглядно показал, что мы можем работать вместе. 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.



В.В.ХРИСТЕНКО

РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ: ОТ РАЗДЕЛЕНИЯ ДЕНЕГ К РАЗДЕЛЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ

Принятием федерального бюджета на 2001 г. в основном завершилась реализация одобренной в 1998 г. Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг. Следуя традиции, итоги этой работы можно было бы подвести следующим образом: сделано много, но сделать предстоит еще больше. Но это было бы не совсем точным. Если оставаться «внутри» сложившейся за 90-е гг. в России системы межбюджетных отношений, то сделать осталось, в общем-то, не так уж много: лучше расщеплять налоговые поступления, поточнее считать трансферты, побольше контроля за их использованием и т. д. Конечно, все это нужно, но основная проблема в том, что нынешняя система по своей сути не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Потенциал для ее «совершенствования» почти исчерпан, необходим переход к принципиально иной идеологии выстраивания межбюджетных отношений — делить не деньги, а полномочия. А вот здесь действительно предстоит сделать очень много, в том числе — с точки зрения пересмотра ставших привычными подходов.

«Детские болезни» российского бюджетного федерализма

В 1991 г. Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного высокоцентрализованного государства, в котором региональные и местные власти не имели сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высо-

ХРИСТЕНКО Виктор Борисович, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

кого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность установлением индивидуальных нормативов формирования доходов и предоставлением покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций. Такая система могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного подчинения региональных и местных органов управления. Однако в любом случае она не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к эффективному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты.

Неудивительно, что с такой наследственностью **российский бюджетный федерализм за 90-е гг. «переболел» тяжелыми, но, видимо, неизбежными «детскими болезнями»,** некоторые из которых грозят стать хроническими.

Начнем с так называемой **асимметрии бюджетного устройства.** Корни этой «болезни» — в унаследованном национально-территориальном принципе государственного устройства, а пресловутый «парад суверенитетов» начала 90-х гг. лишь обострил ее проявления. К их числу относились, во-первых, особый бюджетный статус республик Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), сначала введенный явочным порядком, а затем и закрепленный в двусторонних соглашениях с федеральным центром, во-вторых, в среднем более высокая бюджетная обеспеченность республик, достигаемая за счет вливаний из федерального бюджета, и, в-третьих, попытки областей и краев «выровнять» свой бюджетный статус в рамках индивидуальных соглашений с федеральным центром.

К счастью, за последние годы проявления «политической» бюджетной асимметрии постепенно сходят на нет. С 1996 г. в общее бюджетное пространство вернулась Республика Саха (Якутия), с 2001 г. единые правила межбюджетных отношений в основном распространяются на республики Татарстан и Башкортостан. Бюджетная статистика однозначно свидетельствует о сокращении ранее весьма существенных и труднообъяснимых различий в бюджетной обеспеченности республик, с одной стороны, и областей — с другой. С 1998 г. не подписываются двусторонние соглашения по разграничению полномочий в налогово-бюджетной сфере, а действующие соглашения, сроки которых в большинстве случаев истекают в 2001—2002 гг., выполняются в части, не противоречащей федераль-

ному законодательству. Конечно, «политический фактор» продолжает сказываться на межбюджетных отношениях, но в целом «официальная» система бюджетного устройства России стала значительно более «симметричной» и прозрачной, чем она была в середине 90-х гг.

Еще два-три года назад предпринимались весьма активные попытки ввести в бюджетное устройство «экономическую асимметрию». Речь идет о претензиях 10—15 субъектов федерации, называвших себя **«регионами-донорами»**, на какой-то особый бюджетный статус. Но здесь с самого начала была достаточно очевидной сомнительность всей конструкции. Ведь факт «неполучения» федеральных трансфертов свидетельствует лишь о высокой бюджетной обеспеченности, чем, конечно, можно гордиться, если только «забыть», что налоговый потенциал любого региона десятилетиями формировался за счет усилий всей страны. Более того, ни один регион вообще не платит налогов в федеральный бюджет — это делают налогоплательщики. С территории всех без исключения субъектов федерации поступают налоги в федеральный бюджет, то есть все субъекты — в чем-то «доноры». И все — в чем-то «реципиенты», потому что все регионы получают средства из федерального бюджета, будь то финансовая помощь или прямые расходы на соответствующей территории федеральных ведомств. После создания Федерального казначейства появилась возможность довольно точно отслеживать географию федеральных расходов. По оценкам института «Восток-Запад», с территории **35—40 регионов, где проживает 2/3 населения России, в федеральный бюджет поступает средств больше, чем «возвращается» по всем каналам из федерального бюджета.** Это несколько отличается от традиционных представлений о 10—15 «регионах-донорах», которые якобы кормят всю страну.

Как-то незаметно исчезла и весьма популярная в свое время идея так называемой **одноканальной модели** межбюджетных отношений. Предполагалось, что все налоги сначала должны зачисляться в бюджеты регионов, а затем в виде фиксированных взносов поступать в федеральный бюджет. Такая система — «привилегия» конфедераций, которых к настоящему времени в мире почти не осталось. Ее корни — в ошибочном представлении о том, что регионы якобы перечисляют в федеральный бюджет часть «своих» доходов. На самом деле сейчас все обстоит с точностью до наоборот: федеральный центр делится с региональными и местными

бюджетами поступлениями по федеральным налогам. Если уж говорить об «одноканальной модели», то только с точки зрения замены многочисленных нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов единым нормативом или «платежом». И здесь еще более наглядно проступают пороки идеологии «разделения денег, а не полномочий», вне зависимости от того, «снизу вверх» или «сверху вниз» перекачиваются бюджетные средства.

Еще одно проявление этой идеологии — зачем-то продолжающаяся борьба со **«встречными финансовыми потоками»**. Таких потоков в бюджетной системе России нет. Как уже говорилось, налоги в федеральный бюджет платят не регионы и тем более не региональные власти, а налогоплательщики — предприятия и граждане. Они же в конечном счете получают средства из федерального бюджета или оплаченные им общественные услуги, часть федеральных доходов перечисляется в региональные бюджеты в виде финансовой помощи. Предлагаемое же время от времени в качестве «решения» этой надуманной проблемы установление для разных регионов различных нормативов отчислений от так называемых регулирующих налогов по сути является формой финансовой помощи, которую гораздо проще и эффективнее предоставлять тем или иным субъектам федерации непосредственно из федерального бюджета в рамках объективных и прозрачных критериев.

С «регулирующими налогами» неразрывно связан **миф о том, что пресловутая пропорция 50 на 50, с которой последние три года начинается обсуждение федерального бюджета, якобы защищает интересы регионов.** Но более 50 % всех налогов собирается на территории всего лишь 10 субъектов Российской Федерации, где проживает 22 % населения — и именно они в наибольшей степени выигрывают от децентрализации налоговых поступлений. Большинство же субъектов федерации и населения страны, напротив, объективно заинтересованы в частичном перераспределении средств между регионами, а значит — в повышении доли федерального бюджета в налоговых доходах. По оценкам Центра фискальной политики, для того, чтобы довести бюджетную обеспеченность до одинакового для всех субъектов федерации уровня, нужно сконцентрировать в федеральном бюджете 85 % налоговых доходов и затем примерно половину из них перераспределить в виде финансовой помощи регионам. Разумеется, это не более чем модельный расчет, но он наглядно показывает прямую зависимость

между централизацией доходов и возможностями федерального бюджета выполнять одну из своих основных функций — проводить выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и соответственно доступа граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

Апофеоз идеологии «разделения денег» — постоянные апелляции к так называемому **расчетному дефициту** бюджетов субъектов федерации, который якобы должен покрываться федеральным центром. В общественном сознании региональные и местные бюджеты по-прежнему воспринимаются в качестве территориальных подразделений единого («общегосударственного») бюджета. Несмотря на то, что реально распределяются средствами региональные и местные власти, большинство претензий по невыполнению обязательств территориальными бюджетами — от выплаты зарплаты до подготовки к зиме — по-прежнему адресуются федеральному правительству. И в какой-то степени это справедливо — ведь и доходы, и расходы территориальных бюджетов формально регулируются «сверху». **Разделив деньги, в том числе с помощью пресловутых «регулирующих налогов», но не разделив полномочия, мы никогда не добьемся сбалансированности территориальных бюджетов и эффективного управления региональными финансами просто потому, что за них никто по-настоящему не отвечает.** И эта «детская болезнь» явно затянулась, крайне негативно сказываясь на всей бюджетной системе.

Итоги и уроки реформ 90-х гг.

За 90-е гг. система межбюджетных отношений прошла через три реформы: 1991 г., 1994 г. и 1999—2001 гг.

В 1991 г. была создана основа новой налоговой системы России. В части, касающейся межбюджетных отношений, из прежнего опыта была заимствована концепция «регулирующих налогов» с расщеплением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. Именно тогда была упущена возможность перейти к разделению полномочий, а не денег. «Стихийная» децентрализация привела к росту доли территориальных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, но без четкой законодательной базы, в режиме индивидуальных согласований и политического торга.

В конце 1993—1994 гг. была проведена **первая системная реформа межбюджетных отношений**: установлены единые

нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты регионов, расширены налоговые полномочия субъектов федерации (в частности, фактически введен региональный налог на прибыль), создан Фонд финансовой поддержки регионов, средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе формулы.

Созданная к середине 90-х гг. система межбюджетных отношений частично соответствовала, по крайней мере, внешним признакам бюджетного федерализма, однако по-прежнему не имела прочной законодательной базы, в основном ориентируясь на разделение, в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете, бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. В 1996—1998 гг. вновь стал усиливаться субъективизм в межбюджетных отношениях, региональные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса, массовый характер приобрели неденежное исполнение бюджетов, задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, резко возросли долги региональных и местных бюджетов.

В 1998 г. Правительством Российской Федерации была разработана и после согласования в рамках трехсторонней Рабочей группы (с участием представителей правительства, Государственной Думы и Совета Федерации) одобрена первая в данной сфере среднесрочная программа реформ — **Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.** В целом поставленные в ней цели были достигнуты.

Основная из них — формирование новой системы финансовой поддержки субъектов федерации. В 1999—2001 гг. был серьезно реформирован **Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР)**, внедрена принципиально новая, значительно более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики.

В основе новой методики — оценка реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Трансферты ФФПР распределяются таким образом, чтобы повысить бюджетную обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского

уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности. При этом ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже догнать какой-либо из регионов, не получающих трансфертов, а для большинства дотационных регионов сохраняется заинтересованность в повышении собственных доходов.

Еще одна принципиальная позиция — отказ от использования при оценке бюджетной обеспеченности данных о фактических расходах и доходах регионов. Все расчеты ведутся на основе данных федеральных министерств и ведомств (прежде всего Госкомстата России), характеризующих экономику, население, географические условия регионов. Если же, как это делалось в 1994—1998 гг., распределять трансферты по отчетным бюджетным данным, то больше средств получит тот, кто больше утаит доходов, «покажет» больше расходов и вообще лучше умеет «согласовывать» исходные данные.

Стоит также добавить, что методика и результаты расчетов на очередной бюджетный год до внесения в Государственную Думу тщательно рассматриваются — и не один раз — трехсторонней Рабочей группой по совершенствованию межбюджетных отношений, а все исходные данные, промежуточные и итоговые результаты расчетов официально распространяются Минфином России. Как следствие, за последние три года в проект распределения трансфертов, представляемый в Государственную Думу, при рассмотрении закона о федеральном бюджете на соответствующий год не вносилось никаких изменений, хотя для 1996—1998 гг. «переброска» трансфертов с одного региона на другой была в порядке вещей.

Начиная с 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов федерации введен принципиально новый элемент — **Фонд компенсаций**. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования так называемых федеральных мандатов — обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. В 2001 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций распределены между всеми без исключения субъектами федерации, вне зависимости от их финансовой обеспеченности, для финансирования федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд

развития региональных финансов (поддержка, на конкурсной основе, бюджетных реформ).

Из других результатов реализации Концепции можно выделить полную инвентаризацию «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней, внесение поправок в Бюджетный кодекс, меры по уплате налогов по месту фактической деятельности предприятий, разработку Временных методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений, начало реализации программы технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне с привлечением займа Международного банка реконструкции и развития. Удалось повернуть вспять тенденцию к индивидуализации межбюджетных отношений, на смену индивидуальным договоренностям о льготах и привилегиях пришли типовые соглашения, определяющие обязательства субъектов федерации по оздоровлению государственных финансов.

В целом успешная реализация Концепции может быть объяснена тремя факторами. Во-первых, это была не разовая акция, а трехлетняя программа, прошедшая достаточно длительный этап подготовки и обсуждения как на экспертном, так и на политическом уровне. Во-вторых, эта программа была одобрена не только правительством, но и Государственной Думой и Советом Федерации, став, несмотря на ряд оставшихся разногласий, общим «политическим мандатом» на проведение реформ. В-третьих, что самое важное, при ее подготовке и реализации был создан организационный механизм контроля и «приемки» результатов, выработки и выполнения согласованных решений — трехсторонняя Рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений, включающая представителей различных ветвей и уровней власти. Эти уроки обязательно нужно учесть на следующих этапах реформы межбюджетных отношений.

Альтернативы реформ 2000-х гг.

Нет никаких сомнений в том, что реформу межбюджетных отношений нужно продолжать. Вопрос лишь в том, в каком направлении и с какой целью.

За 90-е гг. сформировалась вполне работоспособная с точки зрения «разделения денег» система межбюджетных отношений. В результате перехода к новой методике распределения трансфертов ФФПР мы научились довольно точно и объективно

оценивать нормативные расходы и доходы субъектов федерации. Разумеется, эти методики можно и нужно совершенствовать, но в целом они уже сейчас позволяют «упорядочить» на основе единых, формализованных критериев распределение бюджетных ресурсов как между уровнями бюджетной системы, так и между регионами. Проведение реформы в этом направлении, безусловно, даст позитивные результаты, но в то же время приведет к «окостенению» системы «разделения денег, а не полномочий».

Альтернативный вариант — воспользоваться набранной «инерцией» реформ и **за три-четыре года перейти к принципиально иной системе — «разделение не денег, а полномочий»**. Одновременно со всеми плюсами первого варианта это позволит качественно — в разы, а не на проценты — повысить эффективность организации межбюджетных отношений и управления региональными финансами.

По нашему мнению, сложившаяся система межбюджетных отношений не отвечает ни современным принципам бюджетного федерализма, ни стратегии развития России на среднесрочную перспективу.

Разработанная во второй половине 90-х гг. на основе обобщения международного опыта **концепция «федерализма, сохраняющего рынок»** доказывает, что эффективная система бюджетного федерализма, обеспечивающая устойчивый экономический рост, должна отвечать пяти основным требованиям: 1) четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти; 2) региональные власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономии в проведении финансово-экономической политики; 3) федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; 4) региональные власти должны быть поставлены в условия «жестких» бюджетных ограничений; 5) все эти условия должны быть стабильными и не должны являться предметом торга. Однако, как показали проведенные в России Организацией экономического сотрудничества и развития исследования, российская система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из этих критериев.

В настоящее время на уровне региональных и местных бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. По этим параметрам Россия практически не уступает, а по

доле местных бюджетов — даже опережает большинство федеративных государств. **Однако на самом деле бюджетное устройство России остается крайне централизованным даже по меркам унитарных государств.** Расходы региональных и особенно местных бюджетов перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы), а основная часть их доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи, имеет место резкая несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования за счет переданных же «сверху» доходных источников.

Это позволяет регионам переложить политическую и финансовую ответственность за состояние бюджетов и социальной сферы на федеральный центр, сохранив за собой при этом практически неограниченные возможности по проведению «неформальной» бюджетной политики (исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования, в том числе у подконтрольных финансовых структур и т. д.). **Недостаток законодательно установленных полномочий по управлению общестественными финансами неизбежно оборачивается недостатком ответственности за его результаты.**

Пронизывающее всю систему «разделения денег» противоречие «децентрализация бюджетных ресурсов — централизация «официальных» бюджетных полномочий — децентрализация «неофициальных» бюджетных полномочий» изначально задает искаженные стимулы и условия для проводимой на местах экономической и бюджетной политики. В результате основные усилия региональных и местных властей направляются не на поддержку экономического роста и структурных реформ, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание административного контроля над финансовыми потоками.

Для устранения этого противоречия **необходимо законодательно закрепить налогово-бюджетную автономию региональных и местных властей** — их право и обязанность принимать

в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов и нести политическую, финансовую и правовую ответственность за их результаты. До тех пор, пока региональные и местные власти не обладают официально признанными полномочиями по выработке и проведению собственной налогово-бюджетной политики, они не будут в полной мере отвечать перед населением, инвесторами и кредиторами за состояние общественных финансов, социальной сферы и условий экономического развития соответствующих территорий.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование для региональных и местных властей необходимо сформировать и поддерживать конкурентную среду — как экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, капиталов), так и политическую (демократические институты и гражданское общество). Конкуренция товаров и предприятий должна быть дополнена конкуренцией регионов и экономических политик. Обязательное ее условие — так называемые жесткие бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные бюджеты в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов собственной финансово-экономической политики. Другими словами, увеличение доходов региональных и местных бюджетов и сокращение нерациональных расходов не должны изыматься в вышестоящие бюджеты, а дефицит и долги — покрываться за счет дополнительной финансовой помощи и/или индивидуальных льгот и привилегий.

В то же время огромный «навес» социальных обязательств и исключительно резкие межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности регионов могут потребовать в краткой и среднесрочной перспективе повышения доли федерального бюджета в бюджетных доходах. Региональные и местные власти могут отвечать за использование меньшей части средств национальной бюджетной системы, но при существенно большей реальной налогово-бюджетной автономии и ответственности за использование бюджетных ресурсов. В дальнейшем доля средств, сосредоточенных на региональном и местном уровнях, должна повышаться.

Таким образом, стратегия перехода к принципиально новой системе межбюджетных отношений могла бы заключаться в существенном расширении налогово-бюджетных полномочий региональных и местных властей и повышении ответвен-

ности за их использование при одновременном поддержании конкурентной среды, «жестких» бюджетных ограничений и возможном увеличении доли федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета.

По моему мнению, только система «разграничения полномочий, а не денег» отвечает стратегии развития России, обеспечивая экономическую эффективность (создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат), бюджетную ответственность (управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики), территориальную справедливость (выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям) и политическую консолидацию (достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными органами власти своих функций, содействие развитию гражданского общества и укреплению территориальной целостности страны).

Реальные полномочия — реальная ответственность

Переход от деления денег к разделению полномочий требует согласованного реформирования всех составных частей системы межбюджетных отношений (расходных полномочий, налоговых полномочий, бюджетного выравнивания, регулирования управления региональными финансами) на основе общего принципа: «Только реальные полномочия могут быть основой для реальной ответственности и заинтересованности в результатах своей деятельности».

В части расходных полномочий необходимо до минимума сократить сферу «совместно финансируемых» расходов и как можно более детально разграничить между властями разных уровней права и обязанности: а) по нормативно-правовому регулированию; б) финансовому обеспечению и в) собственно финансированию конкретных видов общественных услуг. В Бюджетном кодексе следует закрепить принципы этого раз-

граничения, а затем обеспечить их реализацию в «отраслевом» законодательстве (но не в индивидуальных двусторонних соглашениях). К таким принципам, в частности, относятся: субсидиарность (максимальная близость расходных полномочий к потребителям бюджетных услуг), территориальное соответствие («немобильные» общественные товары и услуги, которыми пользуются преимущественно население данной ограниченной территории, должны предоставляться за счет средств регионального или местного бюджета), экономия масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять «крупными порциями»), учет внешнего эффекта (чем выше заинтересованность общества в целом в должном выполнении отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения, тем больше предпосылок для централизации, и наоборот).

Нужно стремиться к тому, чтобы полномочия всех трех видов были закреплены за одним и тем же уровнем власти, что автоматически решает проблему **«федеральных мандатов»**. Необходим прямой запрет на принятие законов, других нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования, а также на принятие отсылочных норм об «учете» такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. Финансовые обязательства, установленные правовыми актами федерального, регионального, местного уровня, должны закрепляться за соответствующим бюджетом и полностью финансироваться за счет их собственных доходов — либо непосредственно из данного бюджета, либо в форме целевой финансовой помощи бюджетам более низких уровней.

Иначе говоря, **необходимо перейти от господствующего сегодня принципа «мой мандат — твой бюджет» к принципу «мой мандат — мой бюджет»**.

В части, касающейся **налоговых полномочий**, необходимо раз и навсегда отказаться от унаследованного от советской практики принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Этот принцип, во-первых, не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения (выбираемым в конечном счете населением регионов и муниципалитетов) и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг — ключевым условием повышения эффективности бюджетной системы. Во-вторых, получая основную часть доходов от федеральных налогов, региональные власти факти-

чески распоряжаются «чужими» деньгами — как всегда в таких случаях недостаточно ответственно. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от регулирующих налогов или условия их взимания (налоговая база, ставки, льготы) могут быть изменены на федеральном уровне, регионы и муниципалитеты лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать (и показывать в отчетности) собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неявная конкуренция с федеральными властями за одну и ту же налоговую базу (одна из причин широкого распространения на региональном уровне денежных суррогатов — стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах). В-пятых, имея крайне ограниченные возможности для проведения собственной налоговой политики, региональные и местные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков, что подрывает цели налоговой реформы. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным региональными и местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросли бы.

Конечным результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налогов и налоговых поступлений на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». **Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными**. Не стоит даже обсуждать проблему, какими именно — ежегодными или трехлетними, одинаковыми или дифференцированными, высокими или низкими — должны быть нормативы отчислений от федеральных налогов в нижестоящие бюджеты: они должны быть «вечными», одинаковыми и равными нулю. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет, региональные налоги — только в региональные бюджеты, местные налоги — в местные бюджеты.

Налоговый кодекс должен устанавливать как налоговые полномочия (налоги) властей разных уровней, так и общие пропорции разделения между ними налоговых ресурсов. При этом, поскольку налоговые поступления каждого уровня бюджетной системы будут определяться налоговой политикой (ставками) и налоговыми усилиями соответствующих властей, сама собой исчезнет необходимость «защищать» свои доходы нормами бюджетного законодательства о каких-либо пропорциях распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Наличие таких норм — признак переходного

периода: для централизованной системы они еще не нужны, потому что договариваться пока некому, а для реально федеративной — уже не нужны, потому что договариваться больше не о чем.

К общим принципам разделения налогов относятся следующие правила: а) налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; б) доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами; в) чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы — тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом; г) чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности — тем «выше» должен быть уровень данного налога; д) региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг; е) региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

Исходя из этого, за федеральным бюджетом могли бы быть закреплены косвенные налоги (таможенные пошлины, НДС, акцизы), налоги на прибыль (капитал) и доходы населения, а также платежи за неравномерно размещенные природные ресурсы; для регионального уровня в наибольшей степени подходят «надбавки» к налогам на прибыль и доходы населения, а также налоги на малый бизнес и платежи за природные ресурсы; основа местных бюджетов — налоги на недвижимость и платежи за коммунальные услуги. Однако это лишь самая общая схема, которая, безусловно, потребует адаптации к российским условиям и поэтапной реализации.

На первом этапе целесообразно **перейти от нынешней системы «один налог — три бюджета» к системе «один налог — один бюджет»**, при которой 100 % поступлений по конкретному налогу бюджетным законодательством закрепляются за бюджетом одного уровня. Принцип «расщепления» налоговых поступлений пока сохраняется, но создаются предпосылки для его замены разделением налогов.

На втором этапе реализуется принцип **«мой доход — мой налог»**, то есть налоги, поступления по которым на 100 % зачисляются, например, в региональные бюджеты, становятся не федеральными, а региональными. При этом первоначально региональный (местный) налог может вводиться Налоговым кодексом по единой для всей страны ставке. Хотя налоговые

полномочия региональных или местных властей будут чисто «символическими», сам факт наличия того или иного налога в составе региональных (местных) резко повысит заинтересованность в наращивании («раскрытии») налоговой базы.

Третий этап — **«мой налог — моя ставка»**. Региональным и местным властям предоставляется право устанавливать — возможно, при соблюдении федеральных ограничений — ставки по своим налогам (налогооблагаемая база должна устанавливаться Налоговым кодексом, что упрощает налоговое администрирование).

Наконец, на завершающем этапе в основном снимаются ограничения на установление регионами и муниципалитетами ставок по своим налогам и определение их базы (к тому времени вступят в силу условия конкуренции, объективно ведущие к поддержанию разумных ставок и, как правило, унифицированной налогооблагаемой базы).

Разные налоги, по-видимому, с разной скоростью будут проходить эти этапы. Например, налог на прибыль в 1994—1998 гг. фактически уже был разделен на федеральный и региональный, поэтому было бы вполне логичным сразу же закрепить такое разделение в Налоговом кодексе, предоставив право субъектам федерации самостоятельно устанавливать налоговую ставку в пределах ее минимального и максимального уровня. Налог на доходы физических лиц, налоги на малый бизнес и платежи за общераспространенные природные ресурсы, вероятно, сначала нужно на 100 % закрепить за бюджетами субъектов федерации и лишь затем преобразовать в собственно региональные налоги. При этом если по последним двум видам налогов целесообразно постепенно расширять налоговые полномочия субъектов федерации, то налогооблагаемая база и единая для всех регионов «плоская» ставка регионального налога на доходы физических лиц в течение достаточно длительного времени должна жестко устояваться Налоговым кодексом.

Но общий вектор движения должен быть устойчивым и как можно более четким — **от «регулирования» налоговых доходов территориальных бюджетов в бюджетном законодательстве — к разграничению налогов и расширению налоговой автономии региональных и местных властей в налоговом законодательстве**.

В части, касающейся **бюджетного выравнивания**, основная работа уже сделана в рамках Концепции 1999—2001 гг. **Фонд финансовой поддержки регионов** и в перспективе должен сохранить свою роль в качестве «несущей конструкции» си-

стемы финансовой помощи субъектам федерации — как по объему ресурсов, так и в формировании и развитии методологической базы, исходных данных и техники расчетов. Необходимо законодательно закрепить основные положения внедренной в 2001 г. методики распределения трансфертов и процедуру определения основных параметров, используемых в расчетах. Возможно, следует даже зафиксировать на ближайшие три года базовые пропорции распределения трансфертов, ежегодно распределяя по той же методике небольшую часть фонда для отражения происходящих в экономике изменений.

Второй базовый элемент системы финансовой поддержки регионов — **Фонд компенсаций**. Вероятно, потребуется увеличить его размер, с тем чтобы включить в него остающиеся «нефинансируемые федеральные мандаты» (большая их часть должна быть отменена). Одновременно должны быть расширены полномочия субъектов федерации по определению уровня и форм социальной поддержки населения, с тем чтобы региональные власти имели возможность балансировать объем своих обязательств с предоставляемыми из Фонда компенсаций средствами. Кроме того, необходимо внести изменения в методику распределения субвенций так, чтобы повысить заинтересованность регионов в эффективном использовании выделяемых средств и свести к минимуму «борьбу» за субвенции. По мере реализации реформы социальной защиты населения (замена льгот адресными пособиями, критерии нуждаемости) средства Фонда компенсаций следует предоставлять в форме единой («блоковой») субвенции на цели социальной защиты населения (в соответствии с требованиями «рамочного» федерального закона), распределяемой между регионами пропорционально численности населения с корректировкой на средний уровень доходов.

Промежуточное место между ФФПР (выравнивание обеспеченности по «собственным» расходам регионов) и Фондом компенсаций (финансирование федеральных мандатов) может занять **механизм софинансирования социальных расходов**. Его цель — стимулирование регионов поддерживать определенный уровень финансирования наиболее значимых (с существенным внешним эффектом) расходов — на образование, здравоохранение, культуру. Федеральные долевые субсидии могут распределяться между всеми без исключения субъектами федерации, однако уровень софинансирования должен зависеть (по формуле) от бюджетной обеспеченности регионов

(например, от 80 % для наименее обеспеченных до 20 % для наиболее обеспеченных). Предоставление субсидий должно быть обусловлено выделением субъектом федерации «своей» доли на финансирование соответствующих расходов, а в перспективе — поддержанием определенного уровня качества предоставляемых услуг, проведением структурных реформ в соответствующих отраслях и т. д.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам федерации должны стать Фонд регионального развития и Фонд развития (более точный термин — реформирования) региональных финансов. Оба они в 2000—2001 гг. имелись в составе федерального бюджета, однако реально пока не функционируют. **Фонд регионального развития** должен объединить средства, распыленные между многочисленными федеральными и региональными инвестиционными программами. Его цель — предоставление (на конкурсной основе) инвестиционных субсидий на развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры. **Фонд развития (реформирования) региональных финансов**, формируемый за счет займа МБРР, предназначен для поддержки реформ на региональном уровне. Доступ к его средствам будут иметь регионы (до 5—10 регионов ежегодно), прошедшие конкурсный отбор и реализующие программы бюджетных реформ. В 2001 г. планируется завершить отбор регионов для первого транша (предварительный отбор прошли г. Санкт-Петербург, Белгородская, Вологодская, Самарская, Челябинская области, Хабаровский край, Чувашская Республика) и объявить тендер для второго транша планируемого займа МБРР.

Эта система инструментов дает возможность проводить любой тип политики финансовой поддержки регионов, одновременно позволяя субъектам федерации самостоятельно рассчитывать для себя основной объем финансовой помощи. Чем выше автономия региональных властей (в том числе — за счет сокращения, вплоть до полной отмены, федеральных мандатов), тем больше оснований для перераспределения средств в пользу ФФПР. Сохранение крупных «федеральных мандатов» требует значительного по размеру Фонда компенсаций, а поддержка общенациональных стандартов — предоставления бюджетных услуг — по крайней мере, их частичного софинансирования из федерального бюджета. По мере отладки механизмов функционирования Фонда регионального развития должна возрастать инвестиционная составляющая финансовой поддержки регионов. Что касается Фонда разви-

тия (реформирования) региональных финансов, то его эффективность зависит не столько от его размера (он может быть относительно небольшим), сколько от общей продолжительности этой программы, критериев отбора регионов и механизма проверки выполнения региональных планов реформ.

Общее и исключительно важное требование к системе финансовой поддержки субъектов федерации — «жесткость» бюджетных ограничений. Как уже говорилось, полученные за счет усилий региональных властей доходы или экономия бюджетных ресурсов не должны изыматься в вышестоящие бюджеты, а потери и долги — возмещаться за счет дополнительной финансовой помощи. Первое условие выполняется разделением налоговых полномочий и распределением финансовой помощи на основе не фактически собранных доходов, а налогового потенциала («отстающего» на два-три года от текущего бюджетного года). Для выполнения второго условия необходимо поэтапно сократить, вплоть до полной отмены, средства, передаваемые в бюджеты субъектов федерации по взаимным расчетам и бюджетные ссуды. Первые могут быть заменены конкретными видами целевой финансовой помощи (например, в составе Фонда компенсаций), утверждаемыми на основе формул на очередной бюджетный год; вторые — безвозмездной финансовой помощью и/или долгосрочными кредитами, предоставляемыми из специального резервного фонда при возникновении в субъекте федерации чрезвычайной финансовой ситуации либо предоставлении ему статуса «региона, находящегося в финансовом кризисе» (при этом должны применяться объективные критерии «чрезвычайности» и «кризисности», а также вводиться временные ограничения бюджетных полномочий региональной администрации). **До тех пор, пока сохраняется даже теоретическая возможность получения, без сколько-нибудь серьезных последствий, дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, власти многих регионов не будут прилагать достаточных усилий для эффективного и ответственного управления своими бюджетами.**

Завершающий блок реформ — **регулирование управления региональными финансами.** Федеральное законодательство должно четко устанавливать единые минимальные требования к территориальным бюджетам и бюджетному процессу, а также, в ряде случаев, к бюджетной политике. В то же время следует избегать чрезмерной регламентации и введения законодательных норм, соблюдение которых не может быть обеспечено (проверено) или не оказывает существенного влияния на общее состояние бюджетной системы.

Бюджеты всех уровней должны перейти на **казначейское исполнение**, однако форсированный перевод всех регионов, получающих трансферты, на обслуживание Федеральным казначейством может лишь замедлить формирование единой казначейской системы исполнения бюджетов, поскольку потребует огромных единовременных вложений, повысит риск принятия неоптимальных решений и приведет к росту «неформальных» региональных бюджетов. Субъектам федерации (за исключением высокодотационных и/или находящихся в финансовом кризисе) должно быть предоставлено право выбора между обслуживанием Федеральным казначейством и созданием в течение установленного срока собственных казначейств, отвечающих единым федеральным стандартам.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств региональными и местными властями перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует **сохранить законодательное регулирование уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов.** Однако необходимо понимать, что инвестиции в общественную инфраструктуру должны финансироваться именно за счет заемных средств, а не текущих доходов. Объектами общественной инфраструктуры, как правило, пользуется не одно поколение налогоплательщиков, поэтому система «долговые обязательства — инвестиции» позволяет «привлечь» к оплате общественных инвестиций будущих потребителей соответствующих услуг. Исходя из этого, необходимо постепенно заменять не всегда оправданные с точки зрения поддержки инвестиционного процесса количественные ограничения качественными требованиями к политике региональных заимствований.

В дополнение к минимальным федеральным требованиям федеральное правительство должно поддерживать добровольное использование региональными и местными властями более высоких стандартов качества управления и бюджетной политики. На федеральном уровне должен быть разработан и поддерживаться **Кодекс лучшей практики**, опережающий в своем развитии законодательные требования. Субъекты федерации и муниципальные образования, выполняющие требования этого кодекса, должны иметь доступ к дополнительным финансовым ресурсам, предоставляемым федеральным бюджетом (Фонд развития региональных финансов), международными финансовыми организациями (инвестиционные займы МБРР и ЕБРР), частными инвесторами и кредиторами (в результате получения официальных рейтингов кредитоспособности) и т. д.

С этой целью на федеральном уровне должна быть создана система мониторинга кредитоспособности и качества управления региональными финансами.

В случае же нарушения финансовых обязательств, невыполнения установленных федеральным законодательством единых требований к управлению бюджетами в отношении региональных (местных) бюджетов федеральным правительством может и в установленных случаях должен вводиться **режим внешнего финансового управления.**

Местные и муниципальные бюджеты

Предлагаемая реформа должна распространяться на все уровни бюджетной системы, включая местные бюджеты. Но для этого необходимо решить весьма серьезную проблему.

В Бюджетном и Налоговом кодексах закреплены **три уровня бюджетной и налоговой системы** — федеральный, региональный (субъекты федерации) и местный, под которым, в соответствии с законом об общих принципах организации местного самоуправления, понимаются муниципальные образования. На самом деле у нас существует **два уровня местной публичной власти и соответственно два уровня местных бюджетов, один из которых находится на «нелегальном положении»** — и не потому, что не нужен, а потому, что таким оказалось федеральное законодательство. В большинстве субъектов федерации, где статус муниципальных образований имеют бывшие города областного подчинения и административные районы, внутри последних имеются более мелкие административные единицы — «районные» города, поселки, сельские администрации — с назначенными или выборными властями и квазибюджетами (сметами расходов). В отдельных субъектах федерации, в полном соответствии с федеральным законодательством и сущностью местного самоуправления, статус муниципальных образований имеют сотни населенных пунктов, а над ними созданы территориальные единицы (те же бывшие районы), как правило, с назначенными «сверху» главами и тоже со своими квазибюджетами. Встречаются и более сложные схемы с муниципалитетами двух уровней, один из которых в той или иной степени лишен своих полномочий.

В любом случае, **как бы субъекты федерации ни приспособивались к коллизиям федерального законодательства, результаты получаются плачевными.** Во-первых, нарушены права граждан на местное самоуправление — либо потому, что

на уровне поселений — в том числе достаточно крупных «районных» городов, частью не уступающих по численности населения городам «областным», — нет полноценных местных бюджетов, либо потому, что несколько сотен местных бюджетов не могут быть встроены в сколько-нибудь унифицированную систему разделения налогово-бюджетных полномочий и бюджетного выравнивания, оказываясь в полной зависимости от региональных властей. Во-вторых, вопреки конституционному принципу местное самоуправление (особенно «районного» уровня) перегружено не свойственными ему государственными функциями, что, с одной стороны, размывает ответственность за их выполнение и, с другой — подрывает саму идею самоуправления. В-третьих, «исчезновение» из правового поля целого уровня бюджетной системы крайне негативно сказывается на управлении общественными финансами, вынуждая региональные и местные власти прибегать в бюджетном процессе к разного рода уловкам и ухищрениям. В-четвертых, в «подвешенном» состоянии оказалась сложившаяся и в целом вполне рациональная «двухуровневая» территориальная организация социальной инфраструктуры. И наконец, невозможно найти даже «рамочное» решение для сквозной децентрализации бюджетной системы, поскольку в одних регионах уровень «муниципальных образований» для одних и тех же налогово-бюджетных полномочий слишком высок, а в других регионах — слишком низок или вообще не определен.

В чем же выход? На наш взгляд, **нет никаких оснований для того, чтобы «прятать» один из уровней бюджетной системы. Он есть и он нужен.** Необходимо четко отразить это в Бюджетном кодексе, как минимум дав право субъектам федерации самостоятельно решать, сколько у них будет уровней бюджетной системы. В решениях Конституционного суда неоднократно указывалось, что субъекты федерации вправе создавать третий («местный») уровень государственной власти с выборными представительными и исполнительными органами власти, который, в соответствии с общепризнанными принципами бюджетного устройства, должен иметь самостоятельные бюджеты и налогово-бюджетные полномочия, в том числе по регулированию взаимоотношений с бюджетами муниципальных образований. Там, где местное самоуправление уже сейчас организовано по поселенческому принципу, этот уровень «восстановит» районное звено бюджетной системы. В субъектах федерации, где местное самоуправление организовано по «территориальному» принципу, достаточно предоставить нынеш-

ним «крупным» муниципальным образованиям налогово-бюджетные полномочия территориальных органов государственной власти и «разрешить» образование муниципалитетов (с полноценными местными бюджетами) на уровне поселений. После того, как все полномочия местного самоуправления перейдут на более низкий уровень бюджетной системы, «территориальные» муниципалитеты будут выполнять только «местные» государственные функции и, если потребуется, могут быть преобразованы в административно-территориальные единицы с «государственным» статусом.

Таким образом, в бюджетной системе должен появиться промежуточный между региональным и муниципальным («поселенческим») уровень. Для удобства было бы целесообразно закрепить за ним термин «местные» (бюджеты, налоги, собственность), оставив термин «муниципальные» за местным самоуправлением.

Территориально этот уровень был бы представлен административно-территориальными единицами, непосредственно входящими в состав субъекта федерации и «поименно» перечисленными в его конституции, уставе — теми же бывшими районами и, вероятно, городами областного подчинения. По статусу это либо «государственные» административно-территориальные образования, либо «крупные» муниципальные образования (в обоих случаях — с выборными, а не назначенными властями). Налогово-бюджетные полномочия и функции — в переходный период либо только государственные (третьего, местного, уровня), либо одновременно «местные» государственные и муниципальные (местного самоуправления), в перспективе — в основном государственные при том, что большие города могут сохранить «двойной» статус или даже иметь два выборных органа власти и два бюджета — «местный» и «муниципальный».

Возможны два пути к такой системе. Первый вариант. В налоговом и бюджетном законодательствах фиксируется возможность делегирования расходных и налоговых полномочий субъектов федерации органам власти административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъекта федерации (независимо от их статуса, единственное требование — наличие выборных органов публичной власти). Второй вариант. В Налоговом и Бюджетном кодексах определяются «минимальные» налоговые и расходные полномочия властей административно-территориальных единиц, входящих в состав субъектов федерации. Как и в первом варианте, ими могут

быть как органы местного самоуправления, так и «местные» государственные органы. Дополнительные полномочия могут им делегироваться региональными властями, но фактически создание субрегионального уровня бюджетной системы со своими полномочиями и гарантированной в федеральном законодательстве автономией является обязательным.

Оба варианта имеют свои преимущества и недостатки. Первый позволяет субъектам федерации самим определять степень децентрализации бюджетного устройства с учетом местных особенностей и не требует внесения принципиальных изменений в налоговое и бюджетное законодательства, но не гарантирует автономии местного уровня бюджетной системы. Второй вариант обеспечивает эту автономию, но может не полностью соответствовать местным условиям и к тому же требует решения ряда правовых проблем, включая изменение структуры Бюджетного и Налогового кодексов.

Выбор между ними окажет существенное влияние на «формат» и темпы реформы межбюджетных отношений. Например, в рамках первого варианта все расходные и налоговые полномочия, которые не закреплены за федеральным и муниципальными уровнями, должны быть региональными. Полагаясь на здравый смысл, можно предполагать, что рано или поздно субъекты федерации делегируют сугубо местные расходные (школьное образование, базовое медицинское обслуживание и т.д.) и налоговые (например, налог на имущество юридических лиц) полномочия на местный уровень, но переходный период, скорее всего, окажется слишком длительным. В нынешних условиях больше аргументов в пользу второго варианта. Если он будет принят, в Бюджетном кодексе и «отраслевом» законодательстве необходимо будет четко закрепить за местным (субрегиональным) уровнем расходные полномочия, а в Налоговом кодексе — адекватные им налоги и налоговые полномочия.

Вероятно, возможны и другие подходы, но в любом случае проблема есть и ее надо решать — иначе реформа вновь окажется ограниченной отношениями федерации и субъектов федерации. И дело здесь не в невнимании к местным бюджетам, а в неопределенности сложившегося на данный момент бюджетного устройства на субрегиональном уровне.

Многие из рассмотренных выше проблем и подходов к их решению обозначены в Стратегии развития России на период до 2010 г. Как ожидается, они будут конкретизированы в соответствующем разделе готовящейся правительством про-

граммы социально-экономического развития России на 2002—2004 гг. Однако значимость и сложность проблемы, ее, без преувеличения, решающее влияние на развитие страны требуют, на наш взгляд, принятия особой программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. — «преемницы» Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999—2001 гг. Реализация последней доказала, что выработка консенсуса и согласованные действия различных ветвей и уровней власти — важнейшая предпосылка успешных реформ. Трехсторонняя Рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений, в течение трех лет активно занимавшаяся этими проблемами, со своими задачами справилась. Этот уникальный опыт ни в коем случае нельзя потерять. Для решения новых, более масштабных задач было бы целесообразным создать на основе трехсторонней Рабочей группы комиссию по реформе межбюджетных отношений, включающую представителей правительства, администрации Президента Российской Федерации, Государственной Думы, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Ее основная задача — разработка и реализация программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.

«Российская газета». 2001. 17 февр.



Д.В.ДОЛЕНКО

ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ¹

В последнее десятилетие XX в. на территории Российской Федерации и всем постсоветском пространстве доминировали процессы **децентрализации и дезинтеграции**. Первый выразился в передаче властных полномочий из федерального центра в регионы, появлении на региональном и местном уровнях органов власти, сформированных независимо от федерального центра. Второй означал разъединение целого, т.е. ослабление связей между частями государства, прежде всего базовой, системообразующей связи между федеральным центром и регионами. Децентрализация — вполне нормальное явление для государства, находящегося в стабильном состоянии. Что касается дезинтеграции, то это, безусловно, патологический процесс, свидетельствующий о кризисном состоянии государства, чрезвычайно опасный для его существования.

Децентрализация для СССР и России была неизбежной: она вытекала из сущности начатых в конце 80-х гг. политических реформ, направленных на демократизацию государства. Смена политического режима, переход к демократическому устройству детерминировали определенную децентрализацию и появление на региональном и местном уровнях выборных органов власти, а также расширение их полномочий. Однако ослабление власти федерального центра в условиях гласности, активизация региональных, прежде всего республиканских, политических элит, стремившихся к сохранению и расширению своей власти, усиление национальных оппозиционных движений привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние — дезинтеграцию.

В начале реформ перед федеральным центром стояла геополитическая сверхзадача: **изменить внутреннее устройство**

ДОЛЕНКО Дмитрий Владимирович, заведующий кафедрой регионоведения и политологии Мордовского государственного университета, доктор политических наук, профессор.

страны, сохранив геополитическое статус-кво, воплотить новые формы общественной жизни в **прежних** государственных границах. Однако решить ее не удалось: не получилось осуществить демократизацию и неизбежно вытекающую из нее децентрализацию, не допустив ее трансформации в дезинтеграцию и распада государства.

В связи с этим уместно поставить вопрос о **критериях**, позволяющих отличать децентрализацию от дезинтеграции. Таким критерием, на наш взгляд, является **способ** расширения властных полномочий регионов. Он может базироваться на общегосударственных законах или самозахвате регионами, точнее региональными элитами, этих полномочий вопреки федеральному центру, конституции и законам Российской Федерации, т.е. речь идет о ситуации, когда части единого государства действуют независимо от него, не считаясь с его интересами, законами, волей. Так, проявлением процесса децентрализации, очевидно, стало принятие в 1990 г. Закона СССР «Об основах местного самоуправления», открывшего и в СССР, и в РСФСР путь к становлению реального самоуправления. Точно так же можно расценить и проведение в 1990 г. вполне демократических выборов народных депутатов России и в региональные Советы, а в 1991 г. — мартовского референдума. Что касается одностороннего провозглашения суверенитета или независимости, верховенства республиканских (как союзных, так и автономных республик) конституций и законов по отношению к общегосударственным — это, вне всякого сомнения, проявление дезинтеграции.

В чем же причины перерастания децентрализации в дезинтеграцию и каковы движущие силы последней? На этот вопрос возможны различные ответы. Существует три точки зрения по вопросу о причинах распада СССР. Первая объясняет его мировым заговором: распад СССР — это победа внешних сил — американского империализма в союзе с НАТО. Вторая исходит из идеи о том, что СССР как «последняя империя» распался в результате внутреннего кризиса «имперской политики» и нараставшего сопротивления национально-освободительного движения. При этом Советский Союз рассматривается как «воплощение зла», национализм — как безусловное благо. Наконец, третья точка зрения заключается в том, что Советский Союз «был развален» в результате борьбы за власть в высших эшелонах политического руководства страны. Особое значение при этом отводится отношениям между М.С.Горбачевым и Б.Н.Ельциным².

Представляется, что в каждой из вышеприведенных точек зрения есть определенная доля истины. При этом сыграли роль и влияние Запада, прежде всего идеологическое, с целью поощрения центробежных тенденций под флагом борьбы с «коммунистической системой» и поддержки национально-освободительных движений, и оживление националистических настроений в ряде национальных республик, и кризис центральной власти. Однако именно последнее обстоятельство, очевидно, имело решающее значение. Как в 1917 г., так и в 1991 г. «империя» пала прежде всего, на наш взгляд, из-за кризиса центральной власти, ее внутренних противоречий.

В то же время следует отметить, что кризис союзной власти был результатом отнюдь не противостояния М.С.Горбачева и Б.Н.Ельцина, а более масштабного процесса борьбы республиканских элит за сохранение своей власти и максимальную независимость от центральной. Внешнее влияние и национальные движения создавали лишь благоприятный общественно-политический фон, предпосылки для дезинтеграции, главной движущей силой которой стала **борьба республиканских (национальных) элит за власть в новых политических условиях**. Причем в эту борьбу под одними и теми же лозунгами суверенитета, национального возрождения включились **две политические разнородные группы: старые партийные, номенклатурные элиты, для которых вышеназванные идеи и лозунги были способом политического выживания, и новые, формирующиеся в условиях демократизации антикоммунистическо-националистические элиты в национальных республиках**.

Анализ механизма борьбы элит в условиях реформ позволяет выявить некоторые типичные черты стратегии и тактики как центральных элит распадающихся государств (с известной долей условности их можно назвать имперскими), так и региональных элит «убегающих» государств.

В стратегии и тактике **«имперской»** элиты периода дезинтеграции и распада СССР выявились два основных подхода. Первый — это реформистская стратегия, которую пытался реализовать М.С.Горбачев, суть которой заключалась в трансформации СССР из декларативно-федеративного в реальное федеративное или даже конфедеративное государство, где национальные республики, как союзные, так и автономные, должны были получить высокую степень самостоятельности, но и федеральный центр должен был сохранить достаточно широкий круг полномочий. Формулой стратегии являлся ло-

зунг «сильный центр — сильные республики», а формой ее реализации — заключение нового Союзного договора на началах подлинной добровольности.

По мере нарастания дезинтеграционных процессов возрастала степень уступок федерального центра республикам, и прежде всего в отношении предоставления им все большей самостоятельности. Об эволюции позиции центральной правящей элиты СССР периода 1990—1991 гг. свидетельствует различие первого и последнего проектов Союзного договора, опубликованных с интервалом в один год: в ноябре 1990 и 1991 гг. Первый предполагал трансформацию Союза Советских Социалистических Республик в **Союз Суверенных Советских Республик** — «суверенное федеративное государство, образованное в результате добровольного объединения республик и осуществляющее государственную власть в пределах полномочий, которыми его наделили участники Договора»³. Последний проект базировался на иной политико-правовой формуле — **конфедеративного государства**, которое должно было называться Союзом Суверенных Государств, а образующие его государства признавались субъектами международного права, которые могли устанавливать непосредственные дипломатические, консульские связи, торговые и другие отношения с иностранными государствами, заключать международные договоры и т. д.⁴

Однако во всех проектах Союзного договора отчетливо виден предел, до которого федеральный центр готов был идти навстречу республикам: это сохранение сильной центральной власти в лице Президента Союза, у которого оставались, даже в «конфедеративном государстве», важные властные функции, в частности функции главнокомандующего Вооруженными Силами Союза (эти силы, согласно проекту договора, должны быть едиными, с централизованным управлением), руководителя Государственного Совета, состоящего наряду с ним из высших должностных лиц государств — участников договора. Президенту должно было подчиняться Правительство Союза. Наконец, важным моментом статуса президента было то, что он должен был избираться не государствами — участниками договора в лице их представительных органов власти или высших должностных лиц, а непосредственно гражданами Союза.

По-видимому, такой вариант государственного устройства являлся предельно допустимым компромиссом федерального центра в его стратегии сохранения единой государственности на основе ее реформирования. В то же время такая конструк-

ция Союза, получив поддержку республиканских элит, прежде всего России и Украины, могла быть вполне эффективной. Однако реализация этого проекта и всей реформистской стратегии была сорвана дважды: в августе 1991 г. — другой группировкой центральной союзной элиты, и в декабре 1991 г. — руководителями трех союзных республик.

Второй вариант действий центральных элит дезинтегрирующихся государств — **антиреформистский** — выражался в стремлении не допустить как распада государства, так и его трансформации в более «мягкое» государственное образование с большей самостоятельностью республик, основанное на договоре, и т. д. Попытка реализации данного «сценария» была предпринята частью государственного руководства СССР 19 августа 1991 г. Формой ее осуществления было избрано введение чрезвычайного положения «в отдельных местностях СССР», создание особого органа управления страной — Государственного комитета по чрезвычайному положению и установление на всей территории СССР безусловного верховенства Конституции и законов СССР. Постановлением №1 Государственного комитета по чрезвычайному положению предусматривалось (очевидно, по отношению к тем республикам, которые провозгласили суверенитет и верховенство своих конституций и законов) незамедлительное расформирование структур власти и управления, военизированных формирований, действовавших вопреки Конституции и законам СССР, объявление недействительными законов и решений органов власти и управления, противоречивших союзным Конституции и законам⁵. Реализация данного «сценария» натолкнулась на ряд серьезных субъективных и объективных трудностей, и в конечном счете антиреформистская стратегия потерпела неудачу.

Наконец, третий вариант стратегии элит распадающихся государств — **силовой**, т.е. подавление силой «взбунтовавшихся» провинций и «убегающих» государств. Ее элементы проявились и в действиях союзного центра, например, по отношению к Литве (экономические санкции, захват телецентра в Вильнюсе и т.д.), однако наиболее последовательно этот вариант использовался в политике правящих элит постсоветских государств по отношению к самопровозглашенным государствам, отколовшимся от них самих: Россия в Чечне, Грузия в Абхазии и Южной Осетии, Азербайджан в Нагорном Карабахе, Молдавия в Приднестровье пытались не допустить сецессии части своих государственных территорий, унаследованных ими от союзных республик, с помощью применения военной силы.

Однако предотвратить дезинтеграцию и силой защитить целостность своих государств они не смогли; удалось лишь не допустить международного признания самопровозглашенных государств.

Очевидно, что из всех вышеприведенных стратегий политических элит дезинтегрирующихся государств самой продуктивной является реформистская. Она не была реализована в процессе реформирования СССР, но уже после распада союзного государства ее удалось в определенной мере осуществить российскому руководству, добившись подписания в 1992 г. Федеративного договора, давшего возможность закрепить новые принципы федеративного устройства в Конституции РФ 1993 г.

Стратегия и тактика элит «убегающих» государств, в сущности, сводятся к одному — продвижению к максимальной самостоятельности и в конечном счете к полной независимости. Схема в большинстве случаев абсолютно одинаковая: сначала провозглашение верховенства своих конституций и законов или суверенитета без уточнения вопроса об отношении к СССР или РСФСР (в случае с российскими республиками), постепенное сосредоточение в своих руках всех властных полномочий, демонстративное игнорирование центральной власти и затем провозглашение полной независимости или отказ подписывать Союзный или Федеративный договор. С правовой точки зрения большинство союзных и автономных республик опирались на содержащиеся в Конституции СССР положения о праве наций на самоопределение и о праве выхода союзных республик из СССР. Прибалтийские республики использовали тезис о своем невхождении в Союз, т.е. что они были насильственно включены в состав СССР в соответствии с секретными протоколами пакта Молотова—Риббентропа.

Основными методами, которыми республики добивались суверенитета и независимости, были политико-идеологические: принятие деклараций, законов, массивная обработка общественного сознания. В идеологическом обосновании борьбы за суверенитет и независимость республик, как союзных, так и автономных, главную роль играла мифологически-идеологическая конструкция «последней империи», согласно которой СССР рассматривался как империя, угнетающая народы и препятствующая их свободному развитию. Выстраивалась логическая конструкция, суть которой заключалась в том, что переход к демократии невозможен в условиях существования данной империи, т.е. прежде всего сильной центральной власти СССР, — свободу можно получить только в обход ее.

Данная логика изначально несла в себе противоречие: никакими рациональными аргументами нельзя было объяснить, почему невозможно обеспечить переход к свободе в рамках единого государства при условии демократически, реформаторски настроенной центральной власти. (Реально в тех условиях существовало две альтернативы: **первая — переход к новому политическому устройству в прежних государственных границах; вторая — переход к новым политическим порядкам в рамках новых независимых государств.**)

Позиция российского руководства в начале 90-х гг. по этому поводу имела двойственный характер. С одной стороны, государственные лидеры подчеркивали, что Россия выступает за сохранение Союза Суверенных Государств, основанного на добровольном объединении республик, договорных отношениях и т.д. Однако практические действия и решения государственных органов России были во многом идентичны действиям и решениям других, в том числе «убегающих», республик: принятие Декларации о суверенитете РСФСР, избрание Президента РСФСР, подчеркнутое дистанцирование от союзного центра, перманентная критика его действий — все это, несомненно, было фактором дезинтеграции, а не сохранения Союза. Таким образом, в противостоянии союзного центра и республик, центральной и республиканских элит российской была на одной стороне с последними и выступала одним из главных его противников. Особое значение имел выбор российского руководства в декабре 1991 г. Он свидетельствовал об окончательном отказе от Союза и о солидарности с республиканскими элитами.

Результатом выбора руководителей России, Украины и Белоруссии было логическое завершение дезинтеграции — распад союзного государства, прекращение существования СССР. Президент РСФСР Б.Н.Ельцин, выступая на сессии Верховного Совета РСФСР, дал довольно оптимистическую оценку Соглашения о создании СНГ: «Три республики, которые выступали учредителями СССР, приостановили процесс стихийного распада того общего пространства, в котором живут наши народы. Найдена единственно возможная формула совместной жизни в новых условиях...»⁶. Однако последующие события не подтвердили этого оптимизма: процесс дезинтеграции не был «приостановлен» созданием СНГ. В 1992—1993 гг. происходило разрушение единого экономического, политического и военно-оборонительного пространства бывшего СССР. При этом отход от первоначальных соглашений об СНГ стал осуществляться

едва ли не на следующий день. Это хорошо видно даже на уровне официальных документов. Так, Минское соглашение, подписанное 8 декабря 1991 г. Белоруссией, РСФСР и Украиной, зафиксировало, что к сфере совместной деятельности СНГ относятся координация внешнеполитической деятельности, сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики и т.д.⁷ В Алма-Атинской же декларации, подписанной 21 декабря 1991 г. представителями Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдавии, РСФСР, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины, нет никаких упоминаний ни о координации внешней политики, ни о едином экономическом пространстве, зато есть оговорка о том, что СНГ не является ни государством, ни надгосударственным образованием⁸. Эта явная ревизия первоначальных целей создания СНГ, по-видимому, свидетельствует об асимметричных представлениях руководителей постсоветских государств по поводу характера их будущих отношений. Таким образом были заложены основы последующей дезинтеграции.

В течение 1992—1993 гг. происходили разрушение прежних механизмов межреспубликанского сотрудничества и дальнейшего размежевание постсоветских государств. После окончательного распада к лету 1993 г. рублевой зоны и последовавшего резкого снижения товарооборота между участниками СНГ разрушение общего экономического пространства на территории бывшего СССР стало свершившимся фактом. Не удалось также реализовать в полном объеме цель, поставленную как в Минском соглашении, так и в Алма-Атинской декларации: сохранение объединенного военно-стратегического командования. Весной 1992 г. началось формирование национальных вооруженных сил стран СНГ. Так называемые Объединенные Вооруженные Силы СНГ и их командование по существу выполняли задачу раздела Советской Армии и ее имущества, который был завершен к 1993 г.

Таким образом, создание СНГ не остановило дезинтеграцию политического пространства на территории бывшего СССР. Причем это касается не только отношений бывших республик, ставших независимыми государствами, но и политических процессов внутри них. Здесь налицо специфическая закономерность: дезинтеграция, разъединение и распад государств, если они начинаются, переходят от государства к государству, от целого к части и по мере перехода набирают силу. Самыми

ощутимыми и болезненными проявлениями этой тенденции для постсоветских государств стали региональные конфликты и последующее образование на территории ряда из них новых самопровозглашенных государств (Нагорный Карабах, Приднестровско-Молдавская Республика, Абхазия, Южная Осетия).

Однако наиболее масштабный характер дезинтеграция приобрела в России — самом многонациональном и федеративном постсоветском государстве. Собственно, этот процесс возник еще в рамках СССР, когда одновременно с «парадом суверенитетов» союзных республик начался аналогичный процесс среди российских автономий. В 1990 г. многие из них провозгласили свою независимость, наиболее «продвинутые» требовали права подписания Союзного договора, и в конечном счете все национальные российские автономии были приглашены к участию в так называемом Ново-Огаревском процессе (речь идет о подготовке нового Союзного договора).

В сложившихся условиях было выдвинуто предложение подписать наряду с Союзным договором Федеративный (внутригосударственный), который упорядочил и урегулировал бы отношения внутри РСФСР. Его заключение в 1992 г. приостановило процесс дезинтеграции, но проблемы не решило. Федеративный договор не был подписан Татарстаном и Чечней: с первым федеральный центр затем заключил особый договор о разграничении предметов ведения и полномочий, а в Чечне события развивались по «сценарию» односторонней сецессии. Чеченский феномен стал логическим завершением процесса дезинтеграции и откровенным выражением сепаратизма. Однако он не исчерпывает всех дезинтеграционных, центробежных и сепаратистских проявлений в России.

Рассматривая проблему сепаратизма в современной России, исследователи фиксируют различные его формы: в конце 90-х гг. выделялись зоны сильного, среднего и вялотекущего регионального сепаратизма⁹; наряду с традиционным сепаратизмом, выражающимся в стремлении того или иного субъекта федерации к выходу из ее состава, назывался «внутренний» сепаратизм, связанный с формированием на территории регионов закрытых политико-экономических систем, жестко контролируемых местными руководителями¹⁰; сегодня, отмечая спад государственно-политического сепаратизма, специалисты говорят о новых его проявлениях: правовом, кадровом, партийно-политическом, экономическом сепаратизме¹¹.

Данная типология может быть дополнена еще одной дихотомией: этносепаратизм и экономический сепаратизм, в зависи-

мости от того, какие факторы играют определяющую роль в обосновании сепаратистских стремлений и мобилизации политической энергии. Причем если первому легче найти политико-философское и правовое обоснование с помощью права народов на самоопределение, то второму труднее найти какие-то правовые способы легитимации. Поэтому он чаще носит латентный характер. В данном случае не провозглашаются открыто независимость и отделение, устанавливается полный контроль над региональной экономикой, природными ресурсами, вводятся собственные правила налоговых отчислений и т.д. Другими словами, такой экономический сепаратизм имеет форму феодальных отношений, когда король реально управляет лишь собственными владениями, а вассалы подчиняются ему лишь в тех случаях, когда сами сочтут это нужным.

В конечном счете переход от дезинтеграции к интеграции в России требует противодействия как этнополитическим, так и экономико-политическим факторам дезинтеграции, выработки такой модели государственного устройства, которая обеспечивала бы сочетание интересов регионов, территориальных общностей, этносов и в политике, и в экономике.

Оценивая динамику развития российской государственности, можно признать, что политический процесс развивался по «сценарию» сохранения напряженности в отдельных регионах. Что касается взаимоотношений федерального центра и регионов, то до конца 90-х гг. наблюдалась явная консервация состояния, при котором федеральному центру не удавалось создать устойчивый и эффективный механизм взаимодействия с регионами. В то же время следует отметить, что на рубеже 1999—2000 гг. федеральный центр стал предпринимать активные попытки усиления своей властной роли и восстановления управляемости политических и экономических процессов на всей территории страны. Важнейшую роль в этом призвана сыграть реформа государственной власти, предусматривающая усиление федерального центра посредством деятельности полномочных представителей Президента РФ в созданных в 2000 г. семи федеральных округах, приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным и т.д.

* * *

Несмотря на преобладание, особенно в первой половине 1990-х гг., дезинтеграционных процессов, происходили также процессы **интеграции**.

Интеграцию, т. е. объединение, слияние политико-территориальных структур в более широкие общности, на постсовет-

ском пространстве необходимо рассматривать с точки зрения как **внутригосударственного развития**, так и **межгосударственных отношений**. В первом случае речь идет об упрочении внутреннего единства постсоветских государств, преодолении тенденции дезинтеграции и сепаратизма, во втором — о более тесных межгосударственных связях, которые обеспечивали бы формирование общего экономического, политического, социального, культурного, информационного пространства, продвижение к межгосударственному объединению типа Европейского Союза.

Проблема внутригосударственной интеграции из всех постсоветских государств наиболее остро стоит перед Россией и связана с общим кризисом государственности, поиском эффективной формы ее государственного устройства, взаимодействия федерального центра и регионов. Стратегией, в рамках которой правящая элита пыталась решить эту проблему, являлось создание смешанной федерации, основанной на выделении субъектов федеративных отношений как по национальному, так и по территориальному принципу. Наиболее важными этапами на пути реализации этой стратегии были подписание в 1992 г. Федеративного договора, принятие в 1993 г. Конституции РФ, заключение договоров с субъектами федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. В данном случае самой болезненной проблемой с точки зрения обеспечения внутреннего единства является **сепаратизм**. Эта проблема актуальна и для других постсоветских государств, поэтому необходима выработка некоей универсальной методологии ее решения. В первую очередь она должна дать ответ на вопрос о соотношении права наций на самоопределение в форме отделения от государства и принципа территориальной целостности государств. Сами постсоветские государства возникли, по крайней мере с формально-юридической точки зрения, на основе этого права и, по существу, вопреки принципу территориальной целостности и нерушимости границ СССР. Однако сегодня и во внутренней политике, и в отношениях друг с другом они руководствуются принципом территориальной целостности и, как следствие, не признают отделившихся от них республик. Что касается последних, то они опираются на право на самоопределение. При этом в литературе высказывается тезис о том, что при правовом определении статуса самопровозглашенных республик необходимо учитывать следующие факторы: историческую принадлежность территории, демографическую ситуацию в настоящий момент, проведение,

согласно международному праву, референдума о независимости¹². Относительно принципа территориальной целостности утверждается, что это «ложное возражение», так как, например, десятки независимых государств Азии, Африки, Латинской Америки родились благодаря нарушению территориальной целостности имперских государственных образований, а также никто не подумал выставить подобное возражение, когда распался Советский Союз, и т.д.¹³

Политико-правовой анализ вышеназванной проблемы следует начать с безусловного признания очевидного факта, что **право на самоопределение реально существует как международно-правовая норма** и что если большая часть того или иного народа решает добиваться самоопределения, рано или поздно это произойдет. Однако необходимо отметить, что реализация права на самоопределение неизбежно порождает новые проблемы, которые также должны учитываться: интересы (геополитические и экономические) государства и общегосударственной национальной общности и в особенности проблемы меньшинств (этнических, конфессиональных и иных), проживающих на отделяющейся территории. Так, отделение Чечни неизбежно затрагивает геополитические и экономические интересы России на Кавказе (маршруты транспортировки каспийской нефти, влияние и стабильность в регионе), а также интересы проживающих в Чечне русских, оказывает дестабилизирующее влияние на сложившиеся здесь межнациональные отношения.

Другими словами, право на самоопределение накладывает на народ, добивающийся самоопределения, и особенно на его элиту, большую ответственность, в том числе в выборе способов реализации этого права. Наиболее оптимальный механизм был сформулирован А.Зубовым и А.Салминым еще в 1989 г., в условиях начавшейся дезинтеграции СССР. Он предполагал проведение двух референдумов и признание права на самоопределение проживающего на отделяющейся территории меньшинства. Схема такова: если в ходе референдума квалифицированное большинство избирателей высказывается за отделение, в соответствующем районе вводится на несколько лет режим управления из центра. Если за указанное время общественное мнение не меняется и повторный референдум демонстрирует волю к отделению, территория подлежит отделению при условии, что право на самоопределение сохраняют и проживающие здесь меньшинства, если они не желают следовать за основной частью населения¹⁴.

Очевидно, что основные принципы этого механизма вполне применимы и в современных условиях, за исключением случаев введения временного управления из федерального центра. Дело в том, что в самопровозглашенных непризнанных постсоветских государствах происходили кровопролитные вооруженные конфликты, в ходе которых центральные власти пытались препятствовать отделению и восстановить контроль над отделяющимися территориями. После этого, естественно, лидеры самопровозглашенных непризнанных республик ни при каких условиях не согласятся на временное управление центром государства, от которого они отделились. Кроме того, следует иметь в виду еще одно обстоятельство: и сам факт отделения территории, и последовавшие за ним вооруженные конфликты привели к тому, что большое количество жителей отделившихся территорий покинуло места своего проживания и оказалось на положении беженцев за пределами самопровозглашенных республик.

Поэтому сегодня важнейшим предварительным условием для начала процедур, связанных с признанием независимости какой-либо территории, должно быть требование возвращения беженцев в места их постоянного проживания и предоставления им возможности реализации своего права на самоопределение. В целом условия реализации такого права (признания самопровозглашенных государств) в общем виде должны предполагать:

- 1) возвращение беженцев и участие в голосовании (референдуме и выборах) всех постоянно проживающих на данной территории граждан;
- 2) признание права на самоопределение меньшинства (национального, конфессионального или любого другого), включая его право на отделение от самопровозглашенного государства;
- 3) проведение референдума под международным контролем;
- 4) установление переходного периода, в течение которого должны быть урегулированы все правовые вопросы, связанные с разделом собственности, определением границ, гражданства т. д.

Наконец, теоретически возможен, на наш взгляд, еще один «сценарий» решения проблемы самопровозглашенных государств — в рамках **межгосударственной интеграции постсоветского пространства**. Она привела бы к созданию единого (федеративного или конфедеративного) государства, в которое вошли бы на правах республик все признанные и непризнанные постсоветские государства и где вопрос о суверенитете, границах и т. д. просто потерял бы смысл. Однако данный «сценарий» предполагает в качестве базового условия приход

к власти в постсоветских государствах (по крайней мере в ведущих из них) политических сил, однозначно ориентированных на интеграцию.

Механизмом межгосударственной интеграции на постсоветском пространстве могло бы стать Содружество Независимых Государств. Однако первоначально декларированные при создании СНГ цели, связанные с координацией деятельности, поддержанием общего экономического, социального, культурного, оборонительного пространства, не были достигнуты.

Каковы же дальнейшие перспективы СНГ и процесса интеграции постсоветского пространства? Анализ современной научной литературы показывает значительный разброс мнений при ответе на данный вопрос. Выделим основные точки зрения. Первая — **оптимистическая**. Она исходит из того, что именно Россия играет решающую роль в достижении и обеспечении стабильности во всех регионах бывшего Советского Союза. Сегодня многие бывшие союзные республики все более начинают осознавать, что каждая из них в одиночку не способна встать на рельсы ускоренного экономического развития и демократического переустройства и, следовательно, «есть все основания для вывода о том, что по завершении периода преобладания центробежных тенденций новые государства будут вынуждены искать не то, что их разъединяет, а наоборот, то, что их соединяет»¹⁵.

Противоположный, **пессимистический**, подход к проблеме интеграции аргументируется интересами России. Согласно этому подходу, новая масштабная империя, как бы она ни называлась (федерация или конфедерация), с ведущей ролью России, была бы непопулярна в сегодняшнем мире, так как облегчила бы нахождение компромиссов на антироссийской основе между соперничающими мировыми центрами. Поддержание имперской конструкции для России сегодня невыгодно также экономически. Пророссийское геополитическое пространство на обозримый период будет строиться главным образом на двусторонних связях с Россией, которые отнюдь не исключают параллельного существования дву- и многосторонних, без России, отношений. России не нужен тотальный контроль над соседними территориями, ей надо избавиться и от «комплекса» старшего брата, «спонсирующего» и несущего ответственность за младших¹⁶.

Наконец, специалисты отмечают противоположность интересов России и других постсоветских государств. Сегодня единственное, что объединяет все страны СНГ, — это «вертикаль-

ные» связи, зависимость (экономическая, транспортная, технологическая, в сфере безопасности и т.д.) бывших республик от России. Причем если значительная часть российской политической элиты стремится сохранять и укреплять «вертикальные» связи, то все без исключения страны СНГ хотят обратного — ослабления зависимости от России и диверсификации своих «горизонтальных» связей. В долгосрочной перспективе их цель заключается в преодолении безальтернативной зависимости от России. Что же касается ее самой, то ресурсные ограничения, финансовые и политические проблемы не позволяют реализовать большую часть планов по интеграции как в экономической, так и в военной области. Хотя в условиях внутренних конфликтов сохраняется военно-политическая зависимость ряда стран СНГ от России, наметилась тенденция диверсификации их сотрудничества в области безопасности и расширения пространства для внешнеполитического маневра всех государств СНГ, за исключением Белоруссии. Все это говорит о нереалистичности планов сохранения монолитности постсоветского пространства — определяющей становится тенденция утверждения «геополитического плюрализма» в бывшем СССР¹⁷. По-видимому, вышеприведенный прогноз является наиболее вероятным.

Качественный перелом, когда процесс дезинтеграции сменится реальной интеграцией, очевидно, произойдет лишь на российско-белорусском направлении. Разумеется, подписание и ратификация Договора о создании Союзного государства являются не завершением, а скорее, началом формирования Союзного государства: программа действий России и Белоруссии по реализации положений вышеназванного договора по отдельным направлениям рассчитана до 2003—2005 гг. Однако гораздо важнее другое — заключение Договора о создании Союзного государства означает не просто более высокие темпы интеграции, а ее новое качество: **переход от международной интеграции двух стран к внутригосударственной**. Если этот процесс пойдет успешно, вполне вероятно, что сила примера подтолкнет и другие государства к более тесной интеграции. Другими словами, Россия и Белоруссия могут сыграть историческую роль строителей нового объединения народов и территорий на всем пространстве бывшего СССР.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Работа выполнена в рамках исследовательского гранта Министерства образования Российской Федерации (ГОО—1.8—7).

² См.: Здравомыслов А. Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М., 1996. С. 39—40.

³ Союзный договор: Проект // Известия. 1990. 25 нояб.

⁴ См.: Договор о Союзе Суверенных Государств: Проект // Рос. газ. 1991. 28 нояб.

⁵ См.: Путч. Хроника тревожных дней. М., 1991. С. 9—10.

⁶ Ельцин — Хасбулатов: единство, компромисс, борьба. М., 1994. С. 103—104.

⁷ См.: Соглашение о создании Содружества Независимых Государств // Рос. газ. 1991. 11 дек.

⁸ См.: Алма-Атинская декларация // Рос. газ. 1991. 24 дек.

⁹ См.: Тоценко Ж. Постсоветское пространство: суверенизация и интеграция: Этносоциол. очерки. М., 1997. С. 37.

¹⁰ См.: Хенкин С. Сепаратизм в России — позади или впереди? // Pro et contra. 1997. Т. 2, № 2. С. 14—16.

¹¹ См.: Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Там же. 2000. Т. 5, № 1. С. 34—62.

¹² См.: Заргарян Р. Правовой статус самопровозглашенных республик на территории бывшего СССР и Югославии // Россия XXI. 1993. № 9/10. С. 65.

¹³ См.: Ступишин В. Кондоминиум — это не решение проблемы для Нагорного Карабаха // Независимая газ. 1998. 9 окт.

¹⁴ См.: Зубов А., Салмин А. От конфликта к консенсусу // Перестройка и национальные проблемы. 1989. С. 32. (Прил. к журн. «Новое время»).

¹⁵ Гаджиев К. С. Геополитика. М., 1997. С. 353.

¹⁶ См.: Сорокин К. Э. Геополитика современности и геостратегия России. М., 1996. С. 64, 72—73.

¹⁷ См.: Современные международные отношения / Под ред. А.В.Торкунова. М., 1998. С. 484—487.

Поступила 04.01.2001.

Министерство по делам федерации,
национальной и миграционной политики Российской Федерации
ПРИКАЗ
от 22 декабря 2000 г. № 49
г.Москва

Зарегистрирован в Минюсте РФ 23 января 2001 г.
Регистрационный № 2541

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ИНСТРУКЦИИ
О ВЕДЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО РЕЕСТРА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В соответствии с п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.98 № 65 «О Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 4, ст. 486) **п р и к а з ы в а ю:**

1. Утвердить Инструкцию о ведении Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации.

2. Департаменту местного самоуправления (Широков А.Н.) и Юридическому Управлению (Горбылев А.А.) обеспечить проведение мероприятий по государственной регистрации Инструкции о ведении Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

3. Контроль за исполнением настоящего Приказа оставляю за собой.

И.о. Министра
В.КИРПИЧНИКОВ

ИНСТРУКЦИЯ О ВЕДЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО РЕЕСТРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Общие положения

1.1. Настоящая Инструкция разработана во исполнение п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 65 «О Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации», на основании Положения о Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации, утвержденного указанным Постановлением (далее — Положение о Федеральном реестре).

1.2. Федеральный реестр муниципальных образований в Российской Федерации (далее — Федеральный реестр) ведется на бумажных и электронных носителях.

1.3. Внесению в Федеральный реестр подлежат все муниципальные образования на территории Российской Федерации.

II. Внесение муниципальных образований в Федеральный реестр

2.1. Для внесения муниципального образования в Федеральный реестр уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации представляет комплект документов, включающий:

1) рекомендацию о внесении муниципального образования в Федеральный реестр;

2) копию заявления о внесении муниципального образования в Федеральный реестр;

3) копию пояснительной записки с указанием наименования муниципального образования, наименования административного центра муниципального образования (если муниципальное образование включает в свой состав несколько поселений), адреса, по которому располагается орган местного самоуправления, состава поселений, входящих в муниципальное образование, если муниципальное образование объединяет несколько поселений;

4) копии документов, содержащих сведения о наличии муниципальных образований, находящихся в границах муниципального образования, представившего документы для внесения в Федеральный реестр; сведения о нахождении муниципального образования, представившего документы для внесе-

ния в Федеральный реестр, в границах другого муниципального образования; сведения о численности населения (в том числе по каждому поселению, входящему в состав муниципального образования);

5) копию решения о создании муниципального образования или иного документа, подтверждающего осуществление местного самоуправления на соответствующей территории, в частности:

а) для муниципальных образований, в которых местное самоуправление осуществлялось на основании Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»¹ и Указа Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»², — ссылку на указанные нормативные правовые акты;

б) для муниципальных образований, созданных в результате образования, объединения или преобразования муниципальных образований, — текст закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего порядок образования, объединения или преобразования муниципальных образований, и копии документов, предусмотренных указанным законом;

в) для муниципальных образований, право которых на осуществление местного самоуправления реализовано в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138—ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления»³, — копию решения суда о назначении выборов, копии итоговых протоколов¹;

6) копию протокола избирательной комиссии о результатах выборов депутатов представительного органа местного самоуправления либо выборных должностных лиц местного самоуправления (если уставом муниципального образования не предусмотрено избрание представительного органа);

7) опубликованный устав муниципального образования.

2.2. В случае несогласия заявителя с отказом уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации дать рекомендацию о внесении муниципального образования в Федеральный реестр основанием для регистрации является комплект документов, предусмотренных подпунктами 2—7 п. 2.1, представляемый непосредственно заявителем и сопровождаемый мотивированным обоснованием.

2.3. Внесение муниципального образования в Федеральный реестр осуществляется путем записи в книгу для ведения Федерального реестра данных, включающих:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) адрес административного центра муниципального образования;
- 3) перечень документов-оснований для внесения в Федеральный реестр;
- 4) регистрационный номер;
- 5) дату регистрации.

В книге для ведения Федерального реестра производится запись о внесении муниципального образования в Федеральный реестр и отметка об оформлении и выдаче свидетельства о внесении муниципального образования в Федеральный реестр.

Книга для ведения Федерального реестра ведется по образцу Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 489 «Об утверждении образцов документов для ведения Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации»⁴.

Дополнительные сведения о муниципальном образовании, содержащиеся в пояснительной записке, предусмотренной подпунктами 3, 4 п. 2.1 настоящей Инструкции, вносятся в Книгу сведений о муниципальных образованиях, образец которой утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 489 «Об утверждении образцов документов для ведения Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации».

2.4. Внесение муниципального образования в Федеральный реестр удостоверяется Свидетельством, образец которого утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации 23 мая 1998 г. № 489 «Об утверждении образцов документов для ведения Федерального реестра муниципальных образований в Российской Федерации».

2.5. Записи в документах, предусмотренных п. 2.3, 2.4 настоящей Инструкции, производятся тушью или чернилами разборчивым почерком.

2.6. По получении комплекта документов, предусмотренного п. 2.1 настоящей Инструкции, сотрудник, на которого приказом Министра возложены обязанности по внесению муниципальных образований в Федеральный реестр (регистратор), в месячный срок со дня поступления документов в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (далее — Министерство) рассматривает их на соответствие требованиям, установленным

Положением о Федеральном реестре и настоящей Инструкцией, и при отсутствии противоречий указанным требованиям:

- 1) производит запись в книге для ведения Федерального реестра;
- 2) оформляет Свидетельство о внесении муниципального образования в Федеральный реестр;
- 3) вносит сведения, содержащиеся в пояснительной записке, предусмотренные подпунктами 3, 4 п. 2.1, в Книгу сведений о муниципальных образованиях;
- 4) вносит данные о регистрации в картотеку;
- 5) сдает рассмотренные документы в Архив Министерства;
- 6) передает сведения, необходимые для внесения в электронную копию книги для ведения Федерального реестра, регистратору компьютерной сети;

7) готовит сопроводительные документы для направления Свидетельства о внесении муниципального образования в Федеральный реестр заявителю (в случае направления Свидетельства почтовой связью) и обеспечивает их отправку либо передает оформленное надлежащим образом Свидетельство своему непосредственному руководителю для вручения уполномоченному представителю муниципального образования.

2.7. В случае получения документов, не отвечающих требованиям действующего законодательства, Положения о Федеральном реестре и настоящей Инструкции, регистратор в месячный срок сообщает об этом своему непосредственному руководителю и по его указанию возвращает их соответственно уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

III. Внесение изменений в Федеральный реестр

3.1. Изменения в Федеральный реестр вносятся в случаях:

- 1) изменения наименований муниципальных образований;
- 2) перенесения административных центров муниципальных образований;
- 3) изменения адреса, по которому располагаются органы местного самоуправления;
- 4) изменения состава поселений, входящих в муниципальное образование.

3.2. Для внесения изменений в Федеральный реестр уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования представляет комплект документов, содержащий:

1) текст закона субъекта Российской Федерации, устанавливающего порядок изменения наименований, объединения или преобразования муниципальных образований;

2) заверенную копию соответствующего решения надлежащего в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования органа государственной власти или органа местного самоуправления.

3.3. По получении комплекта документов, предусмотренного п. 3.2 настоящей Инструкции, регистратор в месячный срок со дня поступления документов в Министерство рассматривает их на соответствие требованиям, установленным Положением о Федеральном реестре и настоящей Инструкцией, и при отсутствии противоречий указанным требованиям:

1) производит запись о внесении изменений в соответствующей графе книги для ведения Федерального реестра;

2) вносит изменения в Книгу сведений о муниципальных образованиях;

3) сдает рассмотренные документы в Архив Министерства;

4) передает сведения, необходимые для внесения в электронную копию книги для ведения Федерального реестра, регистратору компьютерной сети;

5) готовит сопроводительные документы для направления извещения о внесении изменений в Федеральный реестр заявителю (в случае направления почтовой связью) и обеспечивает их отправку либо передает оформленное надлежащим образом извещение своему непосредственному руководителю для вручения уполномоченному представителю муниципального образования.

IV. Исключение муниципальных образований из Федерального реестра

4.1. Исключение муниципального образования из Федерального реестра производится в случае его упразднения.

4.2. Для исключения муниципального образования из Федерального реестра по заявлению органа, принявшего в соответствии с законом субъекта Российской Федерации решение об упразднении муниципального образования (либо уполномоченного представителя населения — в случае принятия решения непосредственно населением), уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации представляет комплект документов, содержащий:

1) заявление об исключении муниципального образования из Федерального реестра;

2) заверенную копию решения об упразднении муниципального образования;

3) свидетельство о внесении муниципального образования в Федеральный реестр.

4.3. По получении комплекта документов, предусмотренного п. 4.2 настоящей Инструкции, регистратор в месячный срок со дня поступления документов в Министерство рассматривает их на соответствие требованиям, установленным Положением о Федеральном реестре и настоящей Инструкцией, и при отсутствии противоречий указанным требованиям:

1) уничтожает в присутствии своего непосредственного руководителя и регистратора компьютерной сети Свидетельство о внесении муниципального образования в Федеральный реестр, о чем составляет акт, подписываемый присутствующими при уничтожении Свидетельства;

2) вносит соответствующую запись в книгу для ведения Федерального реестра и Книгу сведений о муниципальных образованиях;

3) передает акт на хранение в Архив Министерства;

4) готовит уведомление об исключении муниципального образования из Федерального реестра для отправки заявителю.

V. Ведение Федерального реестра на электронных носителях

5.1. Ведение Федерального реестра на электронных носителях включает в себя следующие процедуры:

а) внесение муниципального образования и сведений о нем в базу данных после его внесения в книгу для ведения Федерального реестра и в Книгу сведений о муниципальных образованиях;

б) внесение изменений в базу данных после внесения изменений в книгу для ведения Федерального реестра и в Книгу сведений о муниципальных образованиях;

в) исключение муниципального образования из действующей базы данных с переводом всех сведений о нем в архив электронной системы после исключения его из Федерального реестра.

5.2. Программный комплекс ведения электронной копии Федерального реестра должен отвечать следующим требованиям:

а) электронная копия Федерального реестра должна соответствовать книге для ведения Федерального реестра с максимально допустимым отклонением по запаздыванию данных не более чем на одни сутки;

б) система должна хранить все сведения о муниципальном образовании, входящие документы и принятые решения;

в) система должна позволять вносить информацию как с твердой копии документов, так и с электронного варианта с последующей верификацией данных;

г) система должна автоматически вести протокол всех изменений в базе данных с фиксацией ответственного сотрудника и времени доступа;

д) система должна вести архив всех изменений, внесенных в процессе ее эксплуатации, и иметь возможность возврата в любое предыдущее состояние;

е) система должна иметь средства разграничения доступа и разграничения функций пользователя по утвержденной дисциплине для лиц, имеющих право на те или иные действия;

ж) система должна обеспечивать ежедневное резервное копирование баз данных на отдельных носителях, хранящихся в специальном помещении;

з) система должна обеспечивать восстановление баз данных с резервной копии в течение не более 30 мин.;

и) система должна обеспечивать выдачу твердой копии всех сведений, хранящихся в базе данных.

5.3. Местонахождением электронной копии Федерального реестра является Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации.

VI. Заключительные положения

6.1. Все записи в книге для ведения Федерального реестра, Книге сведений о муниципальных образованиях удостоверяются подписью регистратора с указанием его фамилии, инициалов и даты.

6.2. Книга для ведения Федерального реестра, Книга сведений о муниципальных образованиях, бланки свидетельств о внесении муниципальных образований в Федеральный реестр, документы, на основании которых ведется Федеральный реестр, являются документами строгого учета.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 44, ст. 4188.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 49, ст. 5497.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 22, ст. 2461.

«Российская газета». 2001. 22 февр.



А.П.ПОТАПОВ

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Нередко проблема совершенствования межбюджетных отношений рассматривается как улучшение практики формирования и распределения средств федерального бюджета в целях оказания финансовой поддержки бюджетам субъектов федерации. Это, на наш взгляд, лишь одна сторона проблемы. Бюджетная система Российской Федерации включает три уровня — государственный федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и бюджеты муниципальных образований. Поэтому чрезвычайно важны финансовые аспекты взаимоотношений органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления:

— распределение расходов, предполагающее разделение и правовое закрепление за региональными и местными уровнями ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций;

— обоснование величины расходов адекватно закрепленным за каждым уровнем бюджетной системы полномочиям;

— распределение доходов, предусматривающее определение и правовое закрепление источников доходов региональных и местных бюджетов.

Принятые за годы реформ законы, к сожалению, не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости, хотя эти принципы гарантируют Конституция РФ (ст. 132), федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава V) от 28 августа 1995 г. № 154—ФЗ и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. № 126—ФЗ. Можно сказать, что сегодня административная

ПОТАПОВ Алексей Павлович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления юридического факультета Мордовского государственного университета.

подотчетность и подконтрольность местного самоуправления заменяется экономической. Результатом такой политики явилось финансовое закрепощение (в соответствии с законодательством) местного самоуправления. Специфика компетенции органов местного самоуправления известна — это решение вопросов местного значения, максимальное удовлетворение важнейших жизненных потребностей членов местного сообщества. От реализации данных принципов во многом зависит, насколько Россия является социальным государством, как это указано в ст. 7 Конституции РФ.

Проблема межбюджетных отношений на региональном уровне комплексная и складывается из множества нерешенных экономически и законодательно вопросов: оптимального соотношения собственных и регулирующих доходов местных бюджетов как показателя реальной финансовой самостоятельности местного самоуправления и, следовательно, решения проблемы налоговых и других источников формирования доходов местных бюджетов; передачи части государственных полномочий на местный уровень; разработки минимальных государственных социальных стандартов, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Попытки решения проблем муниципальных финансов, поиска оптимальных вариантов построения межбюджетных отношений в регионах Российской Федерации предпринимались и предпринимаются до сих пор.

В Республике Мордовия, например, с 1997 г. внедрена принципиально новая схема межбюджетных отношений органов государственной власти и муниципальных образований. Так, Постановлением Правительства Республики Мордовия от 3 ноября 1997 г. № 460 было утверждено Положение о системе стимулирования органов местного самоуправления муниципальных образований и их руководителей по увеличению поголовья скота и его продуктивности.

При недостаточном обеспечении финансирования текущих расходов местного бюджета собственными доходами (с учетом закрепленных регулирующих доходов) из вышестоящего бюджета предоставляется финансовая помощь в виде дотаций. Данная форма финансовой помощи муниципальным образованиям ежегодно предусматривается в Законе Республики Мордовия «О республиканском бюджете Республики Мордовия». Фактическое перечисление дотаций из республиканского бюджета производится пропорционально проценту выполнения следующих показателей социально-экономического развития административных районов: объем закупок мяса и молока,

объем закупок зерна для государственных нужд, объем закупок картофеля, товарооборот, реализации водки и ликероводочных изделий, объем платных услуг, объем строительно-монтажных работ, объем промышленного производства, объем закупок зеленого горошка, объем поставок сахарной свеклы. Плановая доля каждого показателя в общей сумме финансовой помощи дифференцируется по районам в пределах 5—30 %. Сумма дотации корректируется на процент выполнения собственных доходов, а также снижения поголовья скота и уменьшается на сумму стоимости имущества, передаваемого из собственности Республики Мордовия в собственность муниципальных образований. В начале финансового года при исполнении доходной части местных бюджетов нередки случаи возникновения временных кассовых разрывов. Для их покрытия муниципальным образованиям из республиканского бюджета могут быть предоставлены бюджетные ссуды на срок не более 6 месяцев с последующим зачетом в счет финансовой помощи.

С целью поддержания должной финансовой дисциплины в межбюджетных отношениях принят Указ Главы Республики Мордовия «О мерах по обеспечению достоверности статистической информации по показателям межбюджетных отношений в Республике Мордовия» от 17 февраля 2000 г. № 16. Так, в случае выявления приписок в представляемой муниципальными образованиями статистической отчетности по межбюджетным отношениям Министерство финансов Республики Мордовия не выплачивает начисленные или принимает меры по возврату незаконно полученных дотаций: в трехкратном размере — для сельских муниципальных образований и в пятикратном — для районов.

Принципиально иная модель формирования межбюджетных отношений действует во Владимирской области. В целях выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований здесь создан Фонд финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО) за счет следующих доходов, зачисляемых в областной бюджет: 80 % трансферта из федерального бюджета; 24,58 % налога на прибыль предприятий и организаций; 100 % доходов от акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, водку и ликероводочные изделия, спиртосодержащие растворы, производимые на территории области; 100 % налога на имущество предприятий. Первоочередное право на дотацию из фонда имеют муниципальные образования, где среднедушевой валовой налоговый ресурс с учетом индекса бюджетных расходов ниже данного показателя по области. Дополнительную финансовую помощь

из фонда получают муниципальные образования, в которых среднедушевой валовой налоговый ресурс с учетом дотации, полученной в первоочередном порядке, ниже уровня, максимально возможного при планируемом объеме ФФПМО. Среднедушевые валовые налоговые ресурсы (ВНР) муниципальных образований определяются по формуле $VNR_{\text{душ. м}} = VNR_{\text{м}} / Ч_{\text{м}}$, где $VNR_{\text{душ. м}}$ — среднедушевой валовой налоговый ресурс муниципального образования на конкретный год; $VNR_{\text{м}}$ — объем налоговых и неналоговых доходов муниципального образования на конкретный год; $Ч_{\text{м}}$ — численность населения муниципального образования.

Сравнение систем межбюджетных отношений в Республике Мордовия и Владимирской области позволило выявить следующие различия.

В Республике Мордовия «стержнем» в построении межбюджетных отношений выступают показатели социально-экономического развития административных районов. От их выполнения зависят перечисляемые территориям суммы дотаций. Такой прием можно охарактеризовать как экономический, косвенный метод управления социально-экономическим развитием районов. Воздействие осуществляется прежде всего на материальные интересы органов местного самоуправления. Администрация районов непосредственно заинтересована в выполнении прогнозных заданий. Как показывает практика, такой способ управления действен. Однако эта модель межбюджетных отношений имеет и обратную сторону — ограничение самостоятельности местного самоуправления, прежде всего финансовой.

Во Владимирской области применяется иной порядок оказания финансовой помощи муниципальным образованиям, базирующийся на средних нормативах финансирования социально значимых услуг из местных бюджетов на одного потребителя в год (в руб.). В 2000 г., например, эти нормативы были следующими: 116 руб. — управление, 57 — правоохранительная деятельность, 28 — автомобильный транспорт, 27 — ЖКХ и др. Предусмотрен широкий перечень нормативов отчислений от регулирующих источников доходов в местные бюджеты (федеральных и региональных налогов). В целом создание во Владимирской области Фонда финансовой поддержки муниципальных образований преследует цель обеспечения реализации гарантий минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, выравнивания их доходов.

Федеральное законодательство в области местного самоуправления ориентирует на построение межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на основе приоритета

финансирования минимально необходимых расходов местных бюджетов, которые устанавливаются законами субъектов федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Органы местного самоуправления гарантируют удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже государственных социальных стандартов. В этих целях в доходной части местных бюджетов федеральными и региональными органами государственной власти закрепляются отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов федерации (ст. 37 «Обеспечение минимальных местных бюджетов» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Идентичные нормы содержатся в региональном законодательстве, например в ст. 28 «Финансовые гарантии обеспечения минимальных государственных социальных стандартов» Закона Республики Мордовия «О местном самоуправлении в Республике Мордовия» от 9 сентября 1994 г. № 1439-ХІІ; ст. 43 «Обеспечение минимальных бюджетов» Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» от 18 октября 1995 г. № 21-РЗ; ст. 38 «Обеспечение минимальных местных бюджетов» Закона Тюменской области «О местном самоуправлении» от 6 декабря 1995 г. № 16; ст. 41 «Обеспечение минимальных местных бюджетов» Закона Рязанской области «О местном самоуправлении в Рязанской области» от 10 января 1996 г. № 1; ст. 39 «Обеспечение сбалансированности местных бюджетов» Закона Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа «О местном самоуправлении в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе» от 6 июня 1996 г. № 5-15-ОКЗ.

Казалось бы, это те нормы, выполнение которых сделало бы местное самоуправление максимально эффективным. Однако нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, государственные минимальные социальные стандарты, которые поставили бы местные бюджеты на прочную основу, до сих пор не разработаны. Правда, в некоторых субъектах федерации они установлены (например, во Владимирской области), но в пределах возможностей этих территорий, которые весьма ограничены.

Поступила 12.01.2001.



Е.А.ДЕМЬЯНОВ

ЭКСКЛЮЗИЯ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Исследование ситуаций социальной эксклюзии является относительно новым направлением в отечественной социологии управления. Термин «эксклюзия» означает положение, при котором социальные обстоятельства складываются таким образом, что лицо не может воспользоваться правами, предоставленными ему законом¹. Эксклюзию следует отличать от депривации, которая определяется как неравенство доступа к социальным благам². Однако во многих случаях именно длительная и множественная депривация в нескольких социальных сферах создает ситуацию эксклюзии, так как подавляет социальную активность населения, в том числе направленную на осуществление гражданских прав.

Внимание, которое в последнее время стало уделяться социальной эксклюзии, свидетельствует о повышении в российском обществе культуры пользования гражданскими правами, являющейся составной частью правовой культуры. Был необходим десятилетний опыт, чтобы понять, что выход из ситуации депривации путем признания и предоставления прав сам по себе не приведет к реализации возможностей личности. В настоящее время не только специалисты, но и население пришли к осознанию того, что для пользования имеющимися правами необходимо обладать ресурсами, причем не только и не столько материальными, сколько нематериальными, такими как образование, информация, правовая культура.

Одно из недавно признанных гражданских прав — право населения на местное самоуправление. Однако уже сейчас можно сказать, что пользование данным правом затруднительно. Сложившаяся ситуация, при которой самоуправление населения оказалось подмененным самоуправлением муниципаль-

ДЕМЬЯНОВ Евгений Александрович, научный сотрудник сектора территориального управления НИИ регионологии при Мордовском государственном университете.

ных органов власти, ярко иллюстрирует ситуацию социальной эксклюзии.

Эксклюзия в сфере местного самоуправления обусловлена прежде всего тем, что данное право не является личным, а для того чтобы воспользоваться каким-либо коллективным правом со стороны его субъектов требуется довольно много усилий. Кроме того, усилия по осуществлению данного права должны быть скоординированны и однонаправленны, что требует высокого уровня коммуникативности внутри местного сообщества и наличия среди населения гражданских лидеров. Пользование правом на местное самоуправление предполагает достаточно высокий уровень административной культуры населения, то есть его способность адекватно оценивать сложившуюся ситуацию, принимать обоснованные самоуправленческие решения и оперативно исполнять их. Таким образом, право на местное самоуправление оказывается чрезмерно ресурсоемким для реальных возможностей населения в настоящее время.

Причины отчуждения населения от местного самоуправления можно разделить на несколько групп в зависимости от вызывающих их дисфункций социальных и административных отношений. Первая группа причин эксклюзии в сфере местного самоуправления связана со спецификой органов муниципальной власти. Административные органы, называемые в настоящее время органами местного самоуправления, по своей природе и функциям представляют собой децентрализованное продолжение государственного аппарата. Исходя из этого, ситуация эксклюзии усугубляется тем, что в силу традиций, сложившихся в последние десятилетия, население не воспринимает сферу управления как область своей компетенции и легко отдает ее на откуп аппарату. Органы местной власти представляются населению не защитниками его интересов, а выразителями позиции государства в данном населенном пункте, что заставляет население соблюдать дистанцию от местных административных органов и, следовательно, не позволяет в полной мере воспользоваться правом на участие в местном самоуправлении.

Вторая группа причин социальной эксклюзии связана со слабой информированностью населения о сути происходящих событий. Перемены в стране в течение последних десяти лет в достаточно полном объеме могут быть доступны пониманию только специалистов и практиков в сфере управления. Существующий в обществе плюрализм мнений по поводу реформ

и провозглашенных прав дезориентирует население. Кроме того, пропаганда гражданских прав в сфере местного самоуправления государственными деятелями и органами власти не внушает населению доверия, как и многие другие исходящие от государства инициативы. В комплексе эти проблемы приводят к тому, что население не может разобраться в специфике местного самоуправления и соответственно выработать должного отношения к нему, чтобы эффективно использовать его преимущества.

Непонимание населением особенностей местного самоуправления отразилось в результатах опроса «Гармонизация социальных отношений в Республике Мордовия», проведенного НИИ регионологии осенью 1999 г. Вопрос о предпочитаемых формах местного самоуправления был открытым, однако собственное мнение высказали только 0,5 % респондентов, что вместе с достаточно высоким показателем затруднившихся в выборе ответа (27,8 %) подтверждает мнение о недостаточном осознании населением проблем местного самоуправления. При этом около половины ответов свидетельствует о непонимании респондентами специфики местного самоуправления (варианты ответов: «создать честное правительство» или «исполнение и контроль»). Вместе с тем никто из респондентов не предложил такие варианты самоуправленческих действий, как народная правотворческая инициатива, митинги и пикетирования, отчеты должностных лиц перед населением и др.³

Препятствием для реализации прав в сфере местного самоуправления является также неосознание населением собственных территориальных интересов. Территориальный интерес представляет собой предпочтения населения конкретной территории относительно целей и средств ее развития. Особенностью территориальных интересов, как и многих других коллективных интересов, является то, что они во многих случаях неизвестны своим носителям или не осмыслены ими четко. Такая ситуация препятствует сплочению населения в целях отстаивания своих интересов средствами местного самоуправления.

Следующая проблема, связанная с территориальными интересами, — несовпадение в большинстве случаев их носителей и выразителей. Последними являются частные или должностные лица, движения, организации, провозглашающие своей целью борьбу за достижение территориального интереса. Опасность неизбежной, но во многих случаях полезной, замены его носителей выразителями состоит в высокой вероятности подмены территориального интереса личным. При этом недо-

бросовестным выразителям интересов населения выгодна его низкая общественная активность: чем меньше включенность населения в отстаивание своих интересов, тем больше возможностей у выразителей, прикрываясь его интересами, удовлетворять личные или корпоративные интересы.

Территориальные интересы должны быть хорошо известны населению. Это не только станет препятствием для недобросовестного отстаивания интересов населения его выразителями, но и поможет государственной власти ориентироваться в общественном мнении при формировании социально-экономической политики. В тех случаях, когда территориальный интерес не может быть выявлен, задача государственной и местной власти, если, конечно, она желает способствовать формированию гражданского общества и местного самоуправления, — предложить вариант территориального интереса и убедить население в его важности.

Формирование гражданского общества и задействование механизмов местного самоуправления предполагается не только в интересах населения, иначе государство не прилагало бы столько усилий на протяжении последних лет. Заинтересованность государства в развитии местного самоуправления состоит в том, что население располагает значительными материальными средствами, использование которых в условиях недостатка бюджетных и инвестиционных ресурсов может помочь в реализации государственной социально-экономической политики. Сегодня практика органов муниципальной власти не способствует вовлечению ресурсов населения в решение государственных проблем на местном уровне. Только при условии формирования подлинного местного самоуправления, понимаемого как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения⁴, следовательно, действующего в основном на средства населения и под собственную ответственность, местная власть станет поддержкой, а не бременем для государственной власти. При этом за территориальный интерес не обязательно должны приниматься интересы большинства, во многих случаях преимущество может быть отдано интересам наиболее активных слоев населения, а также в наибольшей степени выражающим идею развития территории.

Всякое исследование эксклюзии имеет практический смысл только как исследование возможности инклюзии, то есть поиска путей полноценной реализации прав. Таким образом, способами противодействия эксклюзии в сфере местного самоуправления должны, на наш взгляд, стать переориентация

органов муниципальной власти на поддержку самоуправленческих инициатив населения и активная информационно-разъяснительная работа с населением со стороны региональных органов власти.

Исходя из того, что в настоящее время населению трудно самостоятельно осуществлять гражданские права в сфере местного самоуправления, было бы полезно создать на региональном уровне орган в форме государственного комитета или министерства, в компетенцию которого входили бы вопросы формирования и развития местного самоуправления. Эти обязанности можно возложить также на действующие при региональных администрациях управления государственной службы, преобразовав их в управления государственной службы и развития местного самоуправления при условии расширения их компетенции и обеспечения необходимыми для реализации новых задач средствами. К задачам данного органа могут быть отнесены: подготовка, принятие и реализация региональных программ развития местного самоуправления; совместное с комитетами по местному самоуправлению органов представительной власти правовое регулирование сферы муниципального управления; контроль за бюджетной и налоговой политикой на местном уровне, а также за использованием муниципальной собственности; подготовка и повышение квалификации муниципальных кадров; информационная и методическая поддержка местного самоуправления; проведение научных исследований в области местного самоуправления и разработка эффективных управленческих технологий; организация разъяснения населению основ местного самоуправления и государственной политики в области его формирования и развития.

Значительный эффект, на наш взгляд, может быть достигнут также при создании органов с аналогичной компетенцией при районных администрациях. В этом случае ввиду их непосредственной приближенности к сфере проявления управленческих инициатив основное внимание должно быть уделено не общей поддержке местного самоуправления, а разъяснительной работе с населением и адресной поддержке конкретных самоуправленческих инициатив. Тогда система региональных органов, способствующих формированию местного самоуправления, приобретет следующий вид: управление государственной службы и развития местного самоуправления и комитет представительного органа по местному самоуправлению — на региональном уровне и соответствующие отделы при районных администрациях — на местах.

Таким образом, состояние эксклюзии является дисфункцией гражданского общества, проявляющейся с особой силой в период его становления. Поэтому преодоление социальной эксклюзии, снятие противоречия между правом и возможностью его реализации является одним из важных факторов развития местного самоуправления и становления гражданского общества в Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Преодоление: Материалы междунар. весенней школы «Социальные эксклюзии в переходном обществе: пути преодоления». Новосибирск, 2000.

² См.: Аберкромби Н., Хилл С., Тернер Б. Социологический словарь. Казань, 1997. С. 73.

³ См.: Демьянов Е.А. Развитие местного самоуправления: ожидания населения // Резервы гармонизации социальных отношений в Мордовии. Вып. III. Итоги анкет. опроса в 1999 г. Саранск, 2000. С. 167—171.

⁴ См.: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5011.

Поступила 25.01.2001.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
 от 16 февраля 2001 г. № 122
 г. Москва

**О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЕ
 «ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ ГРАЖДАН
 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2001—2005 гг.»**

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемую государственную программу «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001—2005 гг.» (далее именуется — Программа).

2. Возложить на Правительственную комиссию по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, участвующих в реализации Программы.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать региональные программы патриотического воспитания граждан, предусмотрев в них в том числе реализацию мероприятий, определенных Программой.

4. Финансирование мероприятий по реализации Программы в 2001 г. осуществить в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете федеральным органам исполнительной власти и организациям, участвующим в реализации Программы, а также за счет привлечения средств органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств.

5. Министерству финансов Российской Федерации при разработке проектов федерального бюджета начиная с 2002 г. предусматривать выделение средств на реализацию Программы с учетом предложений соответствующих федеральных органов исполнительной власти и организаций.

Председатель Правительства
 Российской Федерации
М. КАСЬЯНОВ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА
 «ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ ГРАЖДАН
 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2001—2005 гг.»**

I. Введение

Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001—2005 гг.» (далее именуется — Программа) разработана в соответствии с предложениями Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, творческих союзов, религиозных конфессий.

Программа имеет государственный статус.

Реализация Программы будет способствовать сохранению общественной стабильности, восстановлению национальной экономики и укреплению обороноспособности страны.

Программа, ориентированная на все социальные слои и возрастные группы граждан России, определяет основные пути развития системы патриотического воспитания граждан, ее основные компоненты, позволяющие формировать готовность российских граждан к служению Отечеству. При этом учитываются опыт и достижения прошлого, современные реалии и проблемы, тенденции развития нашего общества.

**II. Содержание проблемы патриотического воспитания
 и обоснование необходимости
 ее решения программными методами**

Патриотическое воспитание — это систематическая и целенаправленная деятельность органов государственной власти и организаций по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

Патриотическое воспитание направлено на формирование и развитие личности, обладающей качествами гражданина — патриота Родины и способной успешно выполнять гражданские обязанности в мирное и военное время.

Составной частью патриотического воспитания является военно-патриотическое воспитание граждан в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе».

События последнего времени подтвердили, что экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей оказали негативное влияние на общественное сознание большинства социальных и возрастных групп населения страны, резко снизили воспитательное воздействие российской культуры, искусства и образования как важнейших факторов формирования патриотизма. Стала все более заметной постепенная утрата нашим обществом традиционно российского патриотического сознания. Объективные и субъективные процессы существенно обострили национальный вопрос. Патриотизм кое-где стал перерождаться в национализм. Во многом утрачено истинное значение и понимание интернационализма. В общественном сознании получили широкое распространение равнодушие, эгоизм, индивидуализм, цинизм, немотивированная агрессивность, неуважительное отношение к государству и социальным институтам. Проявляется устойчивая тенденция падения престижа военной и государственной службы.

В этих условиях очевидна неотложность решения на государственном уровне острейших проблем системы воспитания патриотизма как основы консолидации общества и укрепления государства.

Чтобы объединить усилия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, скоординировать и направить их работу на все социальные и возрастные группы, семью как главную ячейку общества, нужна единая государственная политика в области патриотического воспитания граждан России и соответствующая этой политике государственная система патриотического воспитания граждан, способная консолидировать и координировать эту многоплановую работу.

Эта система должна включать в себя соответствующие государственные структуры, нормативную правовую базу воспитательной деятельности на всех уровнях, начиная с первичного коллектива и заканчивая высшими органами государственной власти, а также комплекс мероприятий по формированию патриотических чувств и сознания граждан Российской Федерации.

Героические события отечественной истории, выдающиеся достижения страны в области политики, экономики, науки, культуры и спорта еще сохранили качества нравственных идеалов, что создает реальные предпосылки для разработки комплекса мероприятий по патриотическому воспитанию граждан

дан с учетом сложившихся к настоящему времени тенденций, связанных с консолидацией общества и подъемом патриотизма, переносом основных усилий по патриотическому воспитанию в регионы, общественность которых демонстрирует негативное отношение к сепаратизму и указывает на необходимость более активного участия центра в проводимых на местах мероприятиях патриотической направленности.

Система патриотического воспитания предусматривает формирование и развитие социально значимых ценностей, гражданственности и патриотизма в процессе воспитания и обучения в образовательных учреждениях всех типов и видов; массовую патриотическую работу, организуемую и осуществляемую государственными структурами, общественными движениями и организациями; деятельность средств массовой информации, научных и других организаций, творческих союзов, направленную на рассмотрение и освещение проблем патриотического воспитания, на формирование и развитие личности гражданина и защитника Отечества.

Основным институтом, обеспечивающим организацию и функционирование всей системы патриотического воспитания, является государство.

Создание такой системы предполагает консолидацию деятельности органов государственной власти всех уровней, научных и образовательных учреждений, ветеранских, молодежных, других общественных и религиозных организаций, творческих союзов по решению широкого комплекса проблем патриотического воспитания на основе программных методов и единой государственной политики в соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации.

III. Цель и задачи Программы

Целью Программы является развитие системы патриотического воспитания граждан Российской Федерации, способной на основе формирования патриотических чувств и сознания обеспечить решение задач по консолидации общества, поддержанию общественной и экономической стабильности, упрочению единства и дружбы народов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели решаются следующие задачи:

создание механизма, обеспечивающего становление и эффективное функционирование государственной системы патриотического воспитания;

формирование патриотических чувств и сознания граждан на основе исторических ценностей и роли России в судьбах мира, сохранение и развитие чувства гордости за свою страну;

воспитание личности гражданина — патриота Родины, способного встать на защиту государственных интересов страны;

формирование комплекса нормативного, правового и организационно-методического обеспечения функционирования системы патриотического воспитания.

Программой определена последовательность решения комплекса поставленных задач.

Реализация Программы будет осуществляться в течение 2001—2005 гг. в два этапа:

первый — 2001 г.;

второй — 2002—2005 гг.

На первом этапе предусматривается:

проработка организационных основ реализации Программы; создание нормативной правовой базы патриотического воспитания;

разработка федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации подпрограмм (перечней, планов);

проведение ведомственных и региональных мероприятий патриотической направленности.

На втором этапе предполагается реализация основных мероприятий Программы согласно приложению № 1*.

IV. Система программных мероприятий

1. Создание нормативной правовой базы патриотического воспитания граждан Российской Федерации

В программных мероприятиях предусматриваются подготовка проектов законодательных актов, включающих вопросы патриотического воспитания граждан Российской Федерации, внесение изменений в Федеральный закон «О днях воинской славы (победных днях) России», дополнений в перечень объектов для включения в реестр музеев, составляющих национальное достояние России, и разработка положений об общественных музеях, о проведении всероссийских военно-спортивных игр, подготовка постоянно действующего конкурса проектов, программ, форм и методов патриотического воспитания в

современных условиях, а также соответствующих законодательных актов субъектов Российской Федерации.

Предполагается разработка нормативного правового механизма взаимосвязи и взаимодействия субъектов патриотического воспитания, определение места, роли, социально-правового статуса, задач и функций каждого органа и организации как составных элементов единой системы патриотического воспитания с учетом их специфики, а также изменений, произошедших в стране за последние годы.

2. Совершенствование деятельности институтов государственной власти в области патриотического воспитания граждан Российской Федерации

В числе первоочередных мер предусматривается разработка концепции патриотического воспитания граждан Российской Федерации как системы взглядов на формирование гражданина — патриота Родины в современных условиях, которая послужит основой для подготовки федерального закона о патриотическом воспитании граждан Российской Федерации, создающего правовую основу для реализации государственной политики в области патриотического воспитания.

Предполагается расширить полномочия Правительственной комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, ее рабочих органов в области патриотического воспитания на федеральном уровне. В регионах предлагается создание координационных советов и центров патриотического воспитания. Предусмотрено продолжить проработку и согласование вопросов о возможности создания в отдельных регионах опорных зон для апробации системы патриотического воспитания, разных подходов к ее регулированию.

На всех этапах реализации Программы определены меры федерального и регионального уровня для подготовки кадров по патриотическому воспитанию, в том числе меры, направленные на выработку единых подходов к организации патриотического воспитания, в частности создание курсов, проведение научно-практических конференций, семинаров, круглых столов по вопросам патриотического воспитания, а также организация всероссийского съезда общественно-патриотических объединений, всероссийских организационно-методических и учебно-методических сборов, совещаний руководителей патриотических объединений и клубов.

3. Система мер государственных институтов по совершенствованию процесса патриотического воспитания граждан Российской Федерации

* Приложение № 1 не публикуется.

Системой государственных мер предусматривается формирование у граждан Российской Федерации духовно-патриотических ценностей, профессиональных качеств и умений, чувства верности конституционному и воинскому долгу, а также готовности к их проявлению в различных сферах жизни общества, особенно в процессе военной и государственной службы. Для этого планируется проведение комплекса мероприятий военно-патриотической работы, создание музейных экспозиций и организация деятельности патриотических и военно-патриотических, военно-исторических и культурно-исторических, военно-технических и военно-спортивных клубов и объединений, клубов и учебных пунктов будущего воина, офицера, широкое проведение дней и месячников защитника Отечества, военно-патриотической работы и подготовки к военной службе, «Вахт памяти» и поисковых мероприятий, военно-спортивных игр и походов.

Реализация указанных мероприятий осуществляется в рамках настоящей Программы, ведомственных и региональных программ.

4. Государственное воздействие на пропаганду патриотизма в средствах массовой информации

Предусматривается система мер по поддержке средств массовой информации, участвующих в пропаганде патриотизма, в том числе:

разработка программ, циклов и конкретных рекомендаций по усилению патриотической направленности телерадиовещания;

формирование программы вещания на Россию в интересах обеспечения объективности изложения исторических и текущих событий;

активное противодействие фактам искажения и фальсификации истории Отечества;

создание информационной базы в сети Интернет по проблемам развития патриотического воспитания;

организация постоянно действующих рубрик о патриотическом воспитании граждан в телевизионных и радиовещательных программах и в печати с привлечением к обсуждению проблем патриотического воспитания ученых, видных государственных и общественных деятелей, представителей культуры и искусства, педагогов, воспитателей, ветеранов войны, военной службы и труда.

Программа предусматривает производство кино- и видеофильмов, издательскую деятельность, постановку спектаклей, направленных на патриотическое воспитание граждан с учетом особенностей развития, истории и культуры народов

России, содействия их взаимообогащению, мобилизацию потенциала творческой интеллигенции в целях создания образов положительных героев для художественных произведений, рассчитанных на различные возрастные и социальные группы населения.

Программа включает мероприятия по усилению противодействия искажению и фальсификации истории Отечества, что предусматривает расширение фактографической базы исторических событий, публикацию новых архивных документов, военно-исторической литературы, мемуаров и справочных пособий, серий книг патриотической направленности и календарей, сувенирной продукции. Предлагается образование специального печатного органа по проблемам патриотического воспитания.

Предполагается выпуск отечественных учебных пособий, раскрывающих значение проводимых в стране социально-экономических и культурных преобразований, роль государства и личности в судьбах российского народа.

Активизация творческого потенциала журналистов, писателей, кинематографистов осуществляется путем организации конкурсов с учреждением ежегодных премий по патриотической тематике.

5. Консолидация и координация деятельности общественных объединений и организаций в интересах патриотического воспитания граждан Российской Федерации

Это направление предусматривает систему мер по государственной поддержке общественных объединений и организаций в области патриотического воспитания, создание условий для повышения эффективности их работы в этой сфере.

Рекомендуется активнее привлекать ветеранские и творческие организации и союзы к работе с молодежью, полнее использовать их опыт и духовный потенциал в целях сохранения и преемственности славных боевых и трудовых традиций.

Определены меры по консолидации и координации деятельности общественных объединений и организаций при подготовке и проведении мероприятий, связанных с памятными событиями воинской славы России, а также новые активные формы коллективного воспитательного воздействия, адресного влияния на формирование патриотического сознания россиян.

6. Формирование научно-теоретических и методических основ патриотического воспитания граждан Российской Федерации

Одним из важнейших направлений Программы является формирование научно-теоретических и методических основ патриотического воспитания.

Это направление предполагает мобилизацию творческого потенциала деятелей науки на всестороннее научно-теоретическое обоснование и решение проблем патриотического воспитания, разработку трудов по истории и боевой летописи армии и флота, о деятельности выдающихся полководцев и флотоводцев России, написание учебников.

Предусматривается разработка учебно-методических пособий и рекомендаций в области патриотического воспитания с научным обоснованием путей приобщения подрастающего поколения к патриотическим ценностям, подготовке его к военной службе и достойному служению Отечеству.

Предлагается создание общественных информационно-аналитических центров, аккумулирующих проблемы формирования и развития личности гражданина-патриота Родины.

V. Механизм реализации Программы

Механизм реализации Программы определяется ее государственным статусом и учитывает сложившиеся к настоящему времени тенденции, связанные с консолидацией общества и подъемом патриотизма, переносом основных усилий в деле патриотического воспитания на регионы, общественность которых высказывается за более активное участие центра в решении задач военно-патриотической направленности.

Координацию деятельности по реализации Программы осуществляет Правительственная комиссия по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (далее именуется — Комиссия).

Комиссия:

обеспечивает контроль за целевым использованием финансовых средств;

обсуждает представленные в Правительство Российской Федерации предложения по уточнению перечня мероприятий Программы и сроков их реализации.

Функции рабочего органа Комиссии по указанным вопросам возлагаются на Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации.

Головными исполнителями мероприятий Программы являются Министерство образования Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации и Российский государственный военный историко-культурный центр при Правительстве Российской Федерации.

Головные исполнители:

разрабатывают подпрограммы с определением конкретных работ, необходимых затрат по каждому мероприятию (с расчетами-обоснованиями) и источников их финансирования (раздельно по каждому источнику и по годам);

организуют и проводят конкурсный отбор исполнителей конкретных работ по реализации подпрограмм в соответствии с законодательством Российской Федерации;

определяют источники финансирования подпрограмм, исходя из максимального привлечения внебюджетных средств, а также средств органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по вопросам реализации мероприятий Программы, в которых они принимают участие);

представляют в Комиссию подпрограммы, согласованные с Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими заинтересованными органами;

обеспечивают реализацию указанных подпрограмм.

Федеральные органы исполнительной власти — исполнители Программы на ее основе и на основе подпрограмм головных исполнителей разрабатывают ведомственные программы (перечни, планы) патриотического воспитания граждан и организуют их выполнение.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

разрабатывают региональные подпрограммы (перечни, планы) патриотического воспитания граждан с включением в них конкретных работ по выполнению мероприятий, предусмотренных в Программе, и осуществляют их реализацию;

обеспечивают финансирование мероприятий региональных подпрограмм (перечней, планов) за счет собственных средств.

VI. Ресурсное обеспечение Программы

Ориентировочный общий объем финансирования Программы составляет 177,95 млн руб., в том числе 130,78 млн руб. — за счет средств федерального бюджета, 32,67 млн руб. — за счет средств органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 14,50 млн руб. — за счет внебюджетных источников. Средства из федерального бюджета на реализацию Программы выделяются федеральным органам исполнительной власти согласно приложению № 2.

Конкретные объемы финансирования мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета (с разбивкой по годам) определяются при разработке подпрограмм.

Ежегодные объемы финансирования мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета уточняются по результатам рассмотрения бюджетных заявок федеральных органов исполнительной власти и организаций — головных исполнителей Программы.

Финансирование расходов федеральных органов исполнительной власти и организаций, связанных с реализацией мероприятий подпрограмм, осуществляется в соответствии с ведомственной классификацией расходов федерального бюджета.

VII. Оценка эффективности реализации Программы

В результате осуществления Программы ожидается:

в социально-идеологическом плане — обеспечение духовно-нравственного единства общества, снижение степени идеологического противостояния, возрождение истинных духовных ценностей российского народа, упрочение единства и дружбы народов Российской Федерации;

в социально-экономическом плане — обеспечение заинтересованности общества в развитии национальной экономики и на этой основе снижение социальной напряженности, поддержание общественной и экономической стабильности;

в области обороноспособности страны — стремление молодежи к службе в Вооруженных Силах, готовность граждан к защите Отечества, сохранение и развитие его славных боевых и трудовых традиций.

Конечными результатами реализации Программы должны стать социально-экономический, духовный и культурный подъем, укрепление государства и его обороноспособности, достижение социальной и экономической стабильности. Высокая духовность, гражданская позиция, патриотическое сознание россиян будут в огромной степени способствовать успешному решению задач по преодолению кризиса и определять будущее России.

**Средства из федерального бюджета,
выделяемые федеральным органам исполнительной власти
на реализацию государственной программы
«Патриотическое воспитание граждан
Российской Федерации на 2001—2005 гг.»**

	(млн руб.)
Минобороны России	9,73
Минобразование России	46,11
Минкультуры России	31,95
МПТР России	23,5
МЧС России	0,6
МИД России	4,5
Госкомспорт России	4,75
Росархив	0,5
Росвоенцентр	1,34
Российская академия наук	0,4
Российская академия медицинских наук	5,85
Другие исполнители Программы	1,55
Итого	130,78

«Российская газета». 2001. 12 марта

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 23 марта 2001 г. №224
г. Москва

**О ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПЕРИМЕНТА ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
СТРУКТУРЫ И СОДЕРЖАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В целях повышения качества образования и воспитания, создания условий для формирования здорового образа жизни обучающихся, обеспечения преемственности образовательных программ общего и профессионального образования Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Одобрить концепцию структуры и содержания общего образования, определяющую порядок разработки и внедрения новых общеобразовательных программ, подготовленную Министерством образования Российской Федерации и получившую поддержку на Всероссийском совещании работников образования в январе 2000 г.

2. Принять предложение Министерства образования Российской Федерации, согласованное с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, о проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования, устанавливающего в общеобразовательных учреждениях, участвующих в эксперименте, нормативные сроки освоения общеобразовательных программ по ступеням общего образования:

I ступень (начальное общее образование) — 4 года;

II ступень (основное общее образование) — 5—6 лет;

III ступень (среднее (полное) общее образование) — 2 года.

3. Министерству образования Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления разработать и утвердить в 2-месячный срок порядок проведения эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования и начать его осуществление с 1 сентября 2001 г.

4. Возложить на Министерство образования Российской Федерации и Российскую академию образования научно-методическое обеспечение проведения эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования.

5. Министерству образования Российской Федерации ежегодно, по окончании учебного года, представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования.

**Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ**

«Российская газета». 2001. 29 марта

XXI ВЕК — ВЕК ОБРАЗОВАНИЯ

VI съезд Российского союза ректоров высших учебных заведений пришелся на самый канун 2001 г. Эта дата имеет не только вполне очевидное календарно-символическое значение. Вступая в XXI в., открывающий новое тысячелетие, человечество с надеждой и тревогой всматривается в будущее, пытается проникнуть в суть происходящих перемен, осмыслить и заново определить свои исторические цели.

Какими бы сложными ни были сегодняшние проблемы отечественной системы высшего образования, мы обязаны задуматься и о долгосрочных перспективах. Отдавая должное происходящим политическим и социально-экономическим преобразованиям, мы должны прежде всего всмотреться в координаты глобальной интеллектуальной, научно-технологической и культурной трансформации, которая в конечном счете определит облик российского общества и мировой цивилизации, а значит, и задачи высшей школы в наступающем столетии.

Опираясь на накопленный веками опыт работы отечественной системы образования, мы должны приблизиться к ответу на вопрос о стратегии развития высшей школы в первые десятилетия XXI в. Не имея хотя бы самого общего плана действий на будущее, мы не сможем должным образом выполнять свой долг — готовить специалистов и проводить научные исследования, достойно служить российскому обществу и государству.

**ОБРАЩЕНИЕ
СОВЕТА РОССИЙСКОГО СОЮЗА РЕКТОРОВ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ**

Человечество вступает в новое столетие. XXI в. будет веком знаний, веком информации, веком стремительного развития новых технологий. Со всей очевидностью это требует расширения масштабов и роста уровня образования, улучшения качества подготовки специалистов.

Российская средняя и высшая школа, еще недавно занимавшая лидирующие позиции в мире, в последнее десятилетие уходящего века оказалась в трудном положении. В результате невостребованности молодых специалистов, снижения уровня жизни научных работников, преподавателей и учителей, нехватки оборудования, научной и учебной литературы усилилась «утечка умов», что уже сейчас негативно сказывается на развитии производительных сил нашей страны.

Вот почему нашей системе образования действительно необходимы глубоко продуманные реформы. Надо не просто восстановить разрушенное, нагнуть упущенное, но и совершить настоящий рывок вперед.

Развернутый ответ на вопрос о сути реформ, требующихся на пороге XXI в., был дан на Всероссийском совещании работников образования в принятых им документах и решениях: национальной доктрине образования в Российской Федерации, законопроекте о государственных гарантиях права на общее среднее образование, Концепции содержания и структуры среднего образования, одобренных Президентом и Правительством России. Резюмируя итоги совещания, можно сказать так: российской системе образования сегодня насущно необходимы:

— кардинальные меры по улучшению материального и социального положения профессоров, преподавателей, учителей, воспитателей и всех работников учебных заведений, которые должны занять в нашем обществе по праву принадлежащее им достойное место;

— резкое ускорение переоснащения учебного процесса современным оборудованием, увеличение выпуска учебников и учебных пособий, выведение нашей школы — и средней, и высшей — на передовой методический и технологический уровень;

— усиление заботы о воспитании, здоровье, физическом и духовном развитии школьников, учащихся и студентов;

— укрепление связей образования с производством и наукой, включая не только повышение научно-практического уровня учебного процесса, но и целенаправленное создание рабочих мест для выпускников школ, вузов и других учебных заведений. Другими словами, реформа образования должна проводиться в жизнь в тесной взаимосвязи с мерами по развитию производительных сил России.

Особенно важно усилить воздействие образования на скорейшее преодоление демографического кризиса и, в частности, полнее использовать его социальный и воспитательный потенциал для стимулирования рождаемости, защиты материнства и детства, создать такие условия в дошкольных учреждениях и школах, которые помогали бы семьям без страха за свое благополучие, за будущее подрастающего поколения растить детей. Тем более, что сокращение населения России является не только внутривнутриполитической, но и геополитической проблемой, дестабилизирует и ослабляет страну, становится угрозой национальной безопасности.

Принимаемые сегодня руководством страны практические меры, а также постановка стратегических целей и приоритет-

ных задач в области образования, зафиксированных в Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долговременную перспективу, призваны служить интересам общества и государства. В Планах действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг. государство в полной мере признает приоритетность образования.

Одновременно в Основных направлениях и Планах действий предусмотрены меры, нуждающиеся в дополнительном обсуждении в профессиональной и широкой общественной среде, выработки взвешенного подхода к их осуществлению, предварительного проведения достоверных многолетних экспериментов.

К числу мер, требующих всестороннего анализа, прежде всего относятся вопрос о соблюдении принципа бесплатности высшего образования, правомерность и целесообразность перехода в использовании бюджетных средств, выделяемых на образовательные нужды, от непосредственного финансирования образовательных учреждений к так называемому подушевому финансированию, когда средства выделяются не учебным заведениям, а выдаются учащимся в виде именных государственных обязательств. Необходимо продумать рациональный механизм персоналифицированного финансирования, который расширит возможности личности в непрерывном образовании в течение всей жизни, одновременно укрепив экономические предпосылки развития образовательной сферы как единого комплекса. Очень важно, чтобы при создании нового механизма финансирования учитывалась необходимость приоритетного финансирования тех объектов системы образования, которые определяют ее культурный и научно-технический уровень.

Следует глубоко изучить и всесторонне проверить на опыте целесообразность объединения учебных заведений различных типов в единые комплексы. Принципиально важно, чтобы такие объединения создавались с согласия самих учебных заведений и прежде всего университетов, не подменяли органы управления, не стали «службами спасения» при местных органах образования, а превратились в интеллектуальные центры своих регионов, консолидирующих научно-педагогическую общественность на ключевых проблемах науки, культуры, образования и воспитания, духовной жизни местных сообществ. Особо важно обеспечить создание университетских округов как составной части федеральных округов и движущей силы их интеллектуального и культурного развития.

С особой тщательностью необходимо изучить, предварить корректным экспериментом и всесторонне взвесить предлагаемый механизм введения единого выпускного экзамена по окончании средней школы, который предлагается одновременно сделать и вступительным экзаменом в высшие учебные заведения. Вопросов здесь особенно много. Важно в итоге не лишиться выпускников школ аттестатов, отражающих их успеваемость, способности и прилежание за многие годы. Более того, утрата аттестатами своего назначения может привести к разладу между учителями и учащимися. Безусловно, единый экзамен необходимо организовать таким образом, чтобы он не препятствовал вузам оценивать знания и способности поступающих при приеме. И, конечно же, он не должен привести к разрушению складывавшейся десятилетиями работы с одаренными детьми, подростками и юношеством.

Эти нововведения должны впитать опыт оправдавших себя форм творческого воспитания будущих студентов, практику работы специализированных средних учебных заведений, действующих сегодня при Московском и Новосибирском университетах, Московском физико-техническом институте, множестве других вузов. Нельзя допустить утраты тонкой нити, соединяющей старшее поколение ученых с одаренными детьми и подростками, с творческой частью молодежи — с нашей главной надеждой на будущее.

Необходимо тщательно взвесить целесообразность перехода на контрактные взаимоотношения образовательных учреждений с государством, внедрение принципа адресного предоставления стипендий. Это требует крупных дополнительных расходов, глубокой проработки правовых аспектов, длительных экспериментов. Важно, чтобы это не привело к снижению государственных гарантий приоритетности образования, уже закрепленных в действующих законах.

Российский союз ректоров, поддерживая стратегическую линию Правительства России на модернизацию экономики, считает, что кардинальные изменения в образовательной сфере должны предваряться анализом долгосрочных экономических и социальных последствий, всесторонним обсуждением в профессиональной среде, достижением согласия в обществе в целом.

Российский союз ректоров высших учебных заведений, обращаясь к ответственным государственным и политическим деятелям, к представителям академических и деловых кругов, к общественности и средствам массовой информации, считает необходимым поддержать линию на проведение таких реформ

в образовании, которые приведут к повышению его уровня, поднятию авторитета учителя и преподавателя, закреплению приоритетной роли образования в жизни общества.

Российский союз ректоров высших учебных заведений обращается к главе государства — Президенту Российской Федерации Владимиру Владимировичу Путину с просьбой принять делегацию ректоров ведущих вузов страны для всестороннего обмена мнениями о проблемах развития образования, имеющих важнейшее значение для всего нашего общества.

ВЫСШАЯ ШКОЛА РОССИИ. ОРИЕНТИРЫ НА БУДУЩЕЕ*

**Доклад Президента Российского союза ректоров,
академика РАН, ректора МГУ им. М.В.Ломоносова,
В.А. САДОВНИЧЕГО**



Прежде всего я хотел бы выразить глубокую признательность Председателю Правительства Российской Федерации Михаилу Михайловичу Касьянову, депутатам, руководителям субъектов федерации за участие в работе съезда. Участие представителей высшей законодательной и исполнительной власти в работе съезда является свидетельством достигнутого нашим обществом понимания того определяющего значения, которое имеет образование для будущего России.

Разрешите поприветствовать зарубежных гостей. Большую признательность я хотел бы выразить прибывшему на наш съезд заместителю Премьера Госсовета Китайской Народной Республики господину Ли Ланциню, находящемуся в нашей стране с государственным визитом.

Для нас особая честь принимать съезд в университете после недавнего Указа Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина «О праздновании 250-летия со дня основания Московского университета». Девиз съезда «XXI век — век образования» понятен.

В повестку дня входят два взаимосвязанных вопроса: первый — о ходе выполнения решений январского 2000 г. Всероссийского совещания работников образования в части развития высшей школы; второй — о стратегии развития высшей школы.

Прежде чем переходить к анализу предстоящих задач, я хотел бы обрисовать современное состояние образовательной сферы в России.

Наша высшая школа продемонстрировала свою удивительную гибкость и способность к адаптации, чего не признавали за ней многие критики, как доброжелательные, так и иные. Сфера образования, единственная из отраслей в нашей стране, не сократила свое производство в связи с кризисом. Ежегодный прием в высшие учебные заведения у нас увеличился на 3,5 %

* Материалы выступлений приводятся с некоторыми сокращениями.

в целом на бюджетную сферу, прием аспирантов за эти годы вырос с 40 до 90 тыс. Мы доказали, что даже в кризисных условиях можем работать в опережающем режиме, работать на воспроизводство. Теперь в пересчете на 10 тыс. населения в России (с учетом всех форм образования) приходится более 280 студентов. Такой показатель достигнут впервые. И в этом немалая заслуга самой высшей школы. Более того, несмотря на всякие пересуды, именно высшая школа являет собой область самой высокой конкурентоспособности России.

Самым главным достижением российской высшей школы является сохранение традиционно высокого уровня подготовки специалистов.

Конечно, многое было за эти годы и потеряно. К главным потерям я бы отнес следующие. Мы теряем молодежь. Здесь есть разные оценки — от того, что уже все потеряли, до того, что ничего страшного не произошло. Но я считаю, что мы катастрофически теряем молодежь.

За эти годы существенно понижен жизненный уровень преподавателей. Главным образом потому, что все эти годы реально уменьшалось финансирование вузов.

К существенным потерям за эти годы я бы отнес и то, что из университетов уходит большая наука. Нет больших экспериментов, нет серьезных экспедиций. И кто знает, как это еще скажется на уровне подготовки специалистов, на всей экономике в целом.

Таким образом, перед высшей школой России стоят весьма непростые задачи. Мы должны определить те конкретные действия, которые смогли бы сохранить и преумножить наши достижения и как можно быстрее наверстать потерянное. Сделать это предстоит с учетом принятой программы социально-экономического развития страны, которая и задает условия развития всех сторон жизни нашего общества.

Конструктивное обсуждение новых задач, определение форм и методов работы Российского союза ректоров в ближайшем будущем составляет содержание второй темы повестки дня о стратегии развития высшей школы.

Новые условия характеризуются тем, что в этом году появилась официально оформленная государственная позиция в отношении реформирования и перспектив системы образования и высшей школы — Федеральная программа образования, План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг. и национальная доктрина образования. Если еще два-три года

тому назад существовала некоторая неопределенность, даже аморфность, в действиях государства, и не был исключен выбор путей движения школы, то теперь, по моему мнению, все точки над «i» в отношении образования и высшей школы расставлены отчетливо. Именно эти документы определяют начальные условия развития высшей школы на самые ближайшие годы.

Важным моментом является тот факт, что утвержден в третьем чтении бюджет страны, в котором существенно повышена доля расходов на образование. Сделаны другие шаги в социальной сфере.

Итак, каковы основные позиции, зафиксированные на сегодня по отношению к высшей школе, если смотреть на них изнутри самой высшей школы, глазами ректора, профессорско-преподавательского состава, студенчества?

Реформы преобразования высшей школы предполагается проводить в общем контексте социальных реформ в условиях рыночных отношений.

Обращаясь к рассмотрению Плана действий, мы как профессионалы должны провести тщательный анализ возможных траекторий развития высшей школы, вытекающих из данного документа, и ответить на следующие вопросы.

Первый. Будет ли отечественная высшая школа доступна для каждого гражданина России или же она будет формироваться как платная?

Второй. Будет ли всем предоставлено качественное образование или же нет? Сумеет ли мы сохранить высокую планку отечественного образования, признанную во всем мире?

Третий. Будут ли созданы условия для трудоустройства выпускников вузов с учетом потребностей общества и государства или все будет отдано на откуп рынку, «его невидимой руке», по выражению Адама Смита?

Четвертый. Будет ли государство централизованно участвовать в регулировании подготовки кадров в высшей школе по профилям, специальностям или эта работа переместится в сами вузы?

Пятый. Будут ли созданы условия для возвращения в наши университеты фундаментальной науки или же мы смирились с существующим положением?

Шестой. Будем ли мы спокойно искать позитив в «утечке умов» или постараемся создать благоприятные условия для работы молодых специалистов в родной стране?

Седьмой. Будут ли выполнены принятые законы и решения исполнительной власти по развитию высшей школы или же

еще раз мы убедимся в справедливости слов Салтыкова-Щедрина о том, что строгость российских законов полностью игнорируется возможностью их невыполнения?

Теперь я перехожу к краткому изложению первой темы повестки дня о ходе выполнения решений январского 2000 г. Всероссийского совещания работников образования в части развития высшей школы.

Российский союз ректоров между V и VI съездами. О национальной доктрине образования в Российской Федерации

Напомню, что Всероссийское совещание работников образования прошло 14—15 января 2000 г., так что это событие находится по времени в середине отрезка между нашими V и VI съездами. Весь 1999 г. Союз ректоров работал над подготовкой к этому мероприятию. Его центральной задачей было обсуждение и принятие национальной доктрины развития образования в России. Работа над этой доктриной началась сразу после V съезда, который состоялся в июне 1998 г., когда эта задача была сформулирована на съезде. В докладе говорилось:

«Первое. Фундаментом доктрины должно быть ее полное соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, имеющим верховенство над региональными законами и всякого рода подзаконными актами, кем бы они ни принимались. Обеспечение государством конституционного права граждан России на бесплатное образование есть высший императив доктрины.

Второе. Доктрина формулируется для России и только для России. Предполагая активное включение отечественной системы образования в мировое образовательное пространство, она тем не менее не должна игнорировать или отбрасывать наши национальные традиции образования и воспитания, выдержавшие проверку вековым опытом.

Третье. Неолиберальный экономизм не может и не должен быть единственным и подавляющим критерием при решении вопросов развития образования в России. Никакое общество не жило и не может жить исходя исключительно только из принципов и категорий рыночного спроса и предложения.

Четвертое. Доктрина должна четко зафиксировать принцип автономии высшей школы, поставить границы для административного вмешательства в их права и ограничить его функции контролем за соблюдением вузами федерального законодательства.

Пятое. Сохранение и укрепление государственной высшей школы должно рассматриваться как неперемный и неотъемлемый фактор обеспечения национальной безопасности российской государственности.

Шестое. Сохранение и укрепление единого образовательного пространства России является ведущей целью возможных преобразований и реформ в сфере образования как важнейшей предпосылки и исторически оправдавшего себя механизма территориальной и культурной целостности российского государства».

Каким же образом развивались последующие события? Работала комиссия под руководством В.В.Путина, являвшегося в то время Председателем Правительства. Текст доктрины этой комиссией был доработан, согласован и вынесен на Всероссийское совещание, где и был принят.

Затем вопрос о законодательном оформлении доктрины был отложен на несколько месяцев. В это время состоялись президентские выборы, было сформировано новое правительство, 8 июля Президент РФ выступил с Посланием к палатам Федерального Собрания, в августе был опубликован План действий на 2000—2001 гг. Наконец, 4 октября вышло Постановление Правительства РФ № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации». Сам факт утверждения доктрины безусловно положительное, заметное явление.

Однако несколько слов о судьбе доктрины как документа и по существу ее содержания следует сказать. Трудно избавиться от ощущения, что фактически мы имеем два варианта доктрины. Один — это текст, одобренный Всероссийским совещанием работников образования, второй — текст, утвержденный постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751.

Сторонники принятого варианта утверждают, что различие в текстах составляет около 10 %. Конечно, если сопоставить процентную долю отклонений, то 10 % разницы могут действительно показаться не столь существенными для постановки вопроса о доктрине. Но давайте посмотрим, что вошло в эти 10 %, то есть что было исключено из доктрины и как это исключенное повлияло на ее общую концепцию. Два примера.

Первый. Из доктрины вычеркнуто положение о «нормативном финансировании образовательных учреждений, обеспечивающем... повышение социального статуса обучающихся и работников», что существенно умаляет фигуру учителя, преподавателя, профессора как непосредственно решающую за-

дачу уровня образованности населения и определяющую подготовку национальных кадров специалистов. Между тем именно повышение социального статуса работника сферы образования и является проявлением в реальной жизни приоритетности системы образования. Если не будет изменен социальный статус работника системы образования, то разговоры о приоритетности развития образования страны, повышения культуры — не более чем красивые слова.

Второй. В принятом на совещании варианте доктрины записано: «государство обеспечивает... условия для... повышения квалификации (не реже одного раза в 5 лет) и своевременной переподготовки для педагогов всех уровней образования, выделение для этих целей бюджетного финансирования в размере не менее 4 % от фонда заработной платы государственных и муниципальных образовательных учреждений». Так было. Теперь задача переподготовки сформулирована более расплывчато: «государство призвано обеспечить... условия для... повышения квалификации и своевременной переподготовки для педагогов всех уровней образования, порядок проведения которых определяется учредителями и уставом образовательного учреждения». Как бы не случилось так, что задача переподготовки кадровых специалистов, являющаяся по своей значимости несомненно общегосударственной, общенациональной, перешла в разряд локальных, фактически отданных на откуп конкретным вузам, которые к тому же должны сами изыскивать средства на осуществление этой переподготовки.

Приведенные примеры, а к ним можно присоединить и еще ряд такого же характера, свидетельствуют о том, что стоимость этих 10 % отнюдь не столь незначительна и не столь безобидна. Чтобы реализовать объявленные в доктрине цели, нашему министерству и всем нам придется много сделать, чтобы добиться привлечения реально существующих в бюджете средств на нужды образования.

Сама процедура принятия этого важнейшего документа также вызвала недоумение. На заседание правительства, когда утверждалась доктрина, не были приглашены ее разработчики — люди, сформулировавшие эту идею.

В рекомендациях Федеральному Собранию Российской Федерации парламентских слушаний, которые состоялись 14 ноября, содержится следующее предложение: «Разработать и принять Федеральный закон “Об утверждении национальной доктрины развития образования” с учетом рекомендаций Всероссийского совещания работников образования 14—15 января

2000 г. и проекта доктрины, поддержанного Правительством РФ 17 февраля 2000 г.».

Мне представляется, что в интересах России принятие Закона о национальной доктрине образования в духе текста январского Всероссийского совещания.

И еще в связи с доктриной. Большим достижением высшей власти и высшей школы стали согласие между ними по ряду нововведений и изменений в системе образования и совместная работа. Поэтому очень важно в будущем не потерять дух взаимного конструктивного сотрудничества.

Стратегия развития высшей школы

Образование — важнейшая часть жизни нашего общества, стратегическая по своей сути. Конечно, каждый из нас задает вопросы: Каким будет образование в будущем? Что ожидает нас и наших детей?

Планировать на далекую перспективу — задача сложная. Однако сказать, что будет через 10—15 лет, вполне возможно.

Важно, чтобы разрабатываемая стратегия была понята и принята обществом. Между тем необходимой ясности в намечаемых преобразованиях пока нет.

Я разделяю точку зрения секретаря Совета Безопасности Сергея Борисовича Иванова, высказанную им неделю назад в интервью «Независимой газете»: «Опыт последних лет показывает, что отдельные граждане и общество в целом не получают в достаточном объеме необходимую им правдивую информацию о деятельности государственной власти, ее планах и намерениях... Яркий пример тому — основные положения социальной реформы и, в частности, реформы образования. После многочисленных заявлений и следующих за ними опровержений понять, что же собирается делать государство в сферах, затрагивающих жизненные интересы практически каждого россиянина, уже вряд ли возможно».

Как я уже говорил, в июле 2000 г. был принят План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг., в котором социальная сфера вообще и образование в частности определяются как приоритетные. В документе сформулирована модель формирования образования в рыночных условиях.

В Плате действий Правительства РФ в области социальных реформ определены две цели: «создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и обществен-

но приемлемого качества... общего образования» и «обеспечение более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов граждан».

Неясно, что имеют в виду разработчики Плана действий, говоря об общественно приемлемом уровне образования. На память приходит рекомендация из доклада Всемирного банка (1995 г.) «Россия: образование в переходный период», которая гласит: «Новые институциональные механизмы призваны привить здоровое чувство гражданственности... т.е. те качества, которые федеральные органы могут ожидать от всех граждан, окончивших среднюю школу. Сюда можно включить: способность читать карты, говорить на иностранном языке, заполнять налоговую декларацию; этот список может также включать способность воспринимать русское искусство и литературу...».

Вот так-то: можно включить, а можно и не включать в минимальную гражданственность россиян «способность воспринимать русское искусство и литературу!» Главное уметь заполнить налоговую декларацию и говорить «по-иностранному».

Не думаю, что подобная установка может быть принята нашей средней школой и министерством образования.

Теперь об «обеспечении более высокого уровня социального потребления за счет собственных доходов граждан». Поставим вопрос: «Готово ли сейчас наше общество платить за образование?». Согласно некоторым социологическим опросам, только 25 % населения нашей страны способно оплатить полностью получение высшего образования. По самым скромным подсчетам, стоимость обучения в среднем по масштабам вузе составит не менее 1 000 дол. в год, то есть 28 тыс. руб. в год, что составляет полторы зарплаты профессора ежемесячно. Из этого можно сделать вывод, что введение платных новаций требует синхронизации с ростом доходов населения. В современных условиях платное образование нередко оборачивается своеобразной пирамидой. Растерявшиеся молодые люди, не поступившие в университеты, готовы на все — готовы платить и тысячу, и две, и три тысячи долларов. Таких, как мы знаем, набирается около 50 % плана приема. А прочуввшись семестр или год, половина из них платить уже не может. Этим вызывается массовое недовольство людей. Создается социально опасная ситуация.

В Плате действий Правительства РФ предусмотрено «установление особого статуса образовательных организаций вместо существующего статуса государственных учреждений». Острота вопроса об изменении статуса вузов определяется тем,

что, как было, в частности, отмечено на парламентских слушаниях 14 ноября: «не отрегулирована проблема соучредительства образовательных учреждений органами исполнительной власти различных уровней».

Возникновение проблемы соучредительства относится к середине 90-х гг. Бытует мнение, что Российский союз ректоров, и я как его президент, занимали и занимаем отрицательную позицию по вопросам соучредительства, софинансирования.

Это не так. Мы никогда не были против привлечения в систему образования, в высшую школу дополнительных источников финансирования, будь то зарабатывание самими вузами внебюджетных средств, либо поступления от частных фирм и отдельных лиц. Мы только всегда предостерегали от того, чтобы каналы софинансирования, соучредительства не были использованы в целях приватизации государственных вузов. Мы всегда настаивали на том, чтобы были, как теперь модно говорить, прозрачными интересы и цели каждого из соучредителей.

Так, для частного капитала участие в соучредительстве может быть мотивировано тремя условиями. Во-первых, участвуя в учредительстве, частные деньги освобождаются от налога на прибыль. Во-вторых, частные деньги участвуют в получении прибыли, создаваемой образовательным учреждением. Наконец, частные деньги участвуют в софинансировании с целью приобретения со временем права собственности на имущество данного учебного заведения с последующим распоряжением им по своему усмотрению.

Правда, есть еще и четвертый вариант — чистой воды филантропия. Но, как мне кажется, российской системе образования это не грозит.

Поэтому запись в рекомендациях об обеспокоенности «отсутствием механизмов поддержки работодателей, инвестирующих средства в образование», как мне представляется, требует очень внимательного отношения со стороны учреждений образования, обеспечения прозрачности всех принимаемых мер.

Главное, что в названные выше отношения соучредительства должна быть внесена законодательная основа, не позволяющая ликвидировать или сужать государственный сектор высшей школы.

Вопрос о софинансировании и соучредительстве требует специального уточнения. Наше глубокое убеждение заключается в том, что за высшими, да и другими учебными заведениями необходимо сохранить статус государственных учреждений. В этом должна состоять и позиция государства.

Рассмотрим основные инструменты перехода к новым принципам организации образования. Ими являются единый общеобразовательный экзамен (тестирование) и государственные именные финансовые обязательства (подушевое финансирование).

Говоря о проблеме тестирования, необходимо учитывать ее нравственную сторону. Если суммировать аргументы в пользу введения единого национального экзамена, то чуть ли не главным мотивом, побуждающим к его введению, является борьба с коррупцией, со взяточничеством при вступительных экзаменах в вузы. И надо сказать, что не без активной помощи некоторых СМИ эта позиция настойчиво внедряется в общественное сознание. Даже существует оценка вращающейся в этой сфере суммы денег. Называют цифру в миллиард долларов и более.

Я хотел бы защитить своих коллег от необоснованных нападок и обвинений в корысти и твердо сказать: вы, ректоры, находящиеся в этом зале, спасли образование России — основную скрепу государства. Кто знает, что было бы с Россией, не будь вашей твердой позиции. Причем вы делали это государственное дело, получая фактически гроши, отказываясь от собственных, так любимых вами научных исследований, жертвуя собой без остатка. Я считаю, что должно быть стыдно тем держателям пера, которые пытаются очернить фигуру ректора. Уверен, что придет время и в России к уже стоящим памятникам выдающихся просветителей люди, отдавая дань уважения, добавят памятники ректорам-подвижникам. Так будет!

Теперь посмотрим, что представляет собой тот миллиард долларов, который якобы вращается в образовательном секторе. Речь идет в основном о таком имеющем место в нашей системе образования многоликом явлении, как репетиторство, являющемся одной из гримас нынешней социальной дифференциации нашего общества. Одни могут платить — другие нет.

Понятно, что по единому тесту школьник не получит высокого балла, если он не будет поступать как все, то есть платить за дополнительные занятия. Поэтому как бы не получилось, что порок переместится с вступительных экзаменов на получение единого сертификата. Ясно, что на этом пути вокруг образовательной сферы может вращаться уже не один миллиард долларов, а несколько.

Да, тестирование применяется в ряде стран. Но там оно основано на их собственных педагогических традициях, опыте, требованиях со стороны общества. В фундаменте российских педагогических традиций лежит прежде всего проверка не

памяти и ее объема, а умения творчески мыслить. Поэтому введение системы тестирования не должно уничтожить создававшуюся многими десятилетиями систему работы с одаренными детьми, юношеством и молодежью, сделать бессмысленным существование специальных физико-математических и иных профильных школ, действующих при наших университетах.

Что касается подушевого финансирования, то в качестве обоснования его введения все время присутствуют ссылки на другие страны. Но этот механизм финансирования нельзя применять одинаково в каждой стране. Более того, надо четко представлять себе, какие конкретно цели преследуются при этом. Обращусь еще раз к отчетам Всемирного банка. В первой половине 90-х гг. ваучерная система, то есть принцип «деньги следуют за учеником», внедрялась в Пуэрто-Рико и Чили. В этом конкретном случае, обращаю ваше внимание, целью являлось перераспределение государственных средств между частным и государственным секторами образования.

Нельзя одинаково применять подушевое финансирование в Китае и в России или где-то в Европе и в России, даже в Казахстане и в России, в Москве и в Барнауле.

Например, возьмем Московский университет. Это очень дорогой вуз, где нужно оплачивать тысячи научных работников в его учебных лабораториях, коммунальные расходы фактически целого города. Да ведь и реальная стоимость обучения одного студента включает в себя стоимость профессуры, которая его учит, стоимость научного оборудования, на котором его учат, и т. д. и т. п. Вот и прикиньте, сколько должен принести с собой в университет студент? Если бы вопрос встал сегодня, то, по нашим расчетам, сумма составила бы 6—8 тыс. дол. за учебный год или 30—40 тыс. дол. за полный курс. Аналогичная ситуация и во многих других университетах. Возникает вопрос, готово ли правительство дать студенту такое количество денег, чтобы он мог при этих ценах учиться в ведущих университетах страны. Мы хотели бы увидеть реальные расчеты по доходам и расходам вузов при так выстраиваемом подушевом финансировании.

Но самое страшное, если размер ГИФО будет зависеть от итогов единого экзамена.

Надо сказать, что и сам термин «подушевое финансирование» вызывает ассоциации с бессмертным творением Николая Васильевича Гоголя.

Да и что собственно нового дает ГИФО для государственных вузов? Нормативы нашего финансирования из года в год и так основываются на расчете численности студентов.

Таким образом, подводя итог сказанному, отмечу, что единственно правильный путь для оценки последствий этих нововведений — эксперимент.

Хотел бы остановить ваше внимание еще на двух моментах более общего характера, которые, как мне представляется, не были достаточно отражены в Планах действий в связи с намечаемыми преобразованиями высшей школы. Я имею в виду проблему «утечки умов» и вопрос об эффективности управления образованием. Об «утечке умов». Несколько фактов.

По официальным данным («Российская газета», 2000, 29 ноября), «ежегодно в научные учреждения страны приходят 5 200 молодых специалистов, а удерживаются на месте всего 3,5 тыс. Тогда как ежегодное пополнение должно быть не менее 8,5 тыс. молодых выпускников. При этом самые энергичные и перспективные кадры сегодня уходят за границу. Наиболее активно утекают за кордон специалисты как раз по тем направлениям, которые имеют огромную важность для обеспечения военной, экономической, информационной безопасности страны и даже самой ее независимости». Известный факт, и я его повторю, что Америка открыла 350 тыс. вакансий для въезда в страну по облегченным правилам нашим специалистам, прежде всего программистам, математикам, физикам, химикам, биологам, микробиологам. 35—40 тыс. таких же вакансий открыла вслед за США и Германия. Аналогичное решение недавно принято в Великобритании. Очевидно, что в будущем столетии выиграют те страны, которые опережающими темпами будут развивать и осваивать новые технологии.

Напомню, что об этой проблеме говорил Президент РФ: «Главная причина, по которой высококлассные специалисты уезжают из России — низкая материально-техническая база научных центров. Второй причиной, хотя и не самой главной, является уровень материального обеспечения специалистов. Вместе с тем, как было сказано, главная проблема даже не в деньгах, а в отношении к этому общества. Каждый человек, получающий, к примеру, тысячу рублей, должен осознать, что для него выгодно, чтобы высококлассные специалисты получали пять тысяч долларов».

Правительство считает, что «по самым минимальным оценкам, для закрепления молодых кадров нужно вдвое увеличить финансирование научной материально-технической базы» («Российская газета», 2000, 29 ноября).

Безусловно, крайне низкая заработная плата и низкое качество аппаратно-технического оснащения научной работы из-за того, что вот уже 10 лет государство не финансирует

обновление учебно-научного оборудования, вынуждают молодых и вообще талантливых, творчески активных наших сограждан искать возможности для реализации своего академического потенциала за границей даже на условиях минимального финансового вознаграждения по местным стандартам, установленным для иностранного наемного работника.

Для сравнения отметим, что у нас зарплата московского профессора почти в 2 раза ниже зарплаты московского дворника.

Как можно судить по многочисленным беседам с учеными, преподавателями, уехавшими за границу, весьма мощным катализатором для принятия ими такого решения стало морально-нравственное обнищание, поразившее известные слои нашего общества.

Обратимся теперь к вопросу управления высшим образованием. План действий предусматривает «реорганизацию учебных заведений профессионального образования путем их интеграции с высшими учебными заведениями и создание университетских комплексов». За этим стоит предложение, что создание таких конгломератов сильно удешевит расходы на управление учебными заведениями. Думаю, что это не так. В организацию комплексов нужно будет вложить весьма значительные средства, хотя бы на синхронизацию научных и учебных планов, если, конечно, мы не мыслим эти комплексы как механическое объединение разнопрофильных учебных и научных учреждений.

Не отрицая в целом идею создания комплексов, а они уже во многих местах есть, я предлагаю обсудить идею создания учебных округов.

Более года тому назад на встрече с Владимиром Владимировичем Путиным, тогда Председателем Правительства РФ, группы ректоров я высказал идею создания университетских округов. Как известно, предлагалось объединить потенциалы университетов данного округа. Ведь каждый регион самобытен, он должен развиваться, воспроизводить ресурсы; нужен интеллектуальный центр в данном регионе, в данном административном округе по развитию производительных сил. Ясно, что единственным органом, который может осуществить эту работу, является сегодня совет ректоров данного округа, который и надо организовать. Несомненно, сама жизнь выделит в этом совете один, два или несколько ведущих университетов, которые будут отвечать за «планку», за разработку программ, за экспертизу, привлекая, бесспорно, весь научный потенциал округа.

Перехожу к части доклада, в которой хочу сформулировать предложения, имеющие, на мой взгляд, важный стратегичес-

кий характер, положительное решение которых существенно продвинет вперед высшую школу, позволит сохранить высокий уровень российского образования, еще выше поднимет «планку» подготовки специалистов.

Первое. Проблемой, не терпящей откладывания в «долгий ящик», является улучшение социального положения, повышение статуса профессорско-преподавательского состава. Необходимо повысить заработную плату работникам системы образования. Мы предлагаем увеличить ее в течение будущего года в 2 раза (иначе эффекта от ее повышения реально заметно не будет), своевременно проводить индексацию заработной платы, а также установить и обязательно выплачивать надбавки за ученую степень и стаж непрерывной работы в учреждениях образования.

Второе. Представляется, что настало время для принятия также на уровне президентской, то есть особо приоритетной, новой программы «Университеты России».

Третье. Назрела необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в области образования и научной деятельности. Мы должны настаивать на сохранении во 2-й части Налогового кодекса Российской Федерации налоговых льгот, предоставляемых образовательным учреждениям ныне действующим налоговым законодательством и законами Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Одновременно мы предполагаем направить органам власти субъектов Российской Федерации рекомендации о внесении соответствующих по духу дополнений в законодательные акты о региональных и местных налогах и сборах. Важной для нас задачей является активное участие в доработке Бюджетного кодекса.

Четвертое. Решение вопроса о научной молодежи входит в стратегию развития высшей школы. Необходимо постоянно повышать ее профессиональный уровень, воспитывать у нее высшие нравственные качества и высокую гражданскую позицию. Сумеем решить вопрос о создании необходимых условий для работы молодежи в вузах и научных учреждениях — обеспечим нашему образованию, нашему государству будущее. Не сумеем — нашу экономику ожидает неизбежный упадок, понижение технологического уровня страны и, как следствие, ухудшение качества жизни народа.

Пятое. Объемы и сложность проблем и задач, стоящих перед высшей школой, таковы, что было бы полезно для более эффективного использования ресурсов, законченных

научно-исследовательских работ создать при Президенте РФ Координационный совет по высшей школе. Всем понятно, что система образования и ее высшее звено — университеты и институты — объективно выдвигаются ходом развития на передний план нашей экономической и социально-политической жизни.

Суммируя все сказанное, хочу еще раз подчеркнуть, что мы поддерживаем усилия правительства, направленные на придание приоритетного значения образованию. Однако по истечении почти десяти лет экспериментирования над школой пришло время более взвешенного и рационального отношения к ее быстрым преобразованиям. Тем более к таким, которые могут изменить в кратчайшее время сами основы вузовского образования.

Представляется, что План действий, разработанный правительством, будучи в целом ориентированным на дальнейшее встраивание высшей школы в складывающуюся систему социальных и экономических отношений в стране, требует дополнительного анализа, серьезных экономических расчетов, социальных оценок, а также разработки точных механизмов реализации.

Задача VI съезда Российского союза ректоров — сформулировать и высказать правительству свои соображения о всех возможных вариантах развития и прогнозируемых результатах. Наша задача — постараться убедить правительство не настаивать на том, что заведомо не будет понято и принято обществом. И одновременно определиться в тех конкретных шагах, которые мы должны будем предпринять со своей стороны, чтобы с максимальной пользой реализовать План действий правительства.

Союз ректоров всей своей работой, бескорыстным служением высоким идеалам гражданского общества доказал правильность избранного им курса. У него бесспорно большое будущее. Сделаем все, чтобы сохранить вузовскую корпорацию, наше единство. Объединим силы на благо нашего народа, нашей Родины.

ВЫСТУПЛЕНИЕ министра образования Российской Федерации В.М.ФИЛИПОВА



За последние два года в российской высшей школе не только существенно стабилизировалось положение дел, но и значительно вырос потенциал для ее дальнейшего развития.

За эти два года удалось не только стабилизировать выплату заработной платы и в два раза повысить стипендии. Удалось неуклонно наращивать объемы финансирования образования, уже выделяются средства на капитальный и текущий ремонт. В бюджете 2001 г. появились средства на инвестиции в капитальный ремонт, на приобретение дорогостоящего оборудования, на проведение учебных и производственных практик студентов, на вузовские библиотеки. Считаю, что в 2001 г. удастся окончательно решить проблему коммунальных платежей. При всем этом удалось, наверное, самое главное — коренным образом изменить отношение к образованию как к излишне затратной сфере, когда говорилось, что у нас слишком много вузов, слишком много студентов. За эту поддержку в Правительстве России мы должны сказать большое спасибо в первую очередь нашему вице-премьеру Валентине Ивановне Матвиенко.

В итоге консолидации действий, в том числе министерства образования, Российского союза ректоров, профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, ЦК профсоюза работников образования и науки, за два с половиной года, прошедшие после V Съезда ректоров, удалось:

— разработать и принять федеральным законом Федеральную программу развития образования на 2000—2005 гг., на которую выделяется дополнительно к текущему финансированию 16,7 млрд руб., что действительно реализуется в бюджетах 2000 и 2001 гг.;

— после 11-летнего перерыва проведено Всероссийское совещание работников образования (в Кремле, в январе 2000 г.), где обсуждены и приняты концептуальные документы, в том числе Концепция новой структуры и содержания общего среднего образования;

— разработана и утверждена Правительством России национальная доктрина образования, в ней определены не толь-

ко цели и задачи, которые государство и российское общество ставят перед системой образования, но и определены меры ответственности общества и государства перед работниками и учащимися системы образования;

— и, наконец, принят План действий Правительства России, в котором в отличие от истории трехлетней давности образование не просто поставлено на первое место среди всех других 80 сфер и отраслей, но и объявлено одним из главных приоритетов политики правительства, где определен инвестиционный характер модернизации образования.

Сейчас российское образование, высшая школа страны находятся на ответственном этапе своего развития. Поставленные перед нами задачи предельно просты, они триедины: повышение доступности образования; улучшение качества образования в соответствии с потребностями личности, общества и государства; повышение эффективности выделяемых на образование средств.

Принципиально проблема сформулирована Президентом России В.В.Путиным 8 июля 2000 г. в Послании Федеральному Собранию. «Формально бесплатное образование и здравоохранение фактически платны и порой недоступны для малообеспеченных... Утвердилась государственная ложь... Мы принимаем многочисленные законы, заранее зная, что они не обеспечены реальным финансированием. Просто из политической конъюнктуры “продавливаем” то или иное решение и все. У нас нет другого выхода, кроме как сокращать избыточные обязательства и строго исполнять те, которые мы сохраним».

Это — принципиальная постановка проблемы Президентом России. Очевидно, в связи с этим есть два пути улучшения нашей жизни. Первый путь — это, не предлагая никаких принципиально новых подходов в организации и экономике системы образования, лишь добиваться исполнения в полном объеме законодательства об образовании — обеспечения в бюджетах на каждый последующий год, пусть даже поэтапно, расходов на образование до 10 %, расходов на высшее образование — 3 %, бесплатного проезда для студентов и т. п.

Этого мы добивались и будем добиваться совместно с депутатами профильных комитетов Федерального Собрания. Огромное им спасибо, в первую очередь — руководителям этих комитетов И.И.Мельникову, В.В.Сударенкову, О.Н.Смолину. Огромную помощь в лоббировании интересов образования оказывает созданный при Государственной Думе Российский Совет по развитию образования (РОСПО), в руководство которого вошли А.А.Кокошин («Отечество»), Я.И.Кузьминов (рек-

тор Высшей школы экономики), И.И.Мельников (КПРФ), И.М.Хакамада (СПС), Борис Грызлов («Единство»).

Но очевидно, что ставка только на этот путь, без выработки новых организационных и экономических механизмов в образовании, бесперспективна. Мы уже 8 лет, после выхода Закона РФ «Об образовании», «кормим» вузы 3 % положенного им по закону, выделяя на самом деле менее 40 % от нормативов. Мы «кормим» нашего российского учителя и профессора не деньгами, а соответствующими статьями закона, где сказано, что им положена заработная плата, равная соответственно одной и двум средним заработным платам в промышленности. Вот это — та самая государственная ложь, о которой говорил президент в своем послании. Государственный подход не в том, чтобы записать что-то в закон, зная, что его нельзя исполнить. Государственный подход в том, чтобы найти действенные механизмы реального улучшения положения вузов и школ, учителя и профессора. Поясню еще раз экономическими параметрами: бесперспективно добиваться старыми подходами реального исполнения законодательства. Действительно, можно радоваться, что после 5-летнего перерыва в бюджете страны будет выделено около 400 млн руб. на библиотеки и около 400 млн руб. на оплату студенческих практик. А если требовать выполнения статьи закона о компенсациях студентам за питание, цена вопроса возрастет до 4 млрд руб. При выполнении статьи закона об оплате проезда студентов один раз в год на транспорте к месту жительства и обратно цена вопроса увеличивается до 9 млрд руб. Если же требовать повысить заработную плату в образовании хотя бы на 20 %, то в консолидированном бюджете страны сумма приближается к 30 млрд руб. А что такое увеличение заработной платы на 20 %? Получает сегодня начинающий учитель или ассистент вуза 500 руб., будет получать 600 руб. Это же не решение проблемы.

Таким образом, сегодня для решения проблем в области образования недостаточно только требовать исполнения законодательства и очередные 8 лет «кормить» учителя и преподавателя вуза соответствующими статьями законодательства об образовании. Необходима разработка новых организационных и экономических механизмов, реально улучшающих положение как учреждений образования, так и учащихся и работников системы образования.

Конечно, как говорил и Виктор Антонович Садовничий, в российской системе образования, особенно в высшем образовании, за последние годы достаточно естественным, эволюци-

онным путем произошли многочисленные качественные изменения. И сейчас во многих вузах накоплен многоплановый и не всегда востребованный опыт инновационных подходов. За эти два года я побывал в десятках вузов и в каждом, подчеркиваю, в каждом обнаружил что-то особенное и интересное, что могло бы стать достоянием других вузов. И в этом также богатство нашего высшего образования, богатство России. За все это надо сказать спасибо ректорам и коллективам этих высших учебных заведений.

В этой связи следует рассматривать возможности дальнейших инноваций, в частности, на основе национальной доктрины образования и Плана действий правительства, которые при этом могут и должны быть взаимодополняющими.

Вначале о национальной доктрине образования. Если говорить о первой части национальной доктрины образования, ее концепции, разделах «Основные цели и задачи образования», «Основные задачи государства в сфере образования», «Педагогические кадры», то во всех этих разделах сохранены практически на 100 % все те позиции, которые были приняты на форуме в Кремле.

Основные изменения коснулись второй части доктрины:

во-первых, формулировок о пенсионном обеспечении. Как могли быть оставлены прежние формулировки о пенсиях за выслугу лет, о 85 %-ных пенсиях от заработной платы в условиях, когда в государстве принимается новая концепция пенсионной системы, основанная на накопительном принципе? Для преподавателя важна не формулировка — «пенсия за выслугу лет», а реально получаемая сумма денег, поэтому в доктрине и записано: «При этом педагогическим работникам... взамен пенсии за выслугу лет будет предоставлено право на получение надбавки за стаж работы»;

во-вторых, конкретных размеров студенческой стипендии. Как могли в доктрине оставаться какие-то размеры для ныне действующей стипендиальной системы, если правительство Планом действий определило введение отдельных академических и социальных стипендий и последние могут быть разными с учетом материального положения учащегося и его семьи.

Этот список вполне естественных изменений в доктрине можно продолжить. Они никоим образом не ухудшили положение учащихся и работников системы образования. Но поскольку времени для такой детализации нет, приведу для подтверждения сказанного лишь *два ключевых положения национальной доктрины*.

Первое. «Принятие нормативных актов, противоречащих доктрине, в том числе снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается».

Второе. В доктрине действительно теперь нет прежних параметров финансирования системы образования, нет также параметров по оплате труда, связанных со средней заработной платой в промышленности. Дело в том, что все эти параметры, с одной стороны, дублировали лишь некоторые положения действующих законов об образовании, а с другой стороны, по заключению Минюста, ничего не говорили о других законодательных положениях, например об оплате проезда или дотациях на питание студентов. В итоге по предложению Минюста в доктрине зафиксировано даже более сильное положение: «В соответствующих бюджетах на очередной финансовый год... должны предусматриваться средства в объемах, необходимых для реализации положений действующего законодательства об образовании в Российской Федерации».

Итак, с одной стороны, доктрина гарантирует, что параметры финансирования и оплаты труда в образовании не ухудшатся, а с другой — закрепляет обязанность финансирования образования на каждый очередной финансовый год в соответствии с законодательством.

По своему определению любая подобная доктрина есть лишь декларация государством своей политики в соответствующей области. Есть, например, принятая три года назад доктрина российской науки. И все эти три последних года положение в сфере науки, мягко говоря, существенно не улучшалось. Именно поэтому необходимы конкретные механизмы улучшения реального положения дел в образовании в свете поставленных президентом и правительством задач повышения доступности образования, повышения качества образования и эффективности направляемых в образование средств. Именно на это и направлены 11 пунктов Плана действий правительства в области образования.

Отмечу *основные принципы* Плана действий в области образования.

Первый принцип — инвестиционный характер предлагаемых инноваций. Правительство заявило в отличие от 1998 г. о безусловной необходимости увеличения расходов на образование. Скажу больше: если бы не было такого приоритета образованию, если бы не было такого Плана действий правительства, когда даже министерство экономики заявляет о

необходимости выделять средства образованию в приоритетном порядке, мы бы сейчас недополучили около 10 млрд руб. в бюджете 2001 г.

Второй принцип Плана действий правительства — это поэтапный характер реализации предлагаемых мер путем проведения в течение ряда лет соответствующих экспериментов. Остановлюсь подробнее только на одном, наиболее важном для высшей школы п. 3 Плана действий: «3. Организация в 2001—2003 гг. эксперимента по введению единого государственного экзамена, персонализации титула бюджетного финансирования профессионального образования (государственных именных финансовых обязательств)».

Вначале об эксперименте по единому государственному экзамену. С одной стороны, надо иметь в виду эту мировую тенденцию. Мы остались в числе примерно 10 % стран, которые сохраняют архаичную для теперь уже абсолютного большинства государств систему выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вузы. Но главное, что сохранившаяся система вступительных экзаменов в современных социально-экономических реалиях России значительно снижает доступ к высшему образованию, в первую очередь возможность получения качественного высшего образования детьми из малообеспеченных семей. У таких детей нет денег, чтобы приехать из Сибири и Дальнего Востока в вузы европейской части только для того, чтобы попробовать сдать вступительные экзамены. В итоге, если раньше среди студентов московских вузов было около 25 % москвичей, а около 75 % составляли иногородние, то сейчас картина изменилась: в московских вузах 74 % студентов из Москвы и Московской области. Но крупнейшие российские вузы, расположенные в Москве, создавались ранее всей страной не только для москвичей.

Введение единого государственного экзамена, конечно, ставит многочисленные вопросы, и именно для поиска приемлемых для общества ответов на эти вопросы и необходима соответствующая экспериментальная работа в течение 2—3 лет. Возможно, следует внимательно проработать прозвучавшую сегодня, в том числе в докладе Виктора Антоновича Садовниченко, идею о том, что единый государственный экзамен может быть не единственным критерием для приема в вузы. Кстати, такой опыт имеется во многих странах мира. Очевидно и у нас при поступлении в вузы культуры и искусства, в вузы физической культуры, а возможно, и на педагогические специальности абитуриенты должны будут проходить допол-

нительные вступительные испытания. Также очевидна необходимость дополнительных форм испытания для поступающих в вузы с соответствующей углубленной, например физико-математической или языковой, подготовкой. Эксперимент, рассчитанный на 2—3 года, позволит выработать, возможно, и для других вузов страны дополнительные требования помимо результатов единого государственного экзамена.

Теперь о персонализации титула бюджетного финансирования. В настоящее время этим занимается рабочая группа, в которую вошли и ректоры целого ряда вузов. Есть только поставленная правительством задача — повысить эффективность направляемых в систему образования средств и в целом увеличить объем средств, поступающих в высшее образование, с учетом социально-экономической политики и участия населения в своих пенсиях, своем образовании и медицинском обслуживании. Если отвлечься от термина ГИФО (государственное именование финансирования образования), то именно здесь — в совершенствовании нынешнего механизма платы населения за свое высшее образование могут быть заложены значительные резервы, причем и для расширения доступности высшего образования, и для увеличения денежных потоков в высшие учебные заведения. Существующая сегодня форма платы за высшее образование абсолютно примитивна: студент поступает либо на бюджетной, бесплатной основе, либо платит 100 % утвержденной вузом платы за обучение. Причем эта плата не должна быть меньше себестоимости подготовки специалиста, иначе получается, что вуз ведет подготовку платных студентов за счет бюджетных средств, и ректор неминуемо и серьезно должен быть наказан за нецелевое расходование бюджетных средств. В итоге лишь узкий слой населения России способен идти на такое платное высшее образование. Какова ситуация в итоге? Во-первых, поступление в вуз на платной основе никак не связывается ни с социальным положением абитуриента, ни с его предыдущей успеваемостью. Во-вторых, отказ получают все, кто способен платить за образование лишь 30 или 60 % от стоимости обучения, а значит, существенно сокращается доступность высшего образования для значительных слоев населения. В-третьих, как следствие, тем самым искусственно сокращается приток средств в высшие учебные заведения. Другие отрасли народного хозяйства ищут сбыт, ищут спрос на свою продукцию. Система же высшего образования, имея колоссальный спрос (около 3 поступающих на каждое место), не может разработать адекватные меха-

низмы, чтобы удовлетворить этот спрос и получить все дополнительные деньги за свою продукцию.

Как сказал в наш адрес на заседании правительства Сергей Шойгу, система высшего образования России сейчас находится по механизму финансовой защиты на уровне российского спорта 1990 г., когда российские спортсмены в массовом порядке уезжали на Запад, и страна только «охала». Сейчас же за каждого уезжающего спортсмена российские клубы получают от сотен тысяч до миллионов долларов.

Поэтому дело не в непонятной пока аббревиатуре — ГИФО, а в том, что сейчас имеется уникальная возможность продумать механизм такого дополнительного финансирования высшего образования, который способствовал бы расширению доступности высшего образования и значительному увеличению поступающих в высшее образование средств. При этом, подчеркиваю, недопущение снижения бюджетного финансирования высшего образования гарантировано как национальной доктриной образования, так и законодательством в области образования.

Конечно, все страны имеют системы финансирования образования, учитывающие свои традиции и социально-экономические реалии. Противопоставление слов — государственное и рыночное — неправомерно. Даже говоря не только об образовании, очевидно, что развитие рыночных механизмов в США — это государственный подход. Грамотное введение рыночных механизмов в экономику Китая — это тоже государственный подход китайского руководства.

Обратившая на себя сейчас внимание всего общества, пользующаяся особым вниманием президента российская система образования просто не имеет права не использовать исторический шанс на пути своего обновления. И цена вопроса здесь во много раз больше, чем поиск 30 млрд руб. только на 20 %-ное повышение заработной платы. На рубеже веков, на рубеже тысячелетий важно найти реальные механизмы кардинального улучшения дел в российском высшем образовании на благо каждого вуза, на благо каждого обучающегося и работника высшего образования, на благо всех российских граждан!

«Бюллетень Министерства образования
Российской Федерации». 2001. № 1

Российский союз ректоров
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 6 декабря 2000 г.
г.Москва

О СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

Заслушав и обсудив доклад и сообщения по повестке дня, VI съезд Российского союза ректоров отмечает, что конструктивная и реалистичная стратегия действий в области высшего образования должна строиться на базе глубокого анализа современных потребностей российского общества и обязательно — с учетом долгосрочных перспектив социально-экономического, научно-технического и культурного развития страны и мира.

Не вызывает сомнений, что наступающий XXI в. будет веком знаний, веком информации, веком стремительного развития новых технологий. Со всей очевидностью это требует расширения масштабов и роста уровня образования, улучшения качества подготовки специалистов, а главное — развития самого человека, его созидательных способностей.

Несмотря на сложные социально-политические условия и финансовые трудности последнего десятилетия российская система высшего образования сохранила свой научный и педагогический потенциал, способность решать крупные кадровые и хозяйственные задачи, вести масштабные научные исследования. Особенно важно, что высшие учебные заведения обеспечивают не только профессиональную подготовку, но и духовно-нравственное воспитание студенческой молодежи, способствуя продолжению лучших традиций, преемственности поколений.

Однако в силу спада производства, обусловленного им сокращения потребности в специалистах, снижения уровня жизни ученых и педагогов, нехватки оборудования и литературы в 90-е гг. в высшей школе резко усилилась «утечка умов», включая миграцию наиболее подготовленных и одаренных ученых и педагогов в зарубежные страны, наметился отрыв в деятельности вузов от экономики и социальной сферы. Это все более ощутимо сдерживает развитие высшей школы, не позволяет в полной мере использовать ее потенциал для подъема производительных сил страны.

Поддерживая принимаемые в последний период руководством страны практические меры по увеличению поддержки высшей школы, особенно решения по закреплению молодых

специалистов в научных учреждениях и оборонных отраслях, VI съезд Российского союза ректоров одновременно отмечает, что ряд задач в области реформирования образования, намеченных в Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг., нуждаются в дополнительном обсуждении в профессиональной и общественной среде, выработке взвешенного подхода к их осуществлению, проведению экспериментов. Важно, чтобы поставленные задачи и вытекающие из них мероприятия в полной мере соответствовали законодательству, решениям Всероссийского совещания работников образования, Национальной доктрине образования в Российской Федерации.

Считая необходимым добиваться практической реализации таких подходов к реформированию высшей школы и всей системы образования, которые отвечают интересам общества и государства, способствуют динамичному экономическому росту, улучшению качества жизни населения и модернизации производительных сил как в ближайший период, так и в перспективе всего XXI века, VI съезд Российского союза ректоров **п о с т а н о в л я е т:**

1. Одобрить доклад VI съезду Российского союза ректоров, изложенные в нем концептуальные подходы к разработке стратегии развития высшей школы России в первой половине нового столетия, а также подготовленный Российским союзом ректоров проект Указа Президента Российской Федерации «О введении квалификационных рангов для профессорско-преподавательского состава и научных работников высших учебных заведений».

2. Особо отметить, что объективная ситуация первых десятилетий XXI в. требует существенного увеличения вклада высшей школы в решение следующих задач:

— обеспечение реализации прав граждан на образование, равных условий доступа и получения качественного образования, вне зависимости от их социального и имущественного статуса, территориальных, религиозных, национальных и любых иных различий;

— развитие человеческого потенциала, становление профессионально-квалификационной структуры общества;

— преодоление последствий экономического кризиса на основе научно-технологической модернизации основных отраслей производства, развития информационно-инновационного сектора экономики;

— повышение уровня и особенно качества жизни населения, преодоление демографического кризиса, увеличение рождаемости и продолжительности жизни;

— укрепление российской государственности, консолидации общества, в том числе путем коренного улучшения гражданского воспитания молодежи в учреждениях образования.

Увеличение вклада высшей школы в решение этих и ряда других задач, которые в буквальном смысле определяют судьбы России в ближайшем будущем, диктует необходимость перехода от во многом стихийно сложившейся стратегии развития образования к стратегическому планированию и прогнозированию развития человеческих ресурсов. Решающая роль в разработке и реализации такой стратегии объективно принадлежит государству, которое обязано привлекать к стратегическому планированию развития образования и науки наиболее компетентных и ответственных представителей научно-педагогических кругов.

Интересам будущего России отвечает только такая стратегия развития высшего образования, которая обеспечивает консолидацию всего академического сообщества — преподавателей, научных сотрудников, студентов, всех работников высших учебных заведений на решение задач экономического роста и культурного развития общества, динамичный подъем производительных сил страны, повышение качества жизни народа.

3. В целях скорейшего преодоления последствий неудовлетворительного финансирования государственных высших учебных заведений, кардинального улучшения работы российской высшей школы с учетом новых потребностей экономики, науки и культуры в XXI в. VI съезд Российского союза ректоров считает необходимым:

— последовательно развивать отечественную систему высшего образования в соответствии с параметрами и этапами, установленными Национальной доктриной образования в Российской Федерации;

— принять меры по коренному улучшению материального и социального положения профессоров, преподавателей, учителей, воспитателей и всех работников учебных заведений, которые должны занять в нашем обществе по праву принадлежащее им достойное место;

— резко ускорить переоснащение учебного процесса современным оборудованием, увеличить выпуск учебников и учебных пособий, вывести среднюю и высшую школу на передовой методический и технологический уровень;

— усилить внимание к нуждам и потребностям студенческой молодежи, к ее воспитанию, развитию созидательных способностей и качеств, закреплению в сфере образования и науки талантливой молодежи, созданию условий для ее творческого роста;

— укрепить связь высшей школы с производством и наукой, включая не только повышение научно-практического уровня учебного процесса, но и целенаправленное создание рабочих мест для выпускников вузов;

— увеличить объемы финансирования фундаментальных, поисковых и прикладных научно-исследовательских работ в высшей школе, ускорить процесс интеграции вузов с научными учреждениями в целях создания условий для развития науки и наукоемких технологий;

— приступить к поэтапному созданию федеральных университетских округов, рассматривая их в качестве адекватной современному административно-государственному устройству страны формы кооперации вузов и других учебных заведений в решении задач общегосударственного характера; укрепления единого федерального образовательного пространства, улучшения качества обучения и подготовки кадров, расширения масштабов научных исследований и инновационных работ, создания передовой информационной и коммуникационной инфраструктуры в интересах развития человеческого потенциала и производительных сил в соответствующих федеральных округах и в стране в целом.

4. Просить Президента, Правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации:

— придать Национальной доктрине образования в Российской Федерации статус федерального закона, в установленном порядке приступить к рассмотрению соответствующего законопроекта в первом полугодии 2001 г.;

— усилить контроль за соблюдением положений Конституции Российской Федерации, законодательства в части прав и свобод граждан в сфере образования, а также организационно-правовых основ деятельности образовательных учреждений. Не допускать проведения реформ в образовательной сфере явочным путем — без предварительного обсуждения в научно-педагогических кругах и среди широкой общественности;

— принять в соответствии с п. 40 Закона РФ «Об образовании» законы, предусматривающие освобождение образовательных учреждений в части их непредпринимательской деятельности от уплаты тех федеральных налогов, в законах о которых эта норма не предусмотрена, а также направить

органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендации о представлении ими законодательным органам субъектов Российской Федерации законопроектов о внесении соответствующих дополнений в законодательные акты о региональных и местных налогах и сборах;

— принять законодательные и другие нормативные правовые акты, предусматривающие введение квалификационных рангов для профессорско-преподавательского состава и научных работников высших учебных заведений в целях усиления их социальных гарантий и стимулирования профессионального мастерства;

— внести изменения в ст. 20 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предусматривающие исключение должностей ректоров, проректоров и деканов факультетов из состава административно-хозяйственного персонала и отнесение их к научно-педагогическому персоналу (профессорско-преподавательскому составу) высших учебных заведений.

5. Просить Президента Российской Федерации:

— создать при Президенте Российской Федерации Координационный совет по высшей школе;

— издать Указ Президента Российской Федерации о разработке и реализации государственной целевой программы «Университеты России в XXI веке» со статусом президентской, предусматривающей решение задач дальнейшего повышения роли университетов в подготовке высококвалифицированных специалистов для будущего России, выполнение приоритетных фундаментальных и прикладных научных исследований, координацию деятельности ученых высшей школы с учеными РАН, поддержку талантливой молодежи, а также укрепление связей высших учебных заведений с отраслями и предприятиями народного хозяйства;

— поручить Правительству Российской Федерации обеспечить практическую реализацию Указа Президента Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 424 «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений Российской Федерации», в первую очередь в части пенсионного обеспечения профессорско-преподавательского состава вузов.

6. Просить Правительство Российской Федерации:

— в течение 2001—2002 гг. повысить заработную плату работников государственных образовательных учреждений не менее чем в два раза, своевременно проводить индексацию оплаты их труда, а также обеспечить выплату надбавок к

заработной плате за ученую степень и ученое звание и стаж непрерывной работы в учреждениях образования;

— установить всем научно-педагогическим работникам высшей школы, имеющим стаж работы 25 лет, надбавки к государственным пенсиям за выслугу лет;

— предусмотреть при погашении кредиторской задолженности организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета, сложившейся на 1 января 2000 г., урегулирование указанной задолженности перед муниципальными поставщиками топливно-энергетических ресурсов и услуг водоснабжения;

— разработать и реализовать в 2001—2004 гг. Федеральную государственную программу ипотечного кредитования жилья для работников высших учебных заведений, предусмотрев выделение для софинансирования программы бюджетного кредита в размере 5 млрд руб.;

— внести дополнение в Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли (утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.92 № 552) с целью включения в состав этих затрат расходов вузов и других образовательных учреждений на осуществление мероприятий по учебно-воспитательной и культурно-массовой работе;

— при реализации Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг. в части реформирования образования:

а) исходить из необходимости неукоснительного соблюдения Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законов, обеспечения установленных законодательством прав граждан в области образования;

б) сохранить за образовательными организациями статус государственных учреждений;

в) приостановить введение конкурсного порядка размещения государственного заказа на подготовку специалистов в вузах независимо от их организационно-правовой формы как противоречащего Закону РФ «Об образовании», не предусматривающему направление бюджетных средств в негосударственные вузы;

г) поручить Министерству образования Российской Федерации совместно с Советом Российского союза ректоров, Рос-

сийской академией образования и Президиумом Российской академии наук провести обсуждение результатов намеченных экспериментов о целесообразности введения государственных именных финансовых обязательств как инструмента бюджетного финансирования вузов, перехода к единому выпускному экзамену из общегосударственной школы, призванному одновременно стать вступительным экзаменом в вузы, и форме его проведения — тестировании, а также объединения учебных заведений в единые комплексы для определения оценки и вытекающих из этих экспериментов практических мер;

— при подготовке федерального бюджета в области образования на предстоящий и последующие годы при расчетах исходить из действующих нормативов финансирования высших учебных заведений, не вносить предложений о приостановлении действия или признании утратившими силу норм законодательства об образовании, исключив тем самым принятие решений, ухудшающих финансовое положение образовательных учреждений.

7. Поручить Правлению Российского союза ректоров:

— проанализировать предложения, высказанные на VI съезде Российского союза ректоров по вопросам стратегии развития высшей школы. Направить обобщенные материалы по вопросам стратегии развития высшей школы в высшие учебные заведения, советы ректоров, ассоциации вузов, Российскую академию наук, отраслевые академии, общественные советы и организации по образованию для ознакомления научно-педагогической общественности с позицией Российского союза ректоров;

— проинформировать Президента, Правительство и Федеральное Собрание Российской Федерации о решениях VI съезда Российского союза ректоров.

8. Советам ректоров вузов, ректорам высших учебных заведений обсудить на заседаниях советов итоги и выводы VI съезда Российского союза ректоров, учесть в своей практической деятельности подходы к стратегии развития школы, одобренные съездом.

* * *

VI съезд Российского союза ректоров рассматривает образование, обучение и воспитание подрастающих поколений как важнейшую сферу жизни нашего общества, один из первейших приоритетов политики государства. В силу этого государство, реформируя высшую школу, другие ступени образова-

ния, обязано считаться с мнением общества, действовать эволюционно, избегать крутых ломок. Неослабное внимание в ходе реформ должно уделяться реализации фундаментальных целей и ценностей образования, правам и свободам граждан в этой сфере, общедоступности образования, его высокому качеству, обеспечивающему интеллектуальное, культурное и физическое развитие личности, приобщение ее к миру труда, овладение современными профессиями и специальностями. В условиях коренных изменений в жизни российского общества и всего человечества на пороге XXI в. особое значение принадлежит разработке и реализации эффективной стратегии развития высшей школы, адекватной вызовам настоящего и будущего, национально-государственным интересам России.

Президент Российского союза ректоров,
ректор МГУ им. М.В.Ломоносова, академик РАН
В.А.САДОВНИЧИЙ

«Официальные документы в образовании». 2001. № 4

КАВКАЗСКИЙ ИМПУЛЬС ИНТЕГРАЦИИ

Наверное, не всех заинтересованных лиц обрадовало известие, что Всероссийская научно-практическая конференция «Интеграция — эффективный путь формирования университетских комплексов» пройдет 21—22 декабря в Нальчике. Во всяком случае, кое-кто не рискнул приехать. Все-таки Кавказ остается в сознании многих наших сограждан очагом нестабильности. А определенными политическими силами этот регион последние годы используется и как рычаг дезинтеграции России. Только вышел у них явный просчет: желающих отделиться от России на Северном Кавказе оказалось ничтожно мало по сравнению с теми, кто не мыслит своей судьбы без прочной и дружной федерации. Более того, как не покажется кому-нибудь странным, именно на Кавказе особенно популярны разнообразные интеграционные процессы, в том числе в образовании. Вышеназванная конференция, успешно проведенная в столице Кабардино-Балкарии, — еще одно тому подтверждение.

В работе конференции принял участие министр образования РФ **Владимир Филиппов**. Он подчеркнул, что Нальчик стал местом проведения такого мероприятия отнюдь не случайно. Здесь налицо политическая воля руководства региона и лично Президента Кабардино-Балкарской Республики **Валерия Коква** к продвижению вперед к интеграции в системе образования. Имеется уже существенный опыт, которым можно поделиться. Власти признали приоритетность сферы образования, — отметил далее министр. Теперь на нас колоссальная ответственность — доказать, что мы сможем стать опорой государства. Вопрос об интеграции в образовании стоит в планах правительства. В феврале пройдет совещание в Москве. А там надо будет готовить и проект постановления. Вот почему конференция в Нальчике особенно актуальна. В университетские комплексы могут войти НИИ и производственные подразделения, способные доводить продукцию до продажи. Интеграция возможна и по линии уровней образования. Надо обсудить разные варианты интеграции и отразить их в постановлении правительства, чтобы был стимул в создании университетских комплексов. Стратегия должна быть не насильственная, а поощряющая. При этом важно создать нормативно-правовую базу. И еще министерством будут приниматься самые жесткие меры по повышению качества образования.

Конструктивный разговор по обозначенным министром проблемам продолжил ректор Кабардино-Балкарского государ-

ственного университета **Барсби Карамурзов**, а также другие участники конференции. Среди выступивших были заместитель министра культуры РФ **Анатолий Рахаев**, ректоры российских вузов **Владимир Курилов**, **Александр Белоконов**, **Анатолий Греков**, **Рашид Хунагов**, **Владимир Бабешко**, **Анатолий Гавриков**, **Юрий Давыдов**, **Владимир Шаповалов**, **Анатолий Сапронов**, **Владимир Грызлов**, а также директор НИИ регионалогии при Мордовском госуниверситете **Александр Сухарев** и депутат Государственной Думы, академик **Михаил Залиханов**. Кстати, последний наряду с мнением по проблеме интеграции выступил горячим поборником кириллицы, которая «связывает нас с Россией и позволяет успешно развивать науку и образование». Переход на латиницу и тем более на арабскую основу, по авторитетному мнению академика, — путь назад.

В заключение конференции заместитель полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе **Сергей Епифанцев** высоко оценил итоги ее работы. Он подчеркнул, что тема обсуждения полностью соответствует стратегии Президента Российской Федерации **Владимира Путина**. Кроме того, интеграционные процессы на юге России особенно важны. Проводя интеграцию, нужно ориентироваться на потребности федерального округа. Но торопиться нельзя. Лучше семь раз отмерить — один отрезать.

С таким заключением согласились все участники конференции.

В рекомендациях, в частности, было отмечено, что к апрелю 2001 г. намечена подготовка проекта Постановления Правительства Российской Федерации о создании университетских комплексов (в том числе как единого юридического лица), объединяющих структурные подразделения, реализующие образовательные программы различных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, техникумы, институты, учреждения дополнительного образования); научно-исследовательские институты и конструкторские бюро; производственные и другие подразделения; объекты социальной сферы. Предполагается создание исследовательских университетов для обеспечения приоритетных направлений развития экономики, науки и технологий.

Таким образом, университетский комплекс — это система органически интегрированных с университетом на основе устава или договоров и соглашений образовательных, научных, культурно-воспитательных и производственных подразделений (учреждений, организаций) широкого спектра направлений деятельности, расположенных на территории одного или нескольких регионов (субъектов федерации).

Ядром университетского комплекса являются научно-образовательные подразделения (кафедры, факультеты, институты) высшего и послевузовского профессионального образования, осуществляющие научные исследования по широкому спектру направлений (специальностей) и наук. Университетский комплекс может включать подразделения всех видов и уровней образования, научной, культурно-просветительской, воспитательной и производственной деятельности. Данные подразделения могут быть в составе университета, при университете, в договорных отношениях с университетом.

Проектом Программы стратегии развития Российской Федерации до 2010 г. намечено осуществить отработку трех моделей интеграции и взаимодействия интегрируемых в составе университетского комплекса учебных заведений и других структур:

во-первых, создание комплекса как университетского образовательного округа (в т.ч. с правом юридического лица), в котором университет играет роль центра методического обеспечения образовательных учреждений разных уровней, повышения квалификации преподавателей в регионе, формирует развитую информационную образовательную среду, ведет целевую подготовку кадров для производственной и социальной сфер региона;

во-вторых, формирование комплекса как ассоциации образовательных, научных, производственных и других структур различных форм собственности, сохраняющих статус юридического лица;

в-третьих, создание комплекса как единого автономного учебного заведения с развитой структурой, в которой органически объединены подразделения, реализующие образовательные программы разных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, институты, учреждения дополнительного профессионального образования), НИИ и КБ, производственные и другие подразделения.

Участники конференции рекомендовали одобрить в основном концепцию формирования и развития университетских комплексов на основе системной «горизонтальной» и «вертикальной» интеграции на базе университетов образовательных учреждений различных уровней, профилей, научных, производственных, социальных и иных организаций, изложенную в проекте Программы стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.

Участники конференции выразили уверенность в том, что формирование и развитие университетских комплексов может

существенно повлиять на эффективное реформирование отечественной системы образования, модернизацию общества и государства.

Итак, 2000 г. завершился в сфере образования еще одной интересной Всероссийской научно-практической конференцией, проведенной в Нальчике на базе Кабардино-Балкарского государственного университета. Думается, что ее рекомендации, как и других подобных мероприятий, организованных Министерством образования РФ в последнее время, помогут нам успешно стартовать в XXI в. и продвигаться вперед по пути взвешенных, продуманных преобразований без скачков и перегибов, которых было, к сожалению, так много еще в недавнем прошлом.

А. ШОЛОХОВ

«Вузовские вести». 2001. № 1

В ЧУВАШИИ ДАВНО ИДУТ ПО ПУТИ ИНТЕГРАЦИИ

17—18 января в Чебоксарах на базе Чувашского госуниверситета имени И.Н.Ульянова состоялось выездное заседание Бюро Президиума Российской академии образования, на котором обсуждалось научно-методическое обеспечение интеграции образования в современных условиях. Заседание вел президент РАО **Николай Никандров**. В нем приняли участие первый заместитель министра образования РФ **Василий Журавковский**, вице-президент РАО **Владимир Борисенков**, академики РАО **Эдуард Манушин**, **Гузель Мухаметзянова**, **Александр Новиков**, **Володар Краевский**, **Александр Кузнецов**, **Сергей Дармодехин** и другие, а также Председатель Госсовета Чувашской Республики **Николай Иванов**, Федеральный инспектор по Чувашской Республике **Дмитрий Донсков**.

На правах хозяина ректор ЧГУ, член-корреспондент РАО **Лев Кураков**, приветствуя собравшихся, отметил:

— Опыт, где бы он не возник, должен быть распространен, изучен. Поэтому я рад, что мы с вами здесь собрались. Три группы академиков посетили разные районы нашей республики. Сегодня с утра мы с членами президиума ознакомились с состоянием материальной базы ЧГУ, посмотрели строящийся объект — спортивный комплекс, посетили дворец культуры ЧГУ и Интернет-центр. Наши гости, видимо, согласятся, что Чувашский госуниверситет представляет собой огромную образовательную площадку, на которой расположены более 40 отдельных зданий и сооружений. По существу, университет является городом в городе — в нем обучаются и работают более 20 тыс. чел. Это большая армия, составляющая основную часть интеллектуального потенциала нашей республики. Здесь трудятся более 100 профессоров, докторов наук, более 500 кандидатов наук и доцентов. Число кандидатов и докторов наук из года в год растет. В прошлом году в университете работало 13 диссертационных советов. Уже утверждены новые составы советов, а некоторые находятся на стадии утверждения. Проблемами интеграции в Чувашском госуниверситете начали заниматься 10 лет назад. На заседании Ученого совета мы приняли программу развития ЧГУ, учитывающую необходимость интеграционных процессов в образовании как средства обеспечения единства системы образования и воспитания, ядром которой на региональном уровне является университетский комплекс. Мы с коллегами на заседании Ученого совета пришли к необходимости оказания безотлагательной помощи в первую очередь жителям села и приступили к проведению

конкретных мероприятий в этом направлении. Есть результаты, которые нас радуют: по числу студентов на 10 тыс. чел. населения наша республика достигла среднероссийских показателей. В дальнейшем мы продолжим эту работу.

В 1994 г. при ЧГУ мы открыли гимназию для одаренных детей из сельской местности. Все расходы по обеспечению образовательного и воспитательного процесса в гимназии мы взяли на себя. Гимназисты бесплатно проживают в общежитии университета, бесплатно обучаются, привлекаются к участию во всех культурно-массовых и научно-практических мероприятиях, проводимых в университете. Необходимо отметить, что в основном в гимназии обучаются дети из малообеспеченных семей. Благодаря эффективно организованному образовательному процессу выпускники гимназии показывают образцы отличной учебы, у них воспитывается высокая духовность и нравственность. Конечно же, одна гимназия не могла решить эту проблему в республиканском масштабе. Поэтому мы решили во всех регионах нашей республики открыть центры довузовской подготовки школьников. Эти центры в народе стали называть воскресными школами. В выходные дни наши преподаватели выезжали на места и проводили кропотливую работу со школьниками 10-х и 11-х классов.

Коллектив университета искал новые пути расширения и углубления интеграционных образовательных процессов. Мы решили на базе центров довузовской подготовки открывать в сельских школах свои лицеи, лицейские классы. На сегодня открыто уже 15 лицейских классов, а всего существует около 30 довузовских инновационных образовательных структур ЧГУ, включая научно-образовательные центры, лицеи, гимназии, филиалы. Всего филиалов у нас 4. Все они взяли на себя нагрузку по выполнению культурной, научной, образовательной функций в своем «кусте», они стали, по существу, комплексами ЧГУ в разных регионах республики. Филиалы осуществляют интеграционные процессы непосредственно в районе местонахождения, а также на прилегающих территориях. Они являются центрами притяжения для всех стремящихся обогатить свой культурно-образовательный потенциал, оказывают благотворное влияние на состояние духовности местных жителей.

Наши преподаватели, выезжая в филиалы, лицеи, повышали образовательный уровень не только учащихся, но и местных педагогов. В последние годы в стенах университета мы организовали курсы повышения квалификации преподавателей

математики, иностранного языка, истории, экономической географии, экономики, филологии и других предметов. И ни одной копеечки никто за эту работу ни с кого не брал. За последние два года коллектив университета вложил в повышение квалификации учителей нашей республики с 300 тыс. руб. собственных внебюджетных средств.

Общеизвестна ситуация с методическим обеспечением образовательного процесса в средней школе. Пытаясь решить эти проблемы, наши ученые взялись за подготовку и издание необходимой литературы. В последние годы мы подарили школам республики учебники и учебные пособия, издаваемые в университете, на сумму 4 млн руб.

Университет интегрируется не только с сельскими, но и с городскими школами. На базе средней школы № 45 г. Чебоксары мы организовали Академию юных менеджеров, что вызвано необходимостью тщательного изучения на уровне школьного звена азов экономической науки, развития методики преподавания экономики в школе. Академия функционирует немногим более года, однако результаты уже налицо — наши юные академики занимают на республиканских и городских научно-практических конференциях призовые места. Это свидетельствует о том, что мы движемся в правильном направлении, что работа построена неформально.

Отрадно, что Президент России обращает внимание на воспитание не просто высокообразованной, но и нравственно богатой личности и считает это необходимой составляющей в решении социально-экономических проблем Отечества. Действительно, не являясь патриотом своей родины — России и малой родины — Чувашии, невозможно преодолеть трудности в социально-экономической сфере. Вы уже обратили внимание, уважаемые академики, что во всех наших учебных корпусах висят лозунги следующего содержания: «Верьте в Россию, любите ее, и она будет вам матерью». Не только сфера образования нуждается в поддержке со стороны государственных органов, но и руководство страны на современном непротом этапе развития нуждается в поддержке со стороны работников образования. Нам не надо без необходимости подсказывать, мы можем сами, используя свои знания и умения, реализовывать на практике те идеи, которые выдвигает В.В.Путин. Поэтому Чувашский университет берет на себя социальные функции, кропотливо, день за днем, создавая социально ориентированную систему образования.

Однако нерешенных проблем достаточно. Поэтому Ученый совет университета поставил задачу углублять научно-ме-

тодические разработки, готовить новые учебники, учебные и учебно-методические пособия в целях подкрепления интегрирования системы образования. Все это необходимо для того, чтобы деятельность инновационных структур, функционирующих в нашей республике, дополнялась действительно глубоким содержанием. Наша позиция неизменна — укрепление Российского государства через образование, просвещение, через духовность и нравственность, которые являются основой развития любого цивилизованного государства.

Президент РАО **Николай Никандров** взял с собой последний номер «Учительской газеты». Здесь под рубрикой «Отечества достойные сыны» опубликован очень интересный материал Дениса Панина, ученика 11-го класса лицея № 1 города Чебоксары. Что представляют собой молодые россияне, по социологическому исследованию этого юноши? В статье много забавного и поучительного. Во-первых, он пишет о том, как представляют себе современные россияне самых обеспеченных людей нашей страны. Вот какой получился рейтинг, по результатам опроса ребят, возможно, всего лицея. Наиболее высокооплачиваемыми являются профессии юриста — 13 % и экономиста — 13 %, далее идет Президент РФ — 9 %, банкир — 10 %, бизнесмен и банковский служащий — 7 %, директор предприятия — 6 %, наемный солдат — 3 %, сотрудник МВД — 2 %, певец — 2 %, переводчик — 2 % и любовница президента фирмы — 2 %. Это один из забавных моментов. Вот какой получился портрет молодого человека: любит шумные, веселые компании, где пьют шампанское, играют в покер и «дурака», любит Пушкина и детективы, не любит Достоевского; очень редко, примерно раз в месяц, посещает дискотеки, увлекается астрологией, смотрит программы «Время» и «Куклы». Девушки занимаются шейпингом и мечтают о состоятельном спонсоре, а юноши увлекаются восточными единоборствами и экономикой, считая, что знания в области экономики помогут обрести финансовую независимость. Хотя в статье описана ситуация в Чувашии, она характерна и для России в целом. Надо отметить, что ЧГУ в области интеграции образования имеет огромный опыт.

Первый заместитель министра образования РФ **Василий Жураковский**, в частности, сказал:

— Чувашский университет прекрасен. Здесь все едины: гуманитарии, инженеры, юристы, экономисты, медики. Это не просто арифметическое сложение, это действительно настоящий университет. Всяческие попытки дробить университет нами

поддерживаться никогда не будут. Интеграционные процессы с формированием университетских комплексов развивать необходимо. Надо идти в том русле, в каком идет ЧГУ.

Василий Жураковский уверен, что пребывание президиума академии на чувашской земле будет полезным. Но, к сожалению, не на все вопросы получены ответы. Самое главное — мы понимаем друг друга. Нам, чиновникам, нужно больше опираться на ваш опыт, ваше знание дела и, конечно, на научный потенциал вашей академии. Интеллект нашего образовательного сообщества не позволит нам скоропалительными действиями нанести вред образованию.

В результате заседания было подписано Соглашение в области интеграции и развития образования между РАО и ЧГУ, в котором говорится о необходимости разработать концепцию и программу интеграции инновационных образовательных структур. Чувашскому госуниверситету планируется присвоить статус опытно-экспериментальной базы по апробации инновационных образовательных технологий в создании единого образовательного пространства в регионе.

В постановлении выездного заседания Бюро Президиума РАО, в частности, подчеркивается, что необходимо распространить опыт Чувашского госуниверситета по интеграции.

Таким образом, академики РАО не зря побывали на чувашской земле. Они увидели много нового, передового и в то же время прочно связанного с традициями российской системы образования. Думается, что коллективные выезды академиков в регионы еще будут. И тогда теория осуществится на практике. А значит, можно ожидать успешного результата.

А. БОРИСОВ

«Вузовские вести». 2001. № 3

**СОГЛАШЕНИЕ
В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ
И РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ МЕЖДУ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ (РАО)
И ЧУВАШСКИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ
УНИВЕРСИТЕТОМ им. И.Н.УЛЬЯНОВА**

г. Чебоксары

18 января 2001 г.

Руководствуясь Законом Российской Федерации «Об образовании», Национальной доктриной образования и стремлением к созданию единого образовательного пространства в регионах России на уровне передовых инновационных технологий, Российская академия образования и Чувашский государственный университет им. И.Н.Ульянова заключили соглашение о нижеследующем:

— разработать концепцию и программу интеграции и развития инновационных образовательных структур всех уровней образования;

— придать Чувашскому государственному университету статус опытно-экспериментальной базы по апробации инновационных образовательных технологий в создании единого образовательного пространства в регионе;

— создать совместные научные лаборатории по проблемам интеграции и непрерывности образования;

— проводить совместные научные исследования в области интеграции и непрерывного образования в современных условиях;

— проводить совместные научно-практические конференции по проблемам развития интеграции и непрерывного образования;

— разработать и издать совместные учебники, учебные и учебно-методические пособия;

— создать систему повышения квалификации для работников системы образования;

— подготовить кадры преподавателей высшей квалификации;

— ввести курс по изучению наследия И.Я.Яковлева во всех образовательных учреждениях Чувашской Республики.

Придерживаясь указанных выше согласованных положений, стороны конкретизируют свой вклад в разработку концепции и разделов программы «Интеграция и развитие инновационных образовательных структур всех уровней образования».

Проект концепции и программы интеграции и развития инновационных образовательных структур всех уровней образования представить на рассмотрение сторон до 1 сентября 2001 г.

Президент РАО
Н.Д.НИКАНДРОВ

Ректор ЧГУ им. И.Н.Ульянова
Л.П.КУРАКОВ

300 ЛЕТ ИНЖЕНЕРНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ

14 февраля в рамках мероприятий, посвященных 300-летию создания профессионально-технического и военного образования в России, в Кремлевском Дворце прошло пленарное заседание Научно-практической конференции «Профессиональное инженерно-техническое и военное образование в России». Открыл заседание министр образования **Владимир Филиппов**.

Он подчеркнул, что в числе участников конференции широко представлены все уровни учебных заведений профессионального, в том числе военного, образования, коллективы научных и конструкторских организаций, предприятий промышленного производства и военной сферы.

В работе конференции приняли участие многочисленные гости, представляющие научно-педагогическую общественность нашей страны, целого ряда зарубежных государств и международных организаций, мировое инженерно-техническое сообщество, а также Русскую Православную церковь.

Очень приятно видеть среди присутствующих, — сказал министр, — лица молодых россиян, сегодняшних питомцев наших учебных заведений, курсантов и студентов, учащихся и слушателей академий. На них направлено все дело профессионального образования и им оно, по большому счету, принадлежит. Именно в их руках находится будущее нашей страны.

300-летие инженерно-технического и военного образования, не только знаменует важную веху в развитии профессиональной школы страны, но и возвращает нас к эпохе великих преобразований в истории России, связанных с именем Петра Великого. Именно 25 января 1701 г. государь император Петр I подписал указ о создании школы математических и навигацких наук — первого в России светского учебного заведения профессионального образования. Именно тогда был совершен исторический прорыв, прорублено «окно в Европу». Уже тогда закладывался фундамент отечественного профессионального образования, на котором в течение трех веков усилиями многих поколений обеспечивались научно-технические достижения России и ее высокий авторитет в международном сообществе. Осмысление этого опыта должно стать отправной точкой для генерации новых идей, современных подходов к профессиональному образованию на нашем нынешнем непростом этапе.

ОБЕСПЕЧИМ СЛАВУ РОССИИ

Из выступления первого заместителя министра образования Российской Федерации В.М.ЖУРАКОВСКОГО

Прошло 300 лет с того дня, когда Петр I основал Школу математических и навигацких наук, и, будучи расстроенным неудачами в Северной войне, мечтал о величии России (он потому и стал потом Петром Великим). Петр понял, что без современного образования Россия достойного места в мире не займет. Мы сейчас, на рубеже веков, через 300 лет тоже озабочены будущим России. Очень приятно, что сейчас в обществе, во властных структурах тоже созрело понимание важности образования. Надо сказать, что во многом благодаря тому, что было сделано Петром, российская система образования, в том числе инженерно-технического и военного, не только встала на ноги, а превратилась в мощнейшую в мире систему, которой мы всегда гордились и гордимся. Сейчас образование тоже не менее важно для судеб России, для ее предстоящего возрождения. Наконец, созрело понимание того, что образование не затратная сфера, а важнейший ресурс нашего развития.

Я не думаю, что у нас задачи сейчас проще, чем те, которые стояли перед Петром. Действительно, в условиях глобализации нам предстоит решать самые непростые проблемы, и образование, конечно, та сфера, которая призвана помочь нам занять достойное место в постиндустриальном обществе, основанном на высокотехнологичных, высокоинтеллектуальных процессах, и, безусловно, нужно подготовить человека, который способен жить в этом мире.

Мы сегодня здесь все вместе — и люди в военной форме, и преподаватели, и студенты, аспиранты гражданских вузов — не случайно.

Мы, действительно, отсчитываем трехсотлетие инженерно-го образования с момента возникновения Школы математических и навигацких наук, которая, по мнению Петра, была полезна не только морскому делу, не только инженерству, как было сказано в Указе, а также артиллерии и гражданству. Надо сказать, что роль этой школы трудно переоценить, потому что она породила новые образовательные учреждения, сама неоднократно трансформировалась. Первоначально это были военные образовательные учреждения: сначала появились специализированные военные школы, затем училища, академии, гражданские инженерные образовательные учреж-

дения: первое из них — Горное училище со статусом академии, Институт гражданских инженеров, Лесной институт, Институт путей сообщения, всемирно известный МГТУ имени Н.Э.Баумана — московское ремесленное образовательное учреждение. Вот в этих образовательных учреждениях, и военных, и гражданских, всегда проповедовался принцип сочетания глубокой теоретической подготовки с подготовкой практической, научными исследованиями. Очень важно, что образовательные учреждения в России всегда имели тесную связь с естественными факультетами университета, что определяло высокий уровень преподавания. И надо сказать, что в военной и гражданской инженерно-технической школе этот принцип всегда исповедовался — это наше очень большое достижение, причем не только сегодняшнего дня. Еще в 1876 г. на Международной выставке в Филадельфии, когда ее участники знакомились с подготовкой кадров в Московском Бауманском училище, ныне МГТУ, был высоко оценен русский метод обучения, который оказал решающее влияние на становление инженерной высшей школы во всем мире. Развиваясь, и военное, и гражданское образование параллельно взаимно обогащали друг друга. Дело в том, что из военных образовательных учреждений вышли не только выдающиеся полководцы, но и крупнейшие ученые, деятели науки и культуры. Если говорить конкретно о наших именинниках, непосредственных преемниках Навигацкой школы, Санкт-Петербургском военно-морском институте, то кроме хорошо известных нам полководцев, от Сенявина, Ушакова, Корнилова и других до современных: Владимирского, Горшкова, Кузнецова, Головки, выпускниками были композитор Римский-Корсаков, художник Верещагин, писатель Станюкевич, создатель первого российского самолета Можайский, выдающийся авиаконструктор Сикорский и, как мы сейчас назвали бы его, великий промышленный менеджер, создатель Путиловского завода, Путилов. Это все питомцы Морского образовательного учреждения, военного, но вклад его в культуру, науку в России не оценим. Гражданские образовательные учреждения: и Горный, и Лесной, и Институт путей сообщения, которые готовили военные кадры, людей в погонах, в то же время внесли колоссальный вклад в обороноспособность России; во все времена, да и сейчас эта группа вузов оказывает решающее влияние на развитие военной оборонной техники, новых технологий и в то же время на подготовку кадров для использования этих новых технологий. Я хотел бы подчеркнуть неразрывную связь нашего образования — гражд-

данского и военного, и сейчас мы пользуемся общими образовательными стандартами. В военной высшей школе с нового учебного года начнется переход на второе поколение образовательных стандартов, который произошел в гражданской высшей школе. С 1973 г. все военные училища стали высшими и дают, как правило, и военную и гражданскую специальность. Нам есть о чем подумать: как совместить наши интересы, как совместно использовать потенциал в подготовке научно-педагогических и офицерских кадров, как использовать многоуровневую систему образования для того, чтобы выпускников военных образовательных учреждений поднять до уровня научных работников гражданских образовательных учреждений через магистратуру и аспирантуру, и наоборот, т. е. у нас впереди еще очень много совместной работы.

Мы фактически не потеряли ни одного образовательного учреждения, не потеряли научные школы. Мы прекрасно понимаем, что эти годы не прошли бесследно, в инженерном образовании много сделано на современном уровне. Я уже упомянул об образовательных стандартах второго поколения, которые сейчас существуют. В них использован междисциплинарный подход; введены направления подготовки, которые обеспечивают готовность выпускников к работе в более широких областях техносферы, чем это было раньше, при дробном делении на отдельные специальности; серьезно изменились технологии образования; на современной информационной базе развиваются методы креативной педагогики, которая учит решению нестандартных задач. Мы много сделали для того, чтобы наши технические высшие учебные заведения стали более многопрофильными, чтобы в них были представлены естественно-научные, гуманитарные, социально-экономические, экологические направления подготовки. У нас сейчас около двухсот технических университетов — это не дань моде, это коренное изменение содержания и технологии образовательного процесса в этих образовательных учреждениях. Я думаю, мы будем обсуждать проблему университетизации технического образования и на секции, об этом будет говорить Президент ассоциации технических университетов, ректор МГТУ имени Н. Э. Баумана профессор Игорь Федоров. Это большое достижение последних десяти лет. Серьезные задачи стоят перед техническим высшим образованием по сохранению наших традиций, обеспечению высокого уровня подготовки за счет органического соединения научных исследований, собственно обучения, практической подготовки и, конечно, воспи-

тания, подготовки нового человека, живущего в новом веке, — это тоже одна из важнейших задач.

Мы сейчас в соответствии с планом действий правительства думаем над тем, как в еще большей степени сконцентрировать исследования, обучение в наших ведущих университетах. Идет речь о создании группы исследовательских университетов, которые будут пользоваться приоритетной государственной поддержкой, будут ориентированы на проведение исследований на самом высоком уровне, на подготовку кадров на высоких ступенях образования, прежде всего в магистратуре, аспирантуре, докторантуре. Эти центры должны иметь всероссийское и региональное значение. Уже сейчас складываются региональные системы технического образования во главе с техническими университетами, которые призваны взять на себя задачу координации, мониторинга потребности в кадрах и трансформации направлений подготовки, их содержания в соответствии с тем, что нужно стране на нынешнем этапе развития. Мы хорошо понимаем, что для развития российской технической школы эти годы прошли не без проблем, мы, конечно, очень расстроены состоянием нашей материально-технической, лабораторной, экспериментальной базой.

К счастью, сейчас стали расти конкурсы в высшие технические учебные заведения, увеличивается потребность отраслей экономики в инженерах, но проблема остается, и на путях интеграции мы видим один из возможных способов развития материальной базы. Конечно, нельзя не упомянуть о проблеме, связанной с достаточно зрелым возрастом преподавателей, относительно короткой «скамейкой запасных». Это, кстати говоря, проблема не только образовательных учреждений, но и наших партнеров в реальной экономике, в промышленности, по некоторым данным, примерно треть ведущих специалистов скоро достигнет критического возраста. Не лучше, а может быть, даже хуже ситуация в оборонном комплексе, где половина ведущих специалистов подходит к этой черте. Все мы этим озабочены, и в качестве реального шага по инициативе руководителей оборонной промышленности, руководителей вузов, работающих в значительной степени на эту сферу, недавно принято постановление правительства, предусматривающее введение государственного плана подготовки специалистов для оборонной отрасли. Сейчас ведется работа над этим планом, предусматриваются достаточно деятельные меры по укреплению материальной базы, развитию и расширению научных исследований в высшей школе.

Если говорить в целом о каких-то проблемах, которые связаны с дальнейшим развитием высшего технического образования, то я бы подчеркнул важность задачи подготовки научно-технических кадров. Дело в том, что преподаватели специальных дисциплин у нас, как правило, не имеют педагогического образования. А сейчас век новых современных образовательных технологий, когда нужно привлекать человека к решению нестандартных творческих задач, чрезвычайно важно знание законов и технологий педагогики. Открыто большое количество факультетов повышения квалификации, в том числе сертифицированных на международном уровне, то есть проблема нам ясна, и мы стараемся ее решать. Мы, наверное, подошли сейчас к такому моменту, когда было бы правильно поставить задачу, сформировать концепцию, доктрину развития инженерного образования в стране, которая предусматривала бы создание нового, третьего поколения образовательных стандартов на самых современных принципах, использование самых современных образовательных технологий, метода сертификации образовательных учреждений и их подразделений, образовательных программ, в том числе на международном уровне. Определенный опыт у нас уже есть: существует «пионерская» аккредитация образовательных программ в Томском политехническом университете, построенная на принципах, принятых в международной практике, получившая высокую оценку на самом высоком уровне. Причем программы могут реализовываться и на русском, и на иностранных языках, ибо экспорт образовательных услуг для нас тоже очень важное дело.

Серьезной задачей, конечно, является повышение статуса инженера, изменение его социального положения. Кроме интеллектуальных стимулов нужно использовать и материальный. На нашей конференции присутствует большая группа лауреатов конкурса «Инженер года», 80 инженеров России, которые в честной борьбе по 29 номинациям стали победителями и вчера получили знаки, удостоверяющие их высокую квалификацию. Выдается сертификат «Профессиональный российский инженер», что очень важно. Этим мы пока недостаточно занимались. Надо сказать, что усилия энтузиастов, которые работали над содержанием, технологиями инженерного образования, тоже очень высоко оценены. Не случайно и в прошлом году, и в этом группы разработчиков из наших технических университетов получили премии Президента Российской Федерации в области образования за разработку кон-

цепции и реализацию принципов университетского технологического образования и за достижения в области инженерной педагогики.

Сейчас, когда мы смотрим вперед, в XXI в., мы, наверное, достаточно хорошо представляем себе, что нужно сделать, но не всегда реальные возможности позволяют делать то, что хотелось бы, но я думаю, что, стоя на плечах гигантов, как выразился в свое время Ньютон, мы можем видеть достаточно далеко. За 300 лет в системе профессионального образования родилось столько талантов, столько гениальных мыслей, воспитано столько великих людей, что у нас есть стартовая площадка для начала серьезного движения вперед вместе с возрождающейся страной. Хочу закончить выступление словами Петра Первого. Создавая российскую систему образования, он писал: «Я предчувствую, что россияне когда-нибудь, может быть, при жизни нашей, пристыдят самые просвещенные народы успехами своими в науках, неутолимостью в трудах и величеством твердой и громкой славы». Я хотел бы пожелать нам всем быть достойными этого пожелания Великого Петра, чтобы наша система образования и ее воспитанники обеспечили славу России в XXI в. и ее достойное место в современном обществе.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
 от 14 февраля 2001 г. № 109
 г.Москва

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ
 О ГОСУДАРСТВЕННОМ ЗАКАЗЕ
 НА ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ ПЕРЕПОДГОТОВКУ
 И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
 ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
 ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемое Положение о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

2. Установить, что контроль за выполнением государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти осуществляется Министерством труда и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации.

3. Признать утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 1462 «Об утверждении Положения о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 2, ст. 158).

**Председатель Правительства
 Российской Федерации
 М.КАСЬЯНОВ**

**ПОЛОЖЕНИЕ
 О ГОСУДАРСТВЕННОМ ЗАКАЗЕ
 НА ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ ПЕРЕПОДГОТОВКУ
 И ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
 ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
 ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

1. Настоящее Положение определяет порядок формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти (далее — государственный заказ), а также порядок организации взаимодействия Министерства труда и социального развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации с другими федеральными органами исполнительной власти и образовательными учреждениями, осуществляющими профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти (далее — государственные служащие).

2. Государственный заказ представляет собой задание по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих на календарный год, установленное Правительством Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти — государственным заказчикам в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

Основой формирования государственного заказа являются заявки федеральных органов исполнительной власти на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров, сформированные в соответствии с расчетом потребности в обучении кадров на календарный год.

Предложения по объемам финансирования государственного заказа и его структуре подготавливает и вносит в Правительство Российской Федерации Министерство труда и социального развития Российской Федерации после их рассмотрения Межведомственной комиссией по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Государственный заказ утверждается Правительством Российской Федерации.

3. Государственный заказ рассчитывается на основе:

прогнозируемой численности государственных служащих, подлежащих обучению, с распределением по должностным категориям, направлениям, видам, формам и срокам обучения;

экономических нормативов для определения стоимости обучения по группам должностей и видам обучения государственных служащих;

других экономических нормативов.

4. Государственный заказ содержит следующие сведения: численность подлежащих обучению государственных служащих (отдельно по программам профессиональной переподготовки и по программам повышения квалификации);

объем средств, необходимых для оплаты обучения (отдельно за профессиональную переподготовку и за повышение квалификации);

объем средств для финансирования научно-методического, учебно-методического и информационно-аналитического сопровождения государственного заказа.

5. Разработка и утверждение экономических нормативов для определения стоимости обучения государственных служащих осуществляются Министерством труда и социального развития Российской Федерации совместно с Министерством образования Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации.

6. Размещение государственного заказа в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального образования, осуществляется государственными заказчиками на конкурсной основе в период формирования заявок на государственный заказ.

7. Государственный заказ на очередной календарный год формируется в следующем порядке:

федеральные органы исполнительной власти — государственные заказчики не позднее 31 марта года, предшествующего планируемому году, представляют в Министерство труда и социального развития Российской Федерации заявки на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих на очередной календарный год с необходимыми расчетами по форме, согласно приложению № 1;

Министерство труда и социального развития Российской Федерации формирует проект государственного заказа по форме, согласно приложению № 2, вносит его на рассмотрение Межведомственной комиссии по профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных служа-

щих федеральных органов исполнительной власти и по ее рекомендации представляет в Правительство Российской Федерации указанный проект не позднее 1 июня года, предшествующего планируемому году.

8. Министерство финансов Российской Федерации выделяет Министерству труда и социального развития Российской Федерации средства в пределах объемов, предусмотренных в федеральном бюджете на исполнение государственного заказа.

9. Министерство труда и социального развития Российской Федерации:

возмещает федеральным органам исполнительной власти — государственным заказчикам затраты на обучение государственных служащих в соответствии с договорами, заключенными федеральными органами исполнительной власти с образовательными учреждениями;

является государственным заказчиком работ и услуг по научно-методическому, учебно-методическому и информационно-аналитическому сопровождению государственного заказа.

Приложение № 1

ЗАЯВКА

на финансирование за счет средств федерального бюджета профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих

(наименование федерального органа исполнительной власти)

Í àèì áí í àáí èà ā nōāāðñō- āáí í í é āí èæí í ñèè	Ø òàòì äý -èñèáí í í ñóú ā nōāāðñōāáí - í ú ò ñèóæá- ú èð — āñāā (-āèí āāè)	È ç í èò í í äèāæèò í áó-áí èð (-āèí āāè)		Í áú àì ñðāāñòā ò āāāðāèúí í ā āð āæāðā, āú āāèýáí ú ò í à í áó-áí èà (òú ñ. ðóā.)	
	āñāā	ā òì ì -èñèā āí āð- āú ā í í ñóó- í èāð èð í ā ā ñó- āāðñō- āáí í óð ñèóæāó ā í ðāā- ø āñó- āðð- ú àí ā áó	ā òì ì -èñèā í í í ðí āðáì ì àì	āñāā	í í áú ø áí èý èāāèèò èèāòèè	ā òì ì -èñèā í à

Приложение № 2

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ

на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти на _____ год

Í àèì áí í - āáí èà ā nōāāðñō- āáí í í ā çāèāç-èèà	Kí èè-āñòāì ā nōāāðñōāáí í ú ò ñèóæāú èð, í í èèāæāú èð í áó-áí èð (-āè.)		Í áú àì ñðāāñòā ò āāāðāèúí í ā āð āæāðā, āú āāèýáí ú ò í ā í áó-áí èà (òú ñ. ðóā.)	
	āñāā	ā òì ì -èñèā í í í ðí āðáì ì àì	āñāā	ā òì ì -èñèā í à

«Российская газета». 2001. 21 февр.



Г.В.КОРАБЛЕВА

**ВНЕДРЕНИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
ПРОГРАММ НА УРАЛЕ
В КОНЦЕ 1980-х — НАЧАЛЕ 1990-х гг.**

Конец 1980-х гг. в Российской Федерации характеризовался развитием процесса регионализации образования, который подразумевал прежде всего отказ от унитарного образовательного пространства с едиными учебными программами, учебниками, директивными указаниями. На первом этапе приоритетными были нормативно-правовые и научно-методические задачи: предотвратить с помощью управленческих действий деструктивные тенденции в системе регионального образования; обеспечить условия для демократизации и инновационного развития образовательного пространства на субрегиональном уровне. На следующем этапе на первый план вышли организационно-содержательные и кадровые задачи: определить региональные приоритеты в развитии содержания образования; выработать региональные образовательные стандарты; создать условия для становления регионального образовательного пространства, максимально отвечающего образовательным и социальным потребностям регионов, обеспечивающим социально-культурную преемственность поколений и творческое развитие личности.

В Пермской области, например, организационными основами деятельности региональной системы образования явились Основные направления развития системы образования Пермской области в переходный период. Их реализация обеспечила стабильное функционирование системы образования региона. Была подготовлена концепция Программы стабилизации и развития системы образования Пермской области на 1995—2000 гг. Переход на программно-целевой метод управления осуществлялся на всех уровнях. Первоначально инновационными учебными заведениями разрабатывались концептуальные

КОРАБЛЕВА Галина Вениаминовна, доцент кафедры философии Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат исторических наук.

направления развития, а затем они вводились в практику массовой школы и интегрировались субрегиональными и региональными программами. Одновременно учителя-исследователи проектировали собственную педагогическую деятельность. Тем самым появилась возможность выявления общих проблем образования, совместного планирования работы органами управления образованием и педагогами-практиками.

Таким образом, регионы получили право выбора своей образовательной политики, собственных образовательных программ. Органами управления образованием уральского региона были разработаны соответствующие программы, которые представляли собой новые подходы к содержанию образования на основе опытно-экспериментальной работы. При создании учебных планов общеобразовательных учреждений строго соблюдались нормативы Базисного учебного плана, который устанавливал перечень образовательных программ, минимальное количество часов для их изучения, обязательную нагрузку учащихся.

Базисный учебный план состоял из двух частей: инвариантной и вариативной. Инвариантная была призвана обеспечивать единство образовательного пространства, культурного развития молодого поколения в условиях многообразия учебных заведений. В ней определялся норматив часов для конкретной образовательной области. Вариативная часть отражала национальные, региональные, местные особенности, интересы и склонности детей. В процентном отношении учебный план средней общеобразовательной школы представлял 47 % учебного времени на федеральный компонент, 27 — на национально-региональный, 26 — на школьный¹. Инвариантная часть плана реализовалась в рамках федерального компонента практически во всех образовательных учреждениях, например, Свердловской области. Что касается национально-регионального компонента, то здесь ситуация неоднозначная. Всеми образовательными учреждениями инвариантная часть плана в полном объеме осуществлялась в рамках национально-регионального компонента, например, в городах Алапаевск, Нижняя Тура, Нижний Тагил, Серов; на 50 % — в образовательных учреждениях Серовского и Байкаловского районов; на 30 % — в образовательных учреждениях городов Полевский, Сухой Лог. Вариативная часть учебных планов школ формировалась из модульной составляющей национально-регионального, субрегионального и школьного компонентов и в силу этого отличалась большим разнообразием. Так, в образовательных учреждениях

г. Алапаевска в вариативную часть учебных планов входило более 100 учебных дисциплин всех восьми образовательных областей.

В Курганской области в результате внедрения областного базисного учебного плана в практику деятельности учреждений образования получила развитие адаптивная система обучения, включающая базисный и компенсирующий уровни. Кроме того, был завершён переход на четырехлетнее обучение в начальной школе². Подобная работа проводилась и в Оренбургской области.

В Свердловской области был разработан региональный базисный учебный план среднего (полного) общего образования, который включал предметы гуманитарного (предметы по культуре и этикету, экономическим вопросам, углубленное изучение русского языка и литературы и др.) и естественно-научного (физиология и гигиена, информатика и вычислительная техника, углубленное изучение физики, химии, математики и др.) циклов. При изучении того или иного предмета учитывалась специфика обучения в городе и селе. Планировалась, по примеру языковых, полная специализация школ.

Важным аспектом формирования и внедрения региональных образовательных программ является приоритет национально-регионального компонента. Этот принцип был положен в основу Концепции возрождения и развития национальной школы (рассматривалась на заседании коллегии Министерства образования РСФСР от 29.12.1990 г., протокол № 2). Она предусматривала также разнообразие типов национальной школы, дошкольных и детских учреждений, вариативность учебных планов в зависимости от местных условий, возможность их сочетания с традиционными типами учебно-воспитательных учреждений³. Согласно данной концепции, развитие национального образования, опираясь на единый государственный стандарт, должно было идти по пути создания множества образовательных систем (национальных школ). Дети с дошкольного возраста и в начальной школе погружались в этнокультурную среду своего народа, а в средних и старших классах приобщались к российской и мировой культуре. Такой подход с некоторыми видоизменениями был воспринят регионами, где начали разрабатываться свои концепции национальной школы.

Так, в Челябинской области было принято решение коллегии облсовета № 9 от 27.06.1991 г. «О деятельности отделов народного образования по созданию условий для развития

национально-русского двуязычия»⁴. Организационные основы национальной школы в Коми-Пермяцком автономном округе нашли отражение в Программе по поддержке развития национальных культур народов Прикамья. Была разработана комплексная программа «Национальная школа». Изменение содержания образования в Свердловской области нашло отражение в Концепции развития общего (общегражданского) и профессионального (начального и среднего) образования. Отдельный раздел этого документа посвящен национальной школе. Перед государственными органами управления образованием в концепции ставились следующие задачи: нормативно-правовое и нормативно-финансовое обеспечение образовательного процесса; обеспечение необходимого количества педагогических кадров для национальных школ; разработка и внедрение программ, а также элементов национальной физической культуры, спортивных игр и соревнований, традиционных видов деятельности и т.д. в практику школ, расположенных в местах компактного проживания лиц одной национальности; создание необходимой базы учебной и программно-методической литературы и средств образования⁵.

Национальным школам было предложено около 20 вариантов учебного плана: единый, по которому работало большинство национальных школ; с изучением по желанию родителей и учащихся языка республики, области или округа; с углубленным изучением родного и русского языков; с гуманитарным уклоном и т.д. Эти учебные планы являлись типовыми, а местным органам управления образованием предоставлялось право составлять на их основе региональные, учитывающие национальную специфику территории. При этом изменения вносились в пределах заданной парадигмы: национальной школой считалась та, где родной (нерусский) язык являлся языком обучения или изучения. В учебных планах постепенно увеличивались местный и национальный компоненты. В Бардымском районе Пермской области, например, обучение в 33 школах осуществлялось на татарском языке, в 3 — параллельно на русском и татарском, в 8 — на русском языке. По национальности 92 % учащихся составляли башкиры и татары, из них 90 % изучали родной язык. В школах района использовали разные варианты учебных планов.

В Челябинской области в 1990/91 уч. году татарский язык преподавался в 32 классах, башкирский — в 176, в 2 школах — Ибрагимовской средней и Буринской неполной средней, обучение родному языку осуществлялось по программе наци-

ональных школ. Кроме того, с целью углубленного изучения родного языка в 5 группах проводились факультативные занятия. Отделы народного образования области взяли курс на развитие двуязычия в школах. Началось осуществление планомерного перевода начальных классов на преподавание на родном языке, а также изучение на родном языке предметов эстетического цикла, физического воспитания, трудового обучения в 5—9-х классах, этики и психологии семейной жизни — в старших классах. Получила развитие сеть кружков, специальных курсов, клубов по интересам, поисковая работа по сбору произведений фольклора и т.д. В Кунашакском районе было создано 8 школьных музеев, в которых представлен богатый материал об истории родного края, быте коренного населения⁶.

В школьной практике Оренбуржья важное место занимают аспекты духовно-нравственного и общекультурного возрождения населяющих его народов. Этому способствовала деятельность Подольского народного музея, неформального клуба «Диалог» в Красногвардейском районе⁷.

В 1992 г. впервые был подготовлен проект программы по коми-пермяцкой литературе для 10—11-х классов. Над разработкой новых учебно-методических комплектов в округе работало 17 авторских коллективов.

В Пермской области был разработан курс «Моя родословная: история страны в истории семьи», во многих татарских школах организованы факультативы по истории, литературе, культуре родного народа. В соответствии с комплексной программой «Национальная школа» в Кудымкарском районе области одновременно с развитием сети национальных школ совершенствовалась работа во внеурочное время, прежде всего туристско-краеведческая, кружковая⁸.

Немаловажное место в стимулировании интереса школьников к изучению родного языка, культуры занимали олимпиады. В Пермской области, например, олимпиады по родному, русскому языкам и литературе стали традиционными.

Итак, одним из компонентов региональной системы образования является национальное образование. Более половины населения Российской Федерации проживает вне своих национально-территориальных образований или не имеет таковых, во многих регионах России многонациональная структура населения. Поэтому программы развития национальных, в том числе русских, школ должны, на наш взгляд, рассматриваться как составная часть национально-региональных программ. В

анализируемый период национальная специфика еще не получила адекватного отражения в содержании образования в уральском регионе. Если говорить о внедрении региональных образовательных программ, то здесь, с одной стороны, наблюдался отчасти формальный подход, который был связан с отсутствием должного механизма внедрения, с другой — сами региональные образовательные программы требовали доработки из-за отсутствия теоретических основ содержания школьного образования как единого целого при условии вариативности с учетом национальных и культурно-исторических особенностей территорий.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: ГАЧО, ф.р-1000, оп.15, д.88, л.1—35.

² См.: Куган Б. А. Новые аспекты региональной политики в образовании // Наука и образование Зауралья. 1997. № 1. С. 13.

³ См.: ЦАМОРФ ОАФ, оп.2, д.195, л.22.

⁴ См.: ГАЧО, ф.р-1000, оп.15, д.2897, л.45—55.

⁵ См.: Концепция развития общего (общегражданского) и профессионального (начального и среднего) образования в области // Народное образование. 1995. № 10. С. 7.

⁶ См.: ГАЧО, ф.р-274, оп.10, д.3578, л.26; ГАНИОПДПО, ф.105, оп.283, д.11, л.47; ГАКО, ф.р-1606, оп.1, д.755, л.19

⁷ См.: Задорин В. Роднимся с родным языком // Южный Урал. 1990. № 1.

⁸ См.: ЦДОСО, ф.4, оп.119, д.480, л.91.

Поступила 29.05.2000.



Е.Г.СЕРГУШИН



О.В.СЕРГУШИНА

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ УЧАЩИХСЯ В УСЛОВИЯХ ПРОФИЛЬНОГО ОБУЧЕНИЯ

В соответствии с Законом РФ «Об образовании» содержание образования должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации. Добиться этого позволяет, на наш взгляд, профильное обучение, благодаря которому ребенок осознает себя субъектом профессионального выбора. Ему предоставляется возможность определять круг изучаемых спецкурсов, факультативов, выбирать формы участия и контроля организации познавательного процесса. Активная позиция, в которую объективно ставится учащийся при профильном обучении, способствует его социальной и профессиональной адаптации.

Муниципальное общеобразовательное учреждение гимназия № 23 г. Саранска — первая в Республике Мордовия школа экономико-правового направления с приоритетом гуманитарного, граждановедческого образования на основе освоения общечеловеческих ценностей, принципа природосообразности, личностно-ориентированного и личностно-деятельност-

СЕРГУШИН Евгений Геннадьевич, доцент кафедры общей педагогики Мордовского государственного педагогического института, кандидат педагогических наук.

СЕРГУШИНА Ольга Васильевна, старший преподаватель кафедры педагогики и психологии начального образования Мордовского государственного педагогического института, кандидат педагогических наук.

ного подходов к обучению и воспитанию учащихся. Уже два года в этой гимназии проводится эксперимент, целями которого являются: во-первых, обеспечение формирования готовности школьников к социально-профессиональному самоопределению (СПС) в условиях профильного обучения; во-вторых, создание и стабильное функционирование в школе правового и воспитательного пространства — педагогической модели гражданского общества (Детская республика «Простор»). Педагогическая модель гражданского общества — это совместно созданный школьниками и учителями демократический уклад жизнедеятельности школы; законы, нормы и правила общей жизни, принятые путем демократических процедур; органы школьного сообщества, обеспечивающие соблюдение этих законов взрослыми и детьми.

Готовность к СПС как устойчивая характеристика личности является, по нашему мнению, существенной предпосылкой успешной деятельности и имеет определенную структуру: положительное отношение к определенным видам деятельности, в том числе профессиональной; адекватные требования профессиональной деятельности к чертам характера, способностям, темпераменту, мотивации, а также необходимые знания, умения, навыки. Готовность школьников к самоопределению — это наличие знаний о себе (образ «Я»), мире профессионального труда и соотнесение этих знаний в конкретной пробе сил. Готовность учащихся к самоопределению в условиях многоукладных отношений и рыночной экономики может характеризоваться: направленностью (осознание выпускником школы необходимости вести трудовой образ жизни); качествами личности (деловитость и личная ответственность, самостоятельность, способность к планированию и организации своей деятельности, готовность к защите своих прав и свобод), жизненным и социальным опытом (высокая культура труда, познания и межличностные отношения).

Авторы исходят из того, что социально-профессиональное самоопределение — это не только акт выбора. СПС, имея динамический и осознанный характер, осуществляется на протяжении всего обучения в школе. В нашем случае речь идет о технологии СПС в рамках гимназии, требующей математически точного проектирования учебной среды, учебных средств и учебной деятельности. Технология СПС школьников в условиях профильного обучения включает: проектирование деятельности школьника, предполагающее последовательные фазы действия по социальному и профессиональному самооп-

ределению; построение соответствующей проекту образовательно-развивающей деятельности или создание условий для совместного ее построения; осмысление осуществленной деятельности в целях коррекции или перестройки проекта и поиска новых подходов к обеспечению прогрессивной динамики процесса. Создание и удачная адаптация такой технологии в условиях экономико-правовой гимназии дает возможность в будущем распространить этот опыт на учебные заведения других профилей.

Условно можно выделить следующие возрастные этапы СПС школьников:

первый — 1—3(4)-й классы — пропедевтический. На этом этапе происходит формирование у младших школьников любви и добросовестного отношения к труду, понимание его роли в жизни человека и общества, развитие интереса к профессии родителей и ближайшего окружения, нравственных установок выбора профессии, интереса к наиболее распространенным профессиям, основанного на практической вовлеченности учащихся в различные виды познавательной, игровой, общественно полезной, трудовой деятельности;

второй — 4(5) — 7-й классы — поисково-зондирующий. Здесь формируется профессиональная направленность подростков, осознание ими своих интересов, способностей, общественных ценностей, связанных с выбором профессии и своего места в обществе. Этому способствует включение учащихся в деятельность, согласованную с профилем продолжения образования в старших классах и будущей профессиональной деятельности;

третий — 8—10-й классы. Это период развития профессионального самосознания школьников, а именно: сформированности у них личностного смысла выбора профессии, умения соотносить общественные цели выбора сферы деятельности со своими идеалами, представлениями о ценностях и их реальными возможностями. Для этого учащиеся овладевают необходимыми знаниями и умениями по научным основам выбора профессии. Они приобретаются в процессе изучения специальных курсов;

четвертый — 10—11-й классы. Здесь уточняется социально-профессиональный статус учащихся в процессе непосредственной профессиональной деятельности. Внимание сосредоточивается на формировании профессионально важных качеств в избранном виде труда, контроле и коррекции профессиональных планов, способах оценки результатов, достижений в из-

бранной деятельности, самоподготовке к ней и саморазвитии. Целенаправленно осуществляется социально-профессиональная адаптация старшеклассников (не только формирование профессиональных знаний и умений, но и освоение норм, ценностей конкретного трудового коллектива).

Авторами разработаны критерии готовности учащихся к СПС на различных возрастных этапах в условиях профильного обучения. В качестве основных выделяются следующие: познавательный, ценностно-ориентационный и деятельностно-преобразовательный. Первый реализуется через ряд показателей: наличие необходимых знаний о мире труда, себе, общих и специальных умениях и навыках; знание профессии, ее содержания, общественной значимости; знание основ профессиональной этики; информированность о требованиях профессии к индивидуальным характеристикам человека; знание о состоянии собственного здоровья и полные сведения о факторах воздействия избранной профессии на него. Второй включает такие показатели, как наличие мотива выбора профессии; положительное отношение к ситуации ее выбора; активная позиция в принятии решения о выборе профессии; умение оценивать свои способности и реальные возможности при выборе профессии; наличие запасных вариантов профессионального выбора. Третий критерий раскрывается через следующие показатели: умение ставить цель выбора профессии и составлять программу для ее достижения; самоанализ вариантов выбора профессии; самоконтроль и коррекция профессиональных планов; самоактуализация потенциальных возможностей, направленных на формирование готовности к принятию решения о выборе профессии. Перечисленные критерии и показатели готовности гимназистов к социально-профессиональному самоопределению позволяют объективно отслеживать результаты эксперимента на различных возрастных этапах (младшие, средние, старшие школьники), делают его протекание технологичным, предсказуемым, предусматривают внесение своевременных коррективов.

Педагоги в ходе преподавания учебных курсов решают в основном предметные задачи, которые не всегда обращены к социально-профессиональным интересам и потребностям школьников, не учитывают возможности курсов для формирования у школьников умений и навыков защиты своих интересов и социальных гарантий средствами учебного материала. Поэтому комплексная экономико-правовая игра «Детская республика «Простор»» рассматривается авторами как важнейшее сред-

ство формирования готовности к СПС. Она моделирует деятельность государства, с присущими ему институтами (президент, парламент, правительство, суд), способствуя социализации личности, помогая ученикам адаптироваться к российской действительности.

В гимназии разрабатывается правовая база Детской республики (Конституция, Закон о выборах, Закон об образовании, Закон о государственной границе, Закон о гражданстве и т.д.), что способствует повышению уровня правовой грамотности учащихся, формированию правового мышления и правовой культуры. Созданная в рамках экономико-правовой игры Коллегия адвокатов выступает существенным звеном в педагогической модели учебного заведения. Опираясь на правовую базу Детской республики, гимназисты-адвокаты осуществляют защиту в Суде интересов не только своих сверстников, но и членов педагогического коллектива. Предполагается, что гимназисты, вошедшие в Коллегию адвокатов, получают представление об этом сложном виде деятельности, соотносят свои возможности с требованиями профессии. Таким образом, личность гимназиста выступает в качестве субъекта его будущей профессиональной деятельности, что характеризует его активную позицию, стремление к творчеству, самовыражению и самоутверждению, развитию самосознания. Это является практическим воплощением личностно-деятельностного подхода.

Ожидаемый воспитательный эффект создания Детской республики заключается в том, что гимназисты получают возможность по-иному взглянуть на свою жизнь, отношения между учениками и учителями, а также друг с другом. Гимназисты смогут осознать себя частью большого коллектива, увидеть, что гимназия — место, где можно не только получать знания, но и интересно жить вместе со сверстниками и педагогами. Стабильное функционирование Детской республики позволит оценить и проявить деловые качества и личностные достоинства учащихся. В процессе игрового взаимодействия гимназисты будут обсуждать различные соглашения, контракты, проводить переговоры, совещания, участвовать в предвыборной борьбе.

Преобразовательная деятельность гимназистов, связанная с активной пробой сил, обеспечит дальнейшее развитие их социально-профессиональной направленности и профессионального самосознания. В преобразовательной деятельности получают развитие интерес к профессии, склонности, способности, мотивы выбора профессии, самооценка, что позволяет уча-

щимся осознавать соответствие своих возможностей избираемому виду деятельности.

Образовательный эффект экономико-правовой игры видится в том, что для полноценного участия в ней гимназистам понадобятся дополнительные знания в области экономики, права, психологии, которые можно получить путем самообразования или на спецкурсах и факультативах. Таким образом, более эффективно будут решаться проблемы актуализации знаний, стимулирования учебной и познавательной деятельности.

Предложенная стратегия реализации социально-профессионального самоопределения детей в современной социально-экономической ситуации позволяет педагогам создавать собственные программы, учитывая особенности школьников конкретных возрастных групп. Формируя новое содержание образования и новые подходы к обучению, учителя гимназии подготовили целый комплекс учебно-методических разработок: учебные программы «Правовое пространство», «Основы малого бизнеса», «Мастерская самоопределения» и др. материалы. Все инновационные курсы и программы предусматривают отказ от репродуктивных методик и предполагают применение методов творческой деятельности и самообразования учащихся.

Инновационный режим работы потребовал оптимизации деятельности научно-методической службы гимназии, существенного изменения ее структуры. Научно-экспериментальная работа, проводимая в гимназии, представляет собой целый комплекс практических мероприятий, базирующихся на достижениях науки, передового педагогического опыта, и направлена на повышение эффективности социально-профессионального самоопределения учащихся.

Таким образом, анализ первых итогов работы экономико-правовой гимназии № 23 в экспериментальном режиме, позволяет говорить о реальности осуществления предложенной педагогической модели. В теоретическом, практическом и психологическом отношении педагоги готовы к восприятию концептуальных идей эксперимента, переходу в инновационный режим работы. Первые результаты не исчерпывают возможностей данной педагогической модели, по мере реализации эксперимента будут открываться все новые и новые аспекты потенциала этой педагогической идеи.

Поступила 06.12.2000.

ДЖ.БУШ

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА — СЛУЖИТЬ НЕ СИСТЕМЕ, А РЕБЕНКУ

Краеугольным камнем моей администрации будет реформа образования, которую будут поддерживать как республиканцы, так и демократы.

Качество наших общественных школ прямо влияет на всех нас — родителей, учащихся и граждан. И все же слишком многие американские дети подвергаются сегрегации — из-за низких ожиданий, неграмотности и сомнений. В постоянно меняющемся мире, который требует все более сложных умений у работников, о детях в буквальном смысле слова забывают.

Так не должно быть.

Мы можем принять двухпартийные решения. Если наша страна не сумеет взять ответственность за обучение каждого ребенка, мы потерпим поражение во многих других областях. Но если мы сможем дать образование нашей молодежи, мы добьемся успеха во многих областях жизни нашей страны и наших граждан.

Данная программа представляет собой часть моих планов в образовательной реформе. Хотя она не отражает всех планов, которые я собираюсь предложить в области реформирования образования, она может служить основой для работы всех нас вместе — демократов, республиканцев и независимых — по укреплению наших начальных и средних школ. Все вместе эти реформы отражают мою глубокую веру в наши общественные школы и их миссию формирования ума и характера каждого ребенка любого происхождения из любой части Америки. И я очень открыт в работе с конгрессменами, у которых есть свои идеи по поводу достижения наших общих целей.

Я с нетерпением ожидаю работы с Конгрессом, с которым мы вместе должны обеспечить, что ни один ребенок не будет забыт.

Джордж У.Буш

Основные тезисы программы

Америка вступает в XXI в., полная надежд и обещаний, между тем многие из наших наиболее нуждающихся учащихся забыты.

Сегодня около 70 % учащихся 4-го класса в больших городах не могут читать на основном уровне, как показывает общенациональное тестирование. Наши старшекласники в

международных тестах по математике позади учеников Кипра и Южной Африки. А около трети первокурсников колледжей должны пройти коррекционные курсы, прежде чем смогут изучать обычные курсы колледжа.

Несмотря на то, что образование является в первую очередь прерогативой штатов и регионов, федеральное правительство частично ответственно за такие ужасные результаты. Федеральное правительство не прилагает достаточных усилий, чтобы поощрять успехи и применять санкции за неудачи в системе образования.

С 1965 г., когда федеральное правительство выдвинуло первую крупную инициативу по развитию начального и среднего образования, школы Америки значительно изменились. В течение многих лет Конгресс создавал сотни программ, направленных на решение проблем образования, но не спрашивал о том, повлияли эти программы на изменение ситуации или нет. Этот подход — «программа на каждую проблему» — нарастал так, что теперь имеются сотни образовательных программ, которыми занимаются 39 федеральных агентств, причем стоят они 120 млрд дол. в год. Тем не менее, потратив на образование миллиарды долларов, мы не достигли высокого уровня образования. Разрыв в академической успеваемости между богатыми и бедными, англоговорящими и меньшинствами не только значительный, но в некоторых случаях продолжает увеличиваться.

Видя эти разочаровывающие результаты, некоторые граждане решили, что федеральная власть не должна вмешиваться в образование. Другие, наоборот, предлагают добавить новые программы. Безусловно, должен быть выбран другой путь — путь более эффективной роли федерального правительства. Наши приоритеты основываются на фундаментальном принципе, что предприятие работает наилучшим образом, когда те, кто ответствен за него, не только получают поддержку, но и подотчетны за результаты.

Наша программа включает следующие положения:

— **Усиление ответственности за успеваемость учащихся.** Штаты, округа и школы, которые улучшают успеваемость, будут поощряться. За неудачи будут применяться санкции. Родители будут знать, как учится их ребенок и что школы отвечают за эффективность обучения. Будет организована ежегодная проверка в штатах успеваемости по чтению и математике в 3—8-х классах.

— **Концентрация на том, что работает.** Федеральные деньги будут потрачены на эффективные, основанные на исследо-

ваниях программы. Ассигнования будут направлены на совершенствование школ и повышение квалификации учителей.

— **Уменьшение бюрократизма и увеличение вариативности.** Особенно это касается штатов и школьных округов. На местном уровне будет усилено гибкое финансирование.

— **Предоставление больших возможностей родителям.** Родители будут иметь больше информации о качестве обучения в школе, где учится их ребенок. Учащиеся из школ, работающих неэффективно, получат возможность выбирать другую школу.

Хотя данные приоритеты не нацелены на реформирование всех существующих федеральных программ, они дают общее представление о необходимости реформирования закона о начальном и среднем образовании, а также увязывания федерального финансирования с достижением лучших результатов.

Наши приоритеты этой программы включают семь главных целей:

I. Улучшение академической успеваемости неблагополучных учащихся.

II. Совершенствование качества подготовки учителей.

III. Развитие беглости в английском языке у слабоуспевающих учащихся.

IV. Развитие выбора родителей и инновационных программ.

V. Обеспечение безопасности школ в XXI в.

VI. Увеличение финансирования программ помощи.

VII. Увеличение свободы и отчетности.

Дополнительные фонды будут выделены для нуждающихся школ и округов. Штаты и школьные округа получают свободу в достижении результатов, однако они могут потерять финансирование, если не достигнут поставленных целей. Администрация будет работать с Конгрессом, чтобы обеспечить быстрое одобрение программы обеими партиями.

Достижение равенства через высокие стандарты и подотчетность

Федеральное правительство может и должно помочь уничтожить разрыв в успеваемости между неблагополучными детьми и их сверстниками. Для осуществления этой задачи федеральные ассигнования на эту цель должны расходоваться более эффективно и с большей отчетностью. Это предложение меняет существующий закон, требуя от штатов, школьных округов и школ, получающих средства на эту цель, обеспечить высокие стандарты для каждого учащегося. У школ должны

быть четкие задачи, которые можно измерить; они должны быть сфокусированы на основных знаниях и умениях. Требования ежегодной оценки достижений учащихся по математике и чтению в штатах в 3—8-х классах обеспечит достижение этой цели для каждого ученика. Ежегодное тестирование в каждом классе даст учителям, родителям и учащимся информацию, которая поможет им определить пути для улучшения академической успеваемости детей.

Школы, которые не смогут достичь значительного прогресса, получают особую помощь. Учащихся нельзя принуждать посещать слабые школы; они должны быть свободны в выборе подходящей школы.

Отчетность за успеваемость учащихся должна сопровождаться местным контролем и гибким подходом. Если школы берутся достичь высоких стандартов, они должны иметь свободу в достижении этих стандартов.

Необходимо:

— **Установить высокие стандарты.** Многие штаты устанавливают высокие стандарты того, что учащиеся должны знать и уметь в области чтения и математики. Мы предлагаем штатам установить также высокие стандарты для исторического и естественно-научного образования.

— **Ежегодно оценивать достижения каждого ребенка в 3—8-х классах.** Ежегодное оценивание результатов по чтению и математике обеспечит родителей информацией о том, как их ребенок успевает в школе и насколько хорошо школа его обучает. Штатам предоставляется достаточно времени для отбора способов оценивания и его осуществления. Единственное требование — обеспечить возможность сравнивать результаты из года в год. На разработку и внедрение методики оценивания штатам предоставляется три года. Расходы на ее разработку будут покрыты из федеральных фондов.

— **Требовать доклады о прогрессе всех групп учащихся.** В соответствии с современным законодательством штаты должны готовить доклады родителям о результатах оценки успеваемости учащихся. В этих документах должна показываться зависимость результатов от расы, пола, владения английским языком, наличия физических или умственных недостатков, социально-экономического статуса.

— **Добиться ежегодного улучшения качества знаний неблагополучных учащихся.** По нынешнему законодательству, регионы должны определять, происходит ли улучшение в школах, получающих средства на эту цель, на основе выпол-

нения учащимися стандартов образования штатов. Согласно данному предложению, определение штатом улучшений в течение года должно применяться как к неблагополучным, так и ко всем учащимся. Это усилит ответственность школ за улучшение успеваемости неблагополучных учащихся и поможет педагогам, родителям и другим понять, уничтожается ли разрыв в успеваемости.

— **Помочь штатам в реализации политики помощи слабым школам путем предоставления фондов технической поддержки.** Штатам и школьным округам будут предоставлены федеральные фонды для наращивания их усилий в обеспечении технической поддержки и содействия развитию школ, нуждающихся в совершенствовании. Техническая поддержка штатам должна иметь научное обоснование.

— **Обеспечить коррекционную акцию для слабых школ и районов.** Школы и округа, в которых за год не улучшится качество обучения, будут определяться как нуждающиеся в улучшении.

Если такая школа не улучшит свою деятельность через два года, округ может провести коррекционную акцию и предложить всем учащимся этой школы другую общественную школу на выбор.

Если школа не добьется прогресса через три года, учащиеся данной школы могут использовать фонды, предоставленные на эту цель, для того чтобы перейти в лучшую общественную или частную школу или получить дополнительные образовательные услуги от иного учебного заведения. Все негосударственные учебные заведения, получающие федеральные деньги, будут подотчетны соответствующим образом.

Для школ, которые будут определены как нуждающиеся в улучшении, будет существовать переходный период в соответствии с законодательством.

— **Поощрять школы и штаты, которые уменьшают разрыв в успеваемости.** Школы и штаты, которые добьются значительного прогресса в уничтожении разрыва в успеваемости, будут получать поощрения из фондов «Не забыть ни одного ребенка» и «Достижения в образовании».

— **Применять санкции.** Штаты, которые не смогут обеспечить прогресс в течение года в успеваемости своих неблагополучных учащихся, потеряют часть административных ассигнований. Санкции будут применены в том случае, если штат потерпит неудачу в сокращении разрыва в успеваемости, в первую очередь в области математики и чтения в 3—

8-х классах. Результаты штата будут подтверждаться выборкой из Национальной системы проверки знаний учащихся 4-х и 8-х классов по математике и чтению.

— **Защищать домашние и частные школы.** Федеральные требования не применяются к домашним и частным школам. Их защита будет обеспечена в соответствии с действующим законом.

Повышение качества подготовки учителей

Предложения администрации по подготовке и набору учителей основаны на том базовом принципе, что уровень учителя жизненно важен для улучшения достижений учащихся.

Согласно данным Генеральной счетной палаты США, существует 28 программ Департамента образования, по которым выделяются внушительные суммы на подготовку учителей. В целом существует 87 программ поддержки подготовки учителей, принадлежащих 13 различным агентствам.

Программа предлагает объединить фонды федеральных образовательных программ, включая Программу сокращения размеров классов и Программу профессионального развития Эйзенхауэра, в гранты, основанные на конкретных достижениях, для штатов и округов. Используя эти фонды, они получат поддержку и свободу, необходимую для улучшения успеваемости путем таких инициатив, как обеспечение высококвалифицированной подготовки учителей, основанной на научных исследованиях. В свою очередь штаты будут подотчетны за усовершенствование квалификации учителей.

Необходимо:

— **Обеспечить большую свободу штатам и округам для эффективного профессионального развития учителей.** Каждый ребенок в Америке заслуживает высокопрофессионального учителя. Сегодня достичь этого практически невозможно. Для того чтобы помочь штатам в их усилиях подготовить и отобрать учителей, программы их профессионального развития и сокращения размеров классов будут объединены в более гибкие гранты по повышению квалификации для штатов и школьных округов.

— **Обеспечить высокие стандарты в профессиональном развитии учителей.** Штатам и школьным округам будет разрешено использовать ассигнования на повышение знаний и умений учителей общественных школ, директоров и администраторов. В свою очередь штаты и округа должны будут обеспечить такое положение, при котором федеральные ас-

сигнования улучшат научно обоснованную и эффективную работу в классе.

— **Проводить инновационные реформы.** Штаты и округа будут свободны в использовании ассигнований для развития инновационных программ, таких, как реформирование сертификации учителей и требований к их лицензированию; разработка альтернативной сертификации, системы найма на работу и оценки учителей в зависимости от их деятельности; дифференцирование оплаты и премии по особо важным дисциплинам, таким, как чтение, математика и естественные науки, а также в неблагополучных школах и округах; программы наставничества.

— **Повысить квалификацию учителей.** Штаты будут подотчетны за обеспечение того, чтобы всех детей обучали квалифицированные учителя, и за разработку плана по достижению этой цели.

— **Присуждать гранты за высокое качество обучения.** Один процент расходов на эту программу будет отведен федеральному министру образования для присуждения грантов штатам, которые внедрят систему оценки деятельности учителей в зависимости от достижений учащихся.

— **Защитить учителей.** Учителя, директора и члены школьных советов будут защищены от федерального вмешательства в случаях, когда они поддерживают дисциплину в классе методами, при которых их действия не являются криминальными.

— **Обеспечить сокращение налогов для учителей.** Учителям будет дана возможность снизить налогооблагаемые доходы на сумму до 400 дол., чтобы оплатить некоторые расходы, такие, как учебные пособия, канцтовары, программы повышения квалификации и т.д.

— **Дать возможность родителям получать информацию о квалификации учителей.** Родители имеют право знать, квалифицирован ли учитель их ребенка. Школьные округа по просьбе родителей должны выдавать им информацию о качестве работы учителя их ребенка.

Развитие беглости (знания) в английском языке у неанглоговорящих учащихся

Одним из самых значительных свойств Америки является разнообразие. Обеспечение шанса всем учащимся, независимо от происхождения, быть успешными — центральная задача

федеральной роли в образовании. Изменения, которые произошли в наших школах за последнее десятилетие, создали новые проблемы в обучении и учении. Все родители хотят, чтобы их дети закончили школу с базовыми навыками, необходимыми для работы и успеха в современном глобальном рынке. Но сегодня более чем три миллиона учащихся ограниченно владеют английским языком.

К сожалению, есть данные, что эти учащиеся не получают обучения, которое им необходимо, чтобы преодолеть этот барьер. Например, исследования показали, что изучающие английский язык при сравнении с владеющими языком сверстниками получают обычно более низкие оценки и более низкие баллы в стандартизированных оценках по математике и чтению. Это происходит отчасти потому, что федеральное финансирование двуязычных образовательных программ не сопровождается оценками их достижений. Наша программа даст округам больше гибкости в использовании двуязычных фондов для эффективного овладения неанглоговорящими учащимися английским языком и улучшения их достижений.

Для достижения высоких стандартов неанглоговорящие учащиеся должны как можно быстрее овладеть английским языком. Штаты и школьные округа будут ежегодно отчитываться об улучшении владения такими учащимися английским языком по сравнению с предыдущим годом.

Необходимо:

— **Установить цели обучения английскому языку, основанные на достижениях.** Штаты разработают цели обучения, основанные на достижениях не говорящих по-английски детей в английском языке, в течение трех лет в заявках на финансирование. Штаты также обеспечат усвоение не говорящими по-английски учащимися стандартов по основным учебным дисциплинам по крайней мере на таком же уровне, как в английском языке.

— **Применять санкции за слабые результаты.** Штаты, которые не улучшат показатели не говорящих по-английски учащихся, могут потерять до 10 % расходов на административные нужды по всем грантам и программам, финансируемым в соответствии с законом ESEA.

— **Дать школьным округам свободу в выборе подходов и методов обучения, которые отвечают потребностям учащихся.** Будет запрещено при предоставлении средств требовать использования какого-либо определенного метода обучения не говорящих по-английски учащихся.

**Обеспечение выбора родителям
и развитие инновационных программ**

Родители, вооруженные данными о состоянии образования, являются лучшим фактором улучшения качества системы образования. Родители, имеющие возможность выбирать школу для своих детей, могут обеспечить им наиболее качественное образование.

Необходимо:

— **Развивать чартерные школы.** Будет обеспечено финансирование чартерных школ.

— **Расширить выбор школ.** Будет создан фонд выбора школы, управлять которым будет министр образования. Фонд будет способствовать демонстрации, развитию, оценке и распространению информации об инновационных программах, которые обеспечивают выбор школы.

— **Консолидировать программы грантов по отдельным категориям и направить больше денег в классы.** Перекрывающие и дублирующие друг друга программы будут объединены в один гибкий грант на инновационные программы, который будет направляться в штаты и школьные округа. Фонды могут быть использованы для местных инновационных программ.

— **Расширить партнерство общественных и частных школ в строительстве школ.** Штатам разрешено в настоящее время выпускать облигации, не облагаемые налогом, для частных подрядчиков в строительстве общественных учреждений, таких, как аэропорты и дешевые жилые дома. Не разрешен выпуск таких облигаций для строительства общественных школ. Разрешение выпуска облигаций и акций в рамках частной предпринимательской деятельности для строительства общественных школ даст возможность различным регионам Америки использовать дополнительные фонды для строительства и ремонта школ. Количество облигаций и акций для партнерства частных и общественных организаций в каждом штате будет определяться количеством его населения.

Безопасные школы для XXI в.

Мы предлагаем объединить две независимые, но похожие программы, которые пересекаются в статусе и практике, — Программу безопасных и свободных от наркотиков школ и Программу учебных центров XXI в., в грант для внеклассных занятий (до и после уроков), а также для деятельности по предотвращению насилия и наркомании.

Штаты подотчетны за реализацию программ, основанных на научных исследованиях, по улучшению академической успеваемости, совершенствованию безопасности школ и уменьшению использования наркотиков.

Необходимо:

— **Объединить и упростить финансирование Программы безопасных и свободных от наркотиков школ и Программы учебных центров XXI в.** Школьные округа смогут использовать федеральные средства на организацию внеклассной деятельности по предотвращению наркомании и насилия.

— **Обеспечить отчетность за безопасность и успеваемость в школах.** Для того чтобы получить ресурсы для этой программы, штаты должны разработать определение постоянно опасной школы и докладывать о безопасности в школах. Жертвы серьезных преступлений, совершенных в школах, и учащиеся постоянно опасных школ получают выбор безопасной альтернативы.

— **Предоставить учителям контроль над классными комнатами.** Штаты дадут возможность учителям удалять из класса учащихся, серьезно нарушающих дисциплину. Для получения финансирования по этой программе штаты должны принять политику нулевой толерантности насилия и экстремального поведения учащихся.

— **Сконцентрироваться на том, что работает.** Акцент будет на предотвращении наркомании и насилия среди молодежи и обеспечении направления ресурсов в школы, которые демонстрируют эффективность в соблюдении безопасности. Ресурсы могут быть использованы для внеклассных программ, обеспечения учащихся безопасностью, деятельности, связанной с профилактикой наркомании, а также для предостережения учащихся об опасности наркотиков, особенно вновь возникающих.

— **Разрешить общественным организациям получать гранты на внешкольные программы.** Будут расширены обучающие возможности до и после школы путем предоставления штатам и школьным округам свободы в выделении грантов религиозным и общественным организациям.

— **Обеспечить профилактику преступлений.** Федеральный закон будет изменен, с тем чтобы облегчить школьным округам и местным правоохранительным органам возможность делиться информацией о дисциплинарных взысканиях и неправильном поведении учащихся.

— **Усилить выполнение закона об оружии.** Будет создано новое партнерство между федеральным правительством и штатами — проект Сентри — с целью обнаружения, наказания и присмотра за молодыми людьми, которые нарушают закон об оружии.

— **Увеличить фонды для программ по воспитанию.** Будут увеличены ассигнования штатам и школьным округам на программы по воспитанию, в том числе по подготовке учителей в области воспитательных методик на уроках и в школе.

Помощь школам для коренного населения и детей военных

Федеральное правительство имеет определенные обязательства перед школами, в которых обучаются дети из семей военнослужащих и представителей коренных национальностей.

Однако федеральное правительство не всегда выполняло свои обязательства, особенно в сфере школьного строительства.

Около 700 000 школьников — детей военных — обучаются в средних школах. Три четверти из них учатся в 600 школах, расположенных рядом с военными частями. Финансируемые министерством образования, эти школы при гарнизонах разбросаны по всей стране.

В течение 1999 учебного года более 50 000 детей посещало 185 школ для коренного населения в 23 штатах. Большинство этих школ расположены в штатах Аризона, Новая Мексика, Северная Дакота, Южная Дакота, Вашингтон. Прием в такие школы растет. Все больше детей посещают их, однако материальная ситуация в этих школах хуже по сравнению с другими школами страны.

Необходимо:

— **Увеличить финансирование фондов, которые отвечают за эти школы.** Фонды улучшат школьную инфраструктуру, решат вопросы с ремонтом и строительством школ при гарнизонах и в местах компактного проживания коренного населения.

— **Основать Фонд помощи коренному населению.** Этот фонд будет способствовать строительству новых школ и ремонту школьных зданий.

Свобода и подотчетность

Необходимо создать систему, которая заставит власти штата и школьных округов отвечать за улучшение успеваемости учащихся школ.

В соответствии с этим штаты и школьные округа получат беспрецедентные права расходования федеральных средств на образование. В ответ на это ожидается возросшая ответственность за успеваемость учащихся в школах. Власти штатов

должны представить планы, отвечающие особым требованиям отчетности. Штаты и школы, добившиеся значительных успехов, будут поощряться. Министр образования получит право отзыва средств из штатов, где эти программы будут плохо реализоваться.

Оценка работы будет базироваться на результатах государственного тестирования, основанного на ежегодных проверках знаний учащихся по чтению и математике по Национальной системе проверки знаний учащихся для 4-х и 8-х классов.

Штаты и школьные округа получают возможность заключать соглашения с министерством образования. Эти соглашения дадут свободу от обязательств по действующим программам финансирования, взамен которых потребуются выполнение пятилетнего соглашения с министерством образования по достижению конкретных целей по успеваемости учащихся. В период действия соглашения штаты и школьные округа будут строго отвечать за успеваемость, подвергаться проверкам и санкциям за невыполнение условий соглашения. Власти штата и школьные округа могут потерять статус договорных отношений, если успеваемость и другие показатели не соответствуют условиям соглашения.

Будет увеличено финансирование обеспечения образования детей-инвалидов.

Как принято по действующим процедурам, через определенный период времени штаты должны будут представить министерству образования обобщенный график расходования средств ЕСЕА. График должен включать в себя гарантии того, что удовлетворяются стандарты, требования ежегодных тестов для 3—8-х классов по математике и чтению, требования по отчетности и контролю успеваемости. Федеральные фонды должны обеспечивать проведение проверок успеваемости и содержания систем контроля уровня образования штатов.

Необходимо:

— **Публиковать школьные отчеты для родителей, создавать в Интернете сайты всех государственных школ.** В этих отчетах должны быть отражены результаты тестирования по математике и чтению, отдельно по этнической принадлежности учащихся, полу, материальному состоянию, здоровью.

— **Создать систему воздействия на штаты с низкими показателями успеваемости.** Министр образования получает право уменьшать финансирование административных затрат штата по программам ЕСЕА, если в штате низкие показатели успеваемости учащихся. Критерием применения этих мер будет

служить улучшение уровня успеваемости неблагополучных детей и англоговорящих детей.

Стимулы для штатов и школ с высокими показателями успеваемости:

— Создается Фонд поддержки успехов в школьном образовании, который будет поощрять штаты с высокими показателями успеваемости и обучения английскому языку. Эти показатели должны быть подтверждены другими оценками академической успеваемости и результатами Национальной проверки успеваемости.

— Учреждаются премии за досрочное внедрение ежегодных тестов успеваемости. Штаты, в которых до истечения второго года действия этого закона вводятся ежегодные тесты навыков чтения и математики у учащихся 3—8-х классов, будут получать единовременные премии.

— Учреждается премия для школ: «Ни одного забытого школьника». Эта премия дополняет действующую программу «Школа, награжденная голубой лентой». Министр образования распоряжается премиальным фондом программы «Ни одного забытого школьника», награждая премиями школы, добившиеся значительных успехов в преодолении образовательных проблем.

(Печатается в сокращении)
«Учительская газета». 2001. 20 февр.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 3 марта 2001 г. № 161
г.Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ УСТАВА РОССИЙСКОГО ФОНДА ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемый Устав Российского фонда фундаментальных исследований.

2. Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации представить до 15 марта 2001 г. в Правительство Российской Федерации предложение по кандидатуре на должность председателя совета Российского фонда фундаментальных исследований.

3. Признать утратившими силу:

п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1992 г. № 845 «О Российском фонде фундаментальных исследований» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, № 19, ст. 1586);

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 1997 г. № 483 «О внесении изменения в устав Российского фонда фундаментальных исследований» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 17, ст. 2014).

Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

УСТАВ РОССИЙСКОГО ФОНДА ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

И. Общие положения

1. Российский фонд фундаментальных исследований (далее — Фонд), созданный Указом Президента Российской Федерации от 27 апреля 1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации», является государственной некоммерческой организацией в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства Российской Федерации.

2. Фонд осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и настоящим Уставом. Принцип самоуправления Фонда заключается в праве самостоятельно выбирать области исследований, распределять внебюджетные средства и утверждать распределение ассигнований, выделяемых из федерального бюджета, по областям науки и проектам на конкурсной основе, а также по расходам в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Фонд осуществляет реализацию стоящих перед ним задач во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение единой государственной научно-технической политики, общественными научными организациями и объединениями.

В своей деятельности Фонд придерживается принципа предоставления ученым права свободы творчества, выбора направлений и методов проведения фундаментальных научных исследований.

3. Фонд является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, счета в органах федерального казначейства и других кредитных организациях, печать со своим наименованием, штампы, бланки и эмблему (товарный знак).

4. Официальное наименование Фонда — Российский фонд фундаментальных исследований, наименование на английском языке — Russian Foundation for Basic Research.

5. Местонахождение Фонда — г.Москва.

II. Основные направления деятельности Фонда

6. Основной целью Фонда является поддержка фундаментальных научных исследований.

7. Для достижения основной цели Фонд:

а) проводит отбор на конкурсной основе: научно-исследовательских проектов по направлениям, поддерживаемым Фондом;

проектов по изданию научных трудов по направлениям, поддерживаемым Фондом;

проектов по организации научных мероприятий (конференций, семинаров и т.д.) по направлениям, поддерживаемым Фондом;

российских участников научных мероприятий в Российской Федерации и за рубежом по направлениям, поддерживаемым Фондом;

проектов по развитию экспериментальной базы научных исследований, включая создание и приобретение приборов, средств и технологии информационного обеспечения, по направлениям, поддерживаемым Фондом;

б) разрабатывает и утверждает порядок рассмотрения представляемых на конкурс проектов, порядок проведения экспертизы проектов и предложений;

в) осуществляет финансирование отобранных проектов и мероприятий, а также контролирует использование выделенных средств;

г) поддерживает международное научное сотрудничество в области фундаментальных научных исследований, включая финансирование совместных научно-исследовательских проектов;

д) осуществляет в установленном порядке подготовку, выпуск и распространение информационных и других материалов о деятельности Фонда, распространяет информацию в области фундаментальных научных исследований в Российской Федерации и за рубежом;

е) издает и распространяет за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на развитие информационной базы Фонда, бюллетень в целях информирования общественности и ученых о его деятельности, публикации методических, аналитических и иных материалов Фонда, результатов актуальных и наиболее значимых исследований, проводимых за счет средств Фонда. Бюллетень распространяется бесплатно среди государственных научно-технических библиотек, органов государственной власти и ведущих государственных научных организаций;

ж) участвует в выработке предложений по формированию государственной научно-технической политики в области фундаментальных научных исследований.

8. Фонд имеет право:

осуществлять экспертизу научных проектов и проводить их конкурсный отбор по заказу федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российских и иностранных организаций за счет средств заказчика;

создавать представительства и филиалы, действующие на основе утвержденных Фондом положений.

9. Объявления о проведении конкурсов, результаты конкурсного отбора, решения Фонда о финансировании проектов и мероприятий, а также другие материалы о деятельности Фонда публикуются в печати и распространяются через электронные средства информации.

III. Порядок образования и использования средств Фонда. Имущество Фонда

10. Средства Фонда формируются за счет средств федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц, а также средств иных источников, не запрещенных законом.

Средства Фонда формируются в рублях и в иностранной валюте.

11. Средства Фонда используются на:

а) финансирование научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсах, проводимых Фондом;

б) приобретение и распространение научной информации в целях поддержки фундаментальных научных исследований;

в) содержание аппарата, развитие материально-технической и информационной базы Фонда, проведение экспертиз.

12. Средства Фонда не могут быть израсходованы на цели, не соответствующие направлениям деятельности, предусмотренным настоящим Уставом.

13. Финансирование проектов и мероприятий осуществляется на основе соглашения между Фондом и получателем средств, неотъемлемой частью которого являются:

а) сметы расходов средств по проектам и мероприятиям, согласованные с научными руководителями этих проектов;

б) сводная смета по совокупности проектов и мероприятий, выполняемых получателем средств;

в) обязательство руководителя проекта опубликовать результаты исследований, полученных за счет средств Фонда, и сделать их общественным достоянием;

г) положение о том, что Фонд не несет ответственности за результаты работ, проводимых за счет его средств.

14. За счет средств федерального бюджета, выделенных по соответствующим разделам бюджетной классификации Российской Федерации, Фонд финансирует научные проекты и иные мероприятия, отобранные на конкурсной основе и выполняемые научными организациями.

В рамках научного проекта, выполняемого государственной научной организацией, средства федерального бюджета могут быть направлены на приобретение уникального научного оборудования при условии заключения с Фондом дополнительного соглашения о порядке использования этого оборудования для выполнения других научных проектов, финансируемых за счет средств Фонда.

15. За счет средств внебюджетных источников Фонд может финансировать проекты и мероприятия, выполняемые как юридическими лицами, так и физическими лицами.

16. Фонд предоставляет средства на безвозвратной основе. Средства выделяются Фондом на конкурсной основе независимо от ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы научной организации, а также возраста, ученого звания, ученой степени или должности ученого, принявшего участие в конкурсе.

17. Фонд воздерживается от внесения каких-либо изменений или дополнений в научные проекты, представленные на его рассмотрение.

18. Фонд обладает обособленным имуществом, закрепленным за ним собственником в оперативном управлении. Фонд не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

19. Фонд не имеет научно-исследовательских учреждений и лабораторий.

20. Фонд отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а также тем своим имуществом, на которое по законодательству Российской Федерации может быть обращено взыскание. При их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам Фонда несет собственник имущества.

IV. Организация деятельности Фонда

21. Порядок управления Фондом определяется законодательством Российской Федерации и настоящим Уставом.

22. Высшим органом управления Фонда является совет Фонда. В состав совета Фонда входят председатель совета Фонда, его заместитель и 24 члена совета Фонда. Председатель совета Фонда назначается на должность на 4-летний срок и освобождается от должности Правительством Российской Федерации.

Заместитель председателя совета Фонда назначается на должность на 4-летний срок и освобождается от должности председателем совета Фонда по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение единой государственной научно-технической политики, с последующим утверждением назначения и освобождения Правительством Российской Федерации.

Члены совета Фонда утверждаются Правительством Российской Федерации на 4-летний срок по представлению председателя совета Фонда, согласованному с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение единой государственной научно-технической политики.

23. Совет Фонда:

а) определяет стратегические вопросы развития Фонда, направления участия Фонда в реализации государственной научно-технической политики, в том числе региональной и международной;

б) представляет на утверждение в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в устав Фонда, согласованные с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение единой государственной научно-технической политики;

в) определяет перечень направлений, по которым Фонд объявляет конкурс научных проектов, принимает решение об объявлении конкурсов;

г) утверждает:

список экспертных советов Фонда и их состав, а также общий список экспертов Фонда;

распределение средств, предназначенных на проведение конкурсов;

результаты конкурсного отбора научных проектов и иных мероприятий;

объем финансирования научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсной основе, а также изменение объема финансирования;

ежегодно бюджет, баланс и отчет об использовании средств Фонда;

состав бюро совета Фонда по представлению председателя совета Фонда;

д) определяет размер средств, направляемых на содержание аппарата Фонда, развитие материально - технической и информационной базы Фонда, проведение экспертиз;

е) разрабатывает и утверждает документы, регламентирующие конкурсную деятельность Фонда;

ж) устанавливает численность работников аппарата Фонда;

з) осуществляет контроль за деятельностью аппарата Фонда, заслушивает отчет директора Фонда о работе аппарата Фонда, рассматривает и контролирует исполнение бюджета Фонда;

и) принимает решения о создании представительств и филиалов Фонда;

к) принимает иные решения по принципиальным вопросам деятельности Фонда.

24. Решения совета Фонда являются обязательными для исполнения аппаратом Фонда.

25. Совет Фонда правомочен принимать решения, если на его заседании присутствуют не менее 15 его членов.

Решения по всем вопросам, кроме внесения изменений в устав Фонда, принимаются простым большинством голосов. При равенстве голосов голос председателя совета Фонда является решающим.

Предложения об изменении устава Фонда принимаются квалифицированным большинством голосов от списочного состава совета Фонда.

26. Заседания совета Фонда проводятся 2 раза в год — в феврале и ноябре.

Внеочередные заседания совета Фонда созываются председателем совета Фонда. Председатель совета Фонда обязан созвать внеочередное заседание совета Фонда, если этого требуют не менее 10 членов совета Фонда. Дата и повестка дня внеочередного заседания совета Фонда, а также необходимые документы и материалы должны быть представлены членам совета Фонда не позднее чем за 2 недели до его проведения.

27. В период между заседаниями совета Фонда в соответствии с настоящим Уставом действует бюро совета Фонда в составе не более 7 членов совета Фонда.

28. Бюро совета Фонда:

а) утверждает результаты конкурсного отбора по всем текущим конкурсам и иным текущим мероприятиям;

б) утверждает объем финансирования текущих научных проектов, иных текущих мероприятий, отобранных на конкурсной основе, а также других текущих мероприятий Фонда;

в) принимает в случае необходимости решение об изменении объема финансирования научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсной основе и финансируемых за счет средств Фонда, и вносит его в совет Фонда;

г) осуществляет контроль за ходом выполнения решений совета Фонда;

д) осуществляет подготовку заседаний совета Фонда;

е) решает другие задачи по поручению совета Фонда.

29. Решения бюро совета Фонда, принятые в пределах его компетенции, являются обязательными для исполнения аппаратом Фонда и подлежат обязательному утверждению на очередном заседании совета Фонда.

Заседания бюро совета Фонда проводятся не реже 1 раза в месяц.

30. Председатель совета Фонда:

а) руководит работой Фонда и бюро совета Фонда;

б) проводит заседания совета Фонда;

в) обеспечивает достижение основной цели деятельности Фонда в соответствии с настоящим Уставом;

г) утверждает в соответствии с решениями совета Фонда, бюро совета Фонда и настоящим Уставом смету доходов и расходов Фонда;

д) представляет Фонд в государственных органах, а также в организациях;

е) несет персональную ответственность за деятельность Фонда.

31. Аппарат Фонда:

а) выполняет решения совета Фонда и бюро совета Фонда;

б) осуществляет в пределах предоставленных советом Фонда полномочий текущее финансирование научных проектов и иных мероприятий, отобранных на конкурсной основе, а также других направлений деятельности Фонда;

в) организует проведение экспертизы научных проектов и иных мероприятий в соответствии с утвержденными инструктивными документами;

г) осуществляет контроль за целевым использованием средств Фонда исполнителями научных проектов и иных мероприятий;

д) осуществляет подготовку отчетных документов Фонда;

е) осуществляет подготовку материалов к заседаниям бюро совета Фонда и совета Фонда;

ж) разрабатывает предложения по совершенствованию системы управления и информационного обеспечения деятельности Фонда.

32. Аппарат Фонда возглавляет директор Фонда. Директор Фонда назначается на должность на 4-летний срок и освобождается от должности председателем совета Фонда по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, ответственным за проведение единой государственной научно-технической политики, с последующим утверждением назначения и освобождения Правительством Российской Федерации.

33. Директор Фонда:

- а) руководит деятельностью аппарата Фонда;
- б) представляет Фонд в государственных органах, а также в организациях по вопросам, отнесенным к его компетенции в соответствии с настоящим Уставом;
- в) издает приказы, обязательные для исполнения работниками аппарата Фонда;
- г) утверждает структуру и штатное расписание аппарата Фонда;
- д) утверждает инструктивные документы, регламентирующие деятельность аппарата Фонда;
- е) в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата Фонда;
- ж) представляет на утверждение председателю совета Фонда проект сметы доходов и расходов Фонда;
- з) представляет в совет Фонда и бюро совета Фонда материалы, требующие утверждения в соответствии с настоящим Уставом;
- и) проводит регулярно аттестацию работников аппарата Фонда;
- к) решает текущие вопросы материально-технического обеспечения деятельности Фонда;
- л) руководит текущей финансовой деятельностью Фонда в пределах полномочий, предоставленных советом Фонда, и несет за нее персональную ответственность.

34. Председатель совета Фонда, его заместитель и директор Фонда не могут занимать свои должности более двух 4-летних сроков подряд.

Члены совета Фонда не могут состоять в совете Фонда более двух 4-летних сроков подряд.

Члены совета Фонда осуществляют свою деятельность на общественных началах.

Фонд является основным местом работы председателя совета Фонда, его заместителя и директора Фонда.

35. Условия оплаты труда председателя совета Фонда, его заместителя, директора Фонда и работников аппарата Фонда определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

V. Учет и отчетность Фонда

36. Бухгалтерский учет и отчетность Фонда ведутся в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

37. По итогам отчетного года, соответствующего календарному, Фонд представляет отчет о своей деятельности в Правительство Российской Федерации и орган исполнительной власти, ответственный за проведение единой государственной научно-технической политики.

Фонд ежегодно публикует свои отчеты, включая распределение финансовых средств по направлениям деятельности. Деятельность Фонда не составляет коммерческой тайны.

VI. Международные связи Фонда

38. Фонд развивает и углубляет связи с международными и иностранными организациями и фондами, осуществляющими поддержку научных исследований.

В этих целях Фонд заключает с ними соответствующие соглашения о сотрудничестве, в том числе о совместном проведении конкурсов и создании совместных коллективов экспертов на взаимно согласованных условиях.

VII. Реорганизация и прекращение деятельности Фонда

39. Реорганизация Фонда осуществляется по решению Правительства Российской Федерации.

40. Деятельность Фонда может быть прекращена в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 2 февраля 2001 г. № 91
г. Москва

**ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ
ЧАСТИ ПРИБЫЛИ, ОСТАЮЩЕЙСЯ В ИХ
РАСПОРЯЖЕНИИ, НА ПРОВЕДЕНИЕ И РАЗВИТИЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ И ОПЫТНО-
КОНСТРУКТОРСКИХ РАБОТ**

В соответствии с подпунктом «д» пункта 1 ст. 6 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые:

Порядок использования научными организациями части прибыли, остающейся в их распоряжении, на проведение и развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

перечень научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансирование которых за счет части прибыли учитывается при налогообложении.

2. Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации определить правила выдачи научным организациям заключений о соответствии проводимых ими научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ перечню научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансирование которых за счет части прибыли учитывается при налогообложении.

**Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ**

**ПОРЯДОК
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ
ЧАСТИ ПРИБЫЛИ, ОСТАЮЩЕЙСЯ
В ИХ РАСПОРЯЖЕНИИ, НА ПРОВЕДЕНИЕ
И РАЗВИТИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ
И ОПЫТНО-КОНСТРУКТОРСКИХ РАБОТ**

1. Настоящий Порядок регламентирует использование научными организациями, прошедшими государственную аккредитацию (далее — научные организации), части прибыли, остающейся в их распоряжении, для финансирования фактически произведенных затрат и расходов на проведение и развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

2. Прошедшей государственную аккредитацию является научная организация, обладающая свидетельством о государственной аккредитации.

3. Под научно-исследовательской и опытно-конструкторской работой в целях настоящего Порядка понимается:

деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе фундаментальные научные исследования (экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды) и прикладные научные исследования (исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач);

деятельность, направленная на получение и применение новых знаний для решения технологических, инженерных, социальных, гуманитарных и иных проблем и обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы;

деятельность, которая основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований, включая экспериментальные разработки, или на основе практического опыта и направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование.

4. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, на проведение и развитие которых направляется часть прибыли, полученная научной организацией, в целях настоящего Порядка должны соответствовать перечню научно-исследо-

вательских и опытно-конструкторских работ, финансирование которых за счет части прибыли учитывается при налогообложении, утвержденному настоящим Постановлением.

5. Научная организация самостоятельно определяет состав научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, которые предполагается финансировать за счет остающейся в ее распоряжении прибыли, и направляет в Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации запрос о соответствии тематики этих работ перечню научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, финансирование которых за счет части прибыли учитывается при налогообложении. Министерство в месячный срок выдает в установленном порядке заключение о таком соответствии или несоответствии.

6. К средствам, направляемым научной организацией на проведение и развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в целях настоящего Порядка относятся те виды затрат, которые в соответствии с Положением о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 1992 г. № 552 (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1992, № 9, ст. 602; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 27, ст. 2587; № 28, ст. 2686; № 48, ст. 4683; 1996, № 43, ст. 4924; № 49, ст. 5557; 1997, № 11, ст. 1322; 1998, № 2, ст. 260; № 22, ст. 2469; № 37, ст. 4624; № 38, ст. 4810; 1999, № 27, ст. 3381; № 29, ст. 3757; 2000, № 23, ст. 2431), могут быть включены в себестоимость продукции (работ, услуг).

7. При проведении в соответствии с настоящим Порядком нескольких научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по каждой из них научная организация ведет отдельную смету расходов.

**ПЕРЕЧЕНЬ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ
И ОПЫТНО-КОНСТРУКТОРСКИХ РАБОТ,
ФИНАНСИРОВАНИЕ КОТОРЫХ ЗА СЧЕТ ЧАСТИ
ПРИБЫЛИ УЧИТЫВАЕТСЯ ПРИ НАЛОГООБЛОЖЕНИИ**

1. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, относимые к фундаментальным исследованиям
2. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области информационных технологий и электроники
3. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области производственных технологий
4. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области новых материалов и химических продуктов
5. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области технологий живых систем
6. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области транспорта
7. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области топлива и энергетики
8. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области экологии и рационального природопользования
9. Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в области обороны и безопасности государства

«Российская газета». 2001. 17 февр.

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации
ПРИКАЗ
от 27 декабря 2000 г. № 168

Зарегистрирован в Минюсте РФ 22 января 2001 г.
Регистрационный № 2537

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРАВИЛ УЧЕТА ДОГОВОРОВ
О МЕЖДУНАРОДНОМ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОМ
СОТРУДНИЧЕСТВЕ, ЗАКЛЮЧАЕМЫХ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

В соответствии с Положением о Министерстве промышленности, науки и технологий Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 г. № 812 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 45, ст. 4473), **п р и к а з ы в а ю:**

1. Утвердить прилагаемые Правила учета договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями.

Установить, что с введением в действие настоящих Правил утрачивает силу Приказ Министерства науки и технологий Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 104 «Об утверждении Порядка учета договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями и учреждениями», зарегистрированный Министерством юстиции Российской Федерации 2 декабря 1997 г. № 1421 (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 1997, № 24, стр. 6).

2. Возложить организацию учета договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями, на Научно-технический институт межотраслевой информации Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

Научно-техническому институту межотраслевой информации представлять ежегодно (до 10 июля за первое полугодие и до 10 января за второе полугодие) в Минпромнауки России сводную информацию о договорах по международному научно-техническому сотрудничеству, заключаемых государственными научными организациями.

3. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на первого заместителя Министра Кирпичникова М.П.

**Министр
А.ДОНДУКОВ**

**ПРАВИЛА
УЧЕТА ДОГОВОРОВ О МЕЖДУНАРОДНОМ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ,
ЗАКЛЮЧАЕМЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ**

1. Настоящие Правила учета договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями (далее — Правила), разработаны на основании Положения о Министерстве промышленности, науки и технологий Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 г. № 812 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 45, ст. 4473), и устанавливают единые требования к организации учета договоров (контрактов, грантов и иных соглашений) о международном научно-техническом сотрудничестве гражданского назначения (далее — договоры о международном научно-техническом сотрудничестве), заключаемых государственными научными организациями, включая государственные научные организации, подведомственные Российской академии наук и отраслевым академиям наук.

2. Учет договоров о международном научно-техническом сотрудничестве осуществляет Научно-технический институт межотраслевой информации Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

3. Обязательному учету подлежат договоры о международном научно-техническом сотрудничестве, выполняемые всеми государственными научными организациями, включая государственные научные организации, подведомственные Российской академии наук и отраслевым академиям наук (далее — организации-исполнители).

4. Все предусмотренные настоящими Правилами учетные документы представляются в Научно-технический институт межотраслевой информации по адресу: 125252 Москва, ул. Р. Зорге, 22.

5. Организация-исполнитель договора о международном научно-техническом сотрудничестве направляет не позднее чем через 30 дней с даты вступления в силу договора в Научно-технический институт межотраслевой информации заполненную на русском языке учетную карту установленного образца (прилагается).

Учетная карта направляется в Научно-технический институт межотраслевой информации в одном экземпляре с сопроводительным письмом.

Неправильно оформленная учетная карта возвращается организации-исполнителю для исправления с указанием причин возврата. Организация-исполнитель исправляет ее и отправляет в Научно-технический институт межотраслевой информации в 10-дневный срок со дня получения возвращенной учетной карты.

6. Научно-технический институт межотраслевой информации, получив учетную карту, присваивает договору учетный номер и направляет в 20-дневный срок организации-исполнителю копию учетной карты.

7. При изменении содержания и срока выполнения учетного договора организация-исполнитель направляет в 30-дневный срок извещение об изменениях в Научно-технический институт межотраслевой информации.

При изменении наименования договора организацией-исполнителем направляется заново оформленная учетная карта. Научно-технический институт межотраслевой информации присваивает данному договору новый учетный номер с одновременным аннулированием прежнего номера.

Организация-исполнитель обеспечивает полноту, достоверность и надлежащее оформление сведений, содержащихся в документах, представляемых в Научно-технический институт межотраслевой информации.

Приложение

Учетная карта договора о международном научно-техническом сотрудничестве

1. Учетный номер (заполняется регистрирующим органом) _____
2. Полное наименование договора (контракта, гранта или иного соглашения) _____
3. Область науки и техники в соответствии с Государственным рубрикаторм научно-технической информации _____ (в случае междисциплинарного характера указываются основные рубрики)
4. Дата подписания _____
5. Ф.И.О., должность лица, подписавшего договор с российской стороны _____
6. Срок действия _____
Дата начала _____ Дата окончания _____
7. Сведения о российских участниках:
полное наименование организации, ведомственная принадлежность, адрес, телефон, факс _____
Ф.И.О., должность руководителя или ответственного исполнителя работ _____
8. Сведения об иностранных участниках:
страна (или наименование международной организации) _____
полное наименование иностранного участника, его адрес, телефон, факс _____
9. Характер договора (двусторонний, многосторонний) _____
10. Договор выполняется в рамках соглашения: межгосударственного, межправительственного, межведомственного, иного (нужное подчеркнуть)
11. Краткая аннотация содержания предмета договора (до 50 слов) и его код ТН ВЭД _____
12. Краткое описание ожидаемых результатов для российской стороны (до 30 слов) _____
13. Наименование научно-технической программы, выполнению которой может содействовать реализация настоящего договора (указывается по возможности) _____

_____ Подпись руководителя (заместителя руководителя) организации, заключившей договор
М.П.

«Российская газета». 2001. 22 февр.

СОГЛАШЕНИЕ

между Правительством Российской Федерации, правительством Калужской области и администрацией г. Обнинска о реализации программы (основных направлений) развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 гг.

Правительство Российской Федерации, правительство Калужской области и администрация г. Обнинска, именуемые в дальнейшем Сторонами,

руководствуясь Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 821 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области»,

действуя в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации»,

рассматривая реализацию программы (основных направлений) развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 гг. в качестве одного из приоритетных направлений государственной научно-технической политики, заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

Статья 1

Предметом настоящего Соглашения является деятельность Сторон по реализации программы (основных направлений) развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 гг. (далее — программа).

Статья 2

Правительство Российской Федерации:

а) предусматривает при формировании проектов федерального бюджета на 2001—2004 гг. выделение средств на финансирование программы;

б) учитывает предложения администрации г. Обнинска при формировании и реализации федеральных целевых научно-технических программ и инвестиционных проектов, выполняемых с участием организаций научно-производственного комплекса г. Обнинска;

в) обеспечивает в 2000—2004 гг. финансирование из средств федерального бюджета работ по приоритетным направлениям науки и техники, выполняемых научными организациями, расположенными в г. Обнинске;

г) принимает решения о создании, реорганизации или ликвидации федеральных государственных научных организаций,

расположенных в г. Обнинске, по согласованию с органами исполнительной власти Калужской области и администрацией г. Обнинска;

д) при формировании федеральной целевой программы государственной поддержки интеграции высшего образования и науки на 2001—2005 гг. предусматривает создание учебно-научного центра в г. Обнинске на базе высших учебных заведений и научных организаций, расположенных в г. Обнинске;

е) осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке передачу в муниципальную собственность г. Обнинска отдельных объектов научно-производственного комплекса и имущества, находящихся в федеральной собственности, в соответствии с согласуемым в ходе реализации программы перечнем;

ж) обеспечивает подготовку и переподготовку управленческих кадров в соответствии с программой при реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 1997 г. № 774 «О подготовке управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации»;

з) утверждает персональный состав наблюдательного совета программы.

Статья 3

Правительство Калужской области:

а) осуществляет функции государственного заказчика программы;

б) предусматривает при подготовке проектов бюджетов Калужской области на 2001—2004 гг. выделение средств на финансирование программы, сохраняя определенные на 2000 г. для г. Обнинска нормативы отчислений от регулирующих налогов, поступающих в бюджет г. Обнинска от находящихся на его территории плательщиков;

в) предусматривает при подготовке проектов областного титульного списка капитального строительства и бюджета дорожного фонда Калужской области средства на обеспечение социально-экономического развития г. Обнинска, определенные программой;

г) оказывает г. Обнинску организационную и иную помощь в реализации программы;

д) утверждает положение о дирекции программы и ее состав.

Статья 4

Администрация г. Обнинска:

а) обеспечивает финансирование программы в 2000—2004 гг.;

б) обеспечивает развитие городского хозяйства в соответствии с программой;

в) участвует совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в реструктуризации и реформировании научно-производственного комплекса г. Обнинска, в мероприятиях по его адаптации к современным экономическим условиям;

г) содействует развитию малого научно-технического и инновационного предпринимательства и инфраструктуры инновационной сферы г. Обнинска;

д) осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности наблюдательного совета и дирекции программы.

Статья 5

Стороны совместно:

а) обеспечивают формирование рынка научной и научно-технической продукции;

б) разрабатывают и реализуют меры по социальной защите научных и научно-технических работников организаций научно-производственного комплекса г. Обнинска;

в) содействуют созданию условий для эффективного использования материальных и информационных ресурсов научно-производственного комплекса г. Обнинска.

Статья 6

Правительство Российской Федерации и правительство Калужской области при подготовке и реализации программ поддержки малого предпринимательства учитывают необходимость развития малого научно-технического и инновационного предпринимательства в г. Обнинске.

Статья 7

Настоящее Соглашение вступает в силу со дня его подписания и действует до 31 декабря 2004 г.

Совершено в Москве 26 октября 2000 г. в трех экземплярах (по одному для каждой Стороны).

За Правительство РФ
Зам. Председателя
Правительства РФ

И.КЛЕБАНОВ

За правительство
Калужской области
Губернатор
Калужской области

В.СУДАРЕНКОВ

За администрацию
г. Обнинска Глава го-
родского самоуправ-
ления (мэр города)

М.ШУБИН

Правительство Российской Федерации

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 30 декабря 2000 г. № 1869-р

г. Москва

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 821 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 19, ст. 2066) утвердить наблюдательный совет программы (основных направлений) развития г.Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 гг. в следующем составе:

- Артамонов А.Д. — губернатор Калужской области (председатель наблюдательного совета)
- Федоров Е.А. — статс-секретарь — заместитель Министра Российской Федерации по атомной энергии (заместитель председателя наблюдательного совета)
- Артемьев Г.Ю. — председатель городского собрания г. Обнинска (по согласованию)
- Белецкий Ю.В. — заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации
- Бушмин Е.В. — заместитель Министра финансов Российской Федерации
- Виноградов Б.А. — заместитель Министра образования Российской Федерации
- Груздов В.В. — заместитель Министра промышленности, науки и технологий Российской Федерации
- Кирпичников В.А. — первый заместитель Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации
- Кулагин А.С. — начальник отдела Департамента культуры, образования и науки Аппарата Правительства Российской Федерации
- Рустамова З.Х. — заместитель Министра имущественных отношений Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ



Вниманию читателей предлагается изложение речи президента РАН Ю.С.ОСИПОВА, произнесенной им в Екатеринбурге на встрече руководителей РАН с научной общественностью региона.

АКАДЕМИЮ СПЛАЧИВАЮТ СТОЛЕТНИЕ ТРАДИЦИИ

Прежде всего президент изложил свое видение ситуации в стране и в науке. Мы прожили трудные десять лет, сказал он. Из 90-х гг. Россия вышла ослабшей, но обогащенной бесценным опытом. Похоже, пришло осознание того, что нельзя опираться только на чужие истины, слепо следовать чужому примеру. Надо действовать исходя из государственных интересов и интересов народа. Пора ломки и разрушений заканчивается, и период стабилизации в стране наступает не только на страницах газет.

Основной вывод прошедшего десятилетия, по мнению лидера РАН, можно сформулировать следующим образом: нужно переходить от борьбы с призраками прошлого к гражданскому согласию. Хватит раскрашивать друг друга в красные, белые, зеленые цвета. Если Россия позволит себе еще несколько лет находиться в том состоянии, в котором была в 90-х гг., ее очень трудно будет «собрать» заново. Новое руководство страны, президент хорошо понимают эту проблему и делают все, чтобы ее разрешить.

Главная задача сегодня — построение мощной экономики, обеспечивающей благосостояние граждан и национальную безопасность страны. Без наличия мощного научно-технологического потенциала ее просто не выполнить, что понимают не только в верхах. В начале 90-х гг. тоже произносились слова о создании современной экономики нового типа. Что из этого получилось, известно. Нельзя сказать, что за десять лет ничего не сделано, особенно в части достижения политических свобод. Но при этом было допущено очень много крупных просчетов. Один из самых существенных, по мнению Ю.Осипова, в том, что за десятилетие реформ не создан высокотехнологичный конкурентоспособный сектор экономики, который «потянул» бы за собой промышленность. Это позволило бы России занять прочные позиции в мировом разделении труда. Такой шанс упущен. Наука была очень плохо востребована, и

это повлекло большие потери в ней самой. По данным на конец 1997 г., за время реформ из этой сферы ушло более 50 % сотрудников — 1 млн чел.

В Академии наук отток кадров не был таким значительным, как в других секторах науки и технологий. К 1997 г. из РАН ушло примерно 14 % научных сотрудников. Эта цифра невелика не оттого, что академия добивалась каких-то особых преимуществ. Все дело в столетних традициях, которые сплачивают. Они-то и удерживали людей.

Сказать, что десять лет РАН только выживала, было бы неправдой. Академия развивается, особенно в последние годы. Причин этому несколько. В последние пять лет академический бюджет неуклонно увеличивался. В 1997 г. он вырос по сравнению с предыдущим годом в 1,5 раза, в 1998-м — в 1,4 раза, в 1999 — на 40 %, в этом году — примерно на 50 %. Возможно, государство поддерживало академию лучше, чем другие научные структуры, но не за «красивые глаза», а потому, что и в эти трудные годы она играла определенную роль в решении государственных проблем.

Часть научных коллективов, несмотря ни на что, сумела «вписаться» в новые условия. Президент проиллюстрировал свою мысль впечатлениями от недавней поездки в Сибирь, где увидел огромные изменения по сравнению с картиной пятилетней давности. Многие институты Сибирского отделения РАН адаптировались к сложной обстановке и в условиях недостаточного бюджетного финансирования нашли свою нишу на рынке наукоемкой продукции, причем опираясь на свою основную деятельность. Последнее особенно важно: именно такой подход не допускает деформации институтов.

Разработки сибиряков пользуются спросом не только в стране, но и в мире. То же можно сказать о некоторых институтах в центральной части России, УрО РАН, в частности — об Институте электрофизики. В РАН уже появились институты-миллионеры. Так, Институт ядерной физики Сибирского отделения в год зарабатывает более 10 млн дол., Институт катализа — несколько миллионов. В целом же академия зарабатывает сейчас сверх бюджета более 30 % средств. Деньги немалые, но это только первые шаги, и почивать на лаврах рано.

В последнее время значительно расширилась международная деятельность РАН. Число сотрудников, выезжающих в zahraniчные командировки, увеличилось в несколько раз. Зарубежные коллеги снова стали приезжать в Академию наук и работать в некоторых институтах, что особенно радует. Правда, доля «наших» денег, выделяемых на эти контакты, невели-

ка. Конечно, часть командировок академия оплачивает сама, но в основном их поддерживают международные гранты.

Далее академик Ю.Осипов говорил о проблемах, которые нужно решать в первую очередь. Прежде всего — о том, что в институтах и учреждениях Академии наук очень большой проток молодых кадров. Не приток, а именно проток. Аспирантура сегодня заполнена и даже переполнена. Аспирантов в ней больше, чем в 1989—1990 гг. Общая проблема и для РАН, и для вузов — как удержать эти кадры. Ведь, по существу, происходит следующее: пройдя хорошую российскую академическую, вузовскую школу, самая талантливая, «боеспособная» часть молодых ученых уезжает за рубеж, и многие остаются там навсегда.

Иными словами, фактически мы готовим кадры для заграницы. По подсчетам 1997 г., Россия уже потеряла на этом около 70 млрд дол. Таким образом, закрепление кадров остается самой главной проблемой не только для РАН, где ситуация получше, но и для всей нашей науки. Этот вопрос специально рассматривался на Совете безопасности РФ, о необходимости привлечения молодежи было множество публикаций, издается масса постановлений. Но, по мнению президента РАН, пока престиж интеллектуальной деятельности не поднимется, пока все научное сообщество не будет социально защищено, молодежь в науку не пойдет. Причем речь идет не о резком взвинчивании зарплат только молодым (такие проекты, с точки зрения Ю.Осипова, «полный бред»), но именно об общем усилении социальной защищенности ученых. Попытки обращения по этому поводу к прежнему руководству страны к особым успехам не привели — государственная тарифная сетка, «это издевательство над людьми», продолжает существовать. Президент академии считает, что переход на контрактную систему трудовых отношений для РАН — единственный способ как-то поправить положение.

Затем Юрий Сергеевич затронул жилищную проблему. Увы, полностью решить ее сегодня РАН не в силах. Бесплатное жилье заканчивается, его можно только покупать, на что у научных сотрудников средств нет. Государственные ассигнования на жилищное строительство сохраняются только для инвалидов и инвалидов.

Однако здесь все-таки можно кое-что сделать. По-видимому, надо предоставлять участки под строительство домов на «академической земле», находить для этого спонсоров, получать определенную часть готового жилья и раздавать ученым. В центре России, в Сибири, да и в Екатеринбурге этот способ,

хотя и связанный с юридическими трудностями, уже используется, и надо расширять эту практику. Другого пути нет.

Кроме того, президент РАН разъяснил детали предстоящего незначительного сокращения кадров в академии. В среднем штат РАН должен быть уменьшен на 3 %. Это связано с установлением жесткого ограничения численности работающих во всех бюджетных организациях. Но вовсе не означает попытку «выбросить» на улицу какое-то количество людей. Где-то, напротив, численность работающих надо увеличивать. Проблема сложная, деликатная, в каждом отдельном случае ее надо решать индивидуально. Можно, например, перевести кого-то на контрактную систему, не включая в число основных сотрудников, а на освободившиеся места попытаться взять молодых людей. В любом случае не надо воспринимать это болезненно.

Говорил президент и о взаимодействии РАН с вузовской наукой в рамках программы «Интеграция», главная цель которой, как известно, привлечение молодежи в науку. За последние два года в этом направлении сделано очень много. В самой РАН создано несколько университетов, колледжей, научно-учебных центров, где одаренные молодые люди, переходя с одной ступени на другую, «вовлекаются» в академический круг. Опыт положительный, но академия не может создать свою систему высших учебных заведений, поэтому интеграция должна быть самой широкой. На Урале для нее есть все условия: отделение академии, несколько выдающихся университетов, которым нужно взаимодействовать еще теснее.

Важнейшее направление сотрудничества — создание центров коллективного пользования (ЦКП). Вряд ли какой-то вуз, даже столь мощный, как УГТУ-УПИ, в состоянии сегодня позволить себе иметь современное научное, учебное оборудование стоимостью во многие миллионы долларов. Не может себе этого позволить и каждый академический институт. Выход один — объединение. В последние годы создано несколько центров коллективного пользования с многомиллионной стоимостью оборудования, и их число должно расти. Это, конечно, не означает, что институтам не надо покупать приборы, реактивы, компьютеры, но всем приобретать крупные установки расточительно и просто неправильно.

По мнению Ю.Осипова, в каждом крупном подразделении РАН, в том числе в региональных отделениях, надо разработать свои программы организации центров коллективного пользования и принять соответствующие решения. Яркий пример создания ЦКП, который будет работать на всех, — суперкомпьютерный центр в Москве. Его развитие предпола-

гает и создание небольших центров той же направленности в крупных региональных отделениях. Это делается на Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке. Создание суперкомпьютерного центра и развитие научных телекоммуникаций, особенно при обещанной президентом В.Путиным поддержке, позволит объединить Академию наук, создать единую, полезную для всех информационную систему с выходом за рубеж.

Если для сближения по линии «академия — вуз» сделано достаточно, то для интеграции академических учреждений с учреждениями отраслевой науки — крайне мало. А это — важнейшее дело. Известно, что, за редким исключением, отраслевая наука (имеются в виду наукоемкие КБ, НИИ) сейчас находится в очень трудном положении.

Хотя некоторые учреждения отраслевой науки тоже начинают «оживать». Пример — уникальный Всероссийский институт авиационных материалов, где недавно после шестилетнего перерыва побывал руководитель РАН. Разница в положении дел разительная. После глубочайшего кризиса ВИАМ «поднял голову», уверенно начинает выходить на ведущие в своей области позиции не только в России, но и в мире. Сейчас институт имеет крупные заказы от фирмы «Боинг», от французских авиастроителей.

Руководство Академии наук намерено собрать директоров крупнейших отраслевых научных центров и, возможно, объединить их под эгидой академии в ассоциацию, наделив определенными правами и обязанностями с тем, чтобы теснее взаимодействовать. Таким образом, появится возможность и вместе использовать оборудование для научных целей, и получить новые заказы на работы, в частности, по линии ВПК.

В заключение Ю.Осипов говорил о связи науки и развивающейся инновационной экономики. По его мнению, академия должна принимать самое активное участие в этом процессе. Не надо бояться, что вокруг РАН «закрутятся» некие фирмы-спутники, наукоемкие предприятия. Даже если они не «внутри», а «около» академии, но плодотворно с ней сотрудничают, это только на пользу. Без них не обойтись. Государство не в состоянии поддерживать науку по всему спектру исследований. Попытки зарабатывать самим на основе своей непосредственной деятельности можно только приветствовать. Сейчас специально рассматривается вопрос о создании нескольких крупных общеакадемических фирм. Такая работа получила поддержку руководства страны.



С.П.СТАРОСТИН

ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОГНОЗИРОВАНИЯ НАУЧНО- ТЕХНИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В условиях перехода к рыночной экономике значительно возрастает степень неопределенности социально-экономического и научно-технического развития страны. В этот период органам государственной власти приходится решать множество сложнейших социально-экономических задач. Среди них особое место занимает выбор стратегии развития государства. При ее решении возрастает роль прогнозирования как неотъемлемого элемента научного обоснования выбора стратегии развития.

В организации подготовки прогнозно-аналитической информации возникли определенные проблемы. Перестала существовать система компл. № 4. ксных прогнозов и программ, которая обслуживала нужды командно-административной системы. На ее место пришла законодательно закрепленная система государственного прогнозирования социально-экономического развития страны. Ее организация явилась важным шагом на пути решения проблем, связанных с разработкой прогнозных и программных материалов, однако прогнозы научно-технического и технологического развития не нашли в этой системе должного места. В настоящее время вопросам государственного прогнозирования научно-технического и технологического развития уделяется, на наш взгляд, недостаточное внимание. Не создана его нормативно-правовая база, отсутствует концепция его организации.

На современном этапе к *целям* системы государственного прогнозирования научно-технического развития следует отнести прежде всего определение перспективных направлений государственной научно-технической политики, а также стратегии развития общества; обеспечение органов государствен-

СТАРОСТИН Сергей Петрович, консультант Управления прогноза и приоритетов научно-технологического развития Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

ной власти, ответственных за формирование и реализацию государственной научно-технической политики, необходимой прогнозно-аналитической информацией; усиление научно-технической и технологической составляющих прогнозов и программ социально-экономического развития страны; повышение престижа научно-технической деятельности. Для достижения указанных целей необходимо определить потребности органов государственной власти в прогнозно-аналитической информации, выявить важнейшие социально-экономические и научно-технические проблемы, обеспечить функционирование организационной структуры системы государственного прогнозирования научно-технического развития, организовать конкурсный отбор проектов прогнозных исследований. Это станет возможным, если будут создана единая организационно-методическая, информационная и правовая база прогнозных исследований, организованы разработка необходимых прогнозно-аналитических материалов и проведение независимой экспертизы прогнозных исследований. Целесообразно, на наш взгляд, обеспечить освещение в средствах массовой информации результатов прогнозных исследований и достижений научно-технической деятельности.

Зарубежный и отечественный опыт создания системы государственного прогнозирования научно-технического развития показывает, что принципы и направления ее организации во многом обусловлены политической и экономической ситуацией в стране. Поэтому усилия по организации системы государственного прогнозирования научно-технического развития должны быть сконцентрированы на следующих *направлениях*:

- изучение и формирование спроса на прогнозные исследования;
- подготовка предложений по организации и решению важнейших социально-экономических и научно-технических проблем;
- отбор на конкурсной основе исполнителей работ, способных активно участвовать в подготовке прогнозно-аналитической информации для органов государственной власти;
- совершенствование мониторинга мировых и отечественных процессов развития науки, техники, технологий и организация информационного обеспечения системы государственного прогнозирования научно-технического развития;
- координация процесса разработки прогнозно-аналитических материалов, отслеживание выполнения координационных планов и прогнозных исследований;

- оценка качества результатов прогнозных исследований и приемка работ;

- обоснование исходя из прогнозно-аналитической информации научно-технической политики.

Основными *принципами*, на которых должна формироваться система государственного прогнозирования научно-технического развития, являются:

- соблюдение Конституции и законодательства Российской Федерации, общепризнанных норм и принципов международного права в сфере научно-технической информации, а также права на интеллектуальную собственность;

- добровольное участие научных организаций в конкурсе проектов прогнозных исследований с целью получения заказа на их выполнение;

- открытость в реализации своих функций всех участников процесса подготовки прогнозно-аналитических материалов;

- соблюдение прав исполнителей и заказчика при использовании результатов прогнозных исследований в пределах и на условиях, предусмотренных контрактом;

- независимая государственная экспертиза конкурсных проектов и результатов прогнозных исследований.

Как уже отмечалось, прогнозные исследования должны быть ориентированы на задачи реализации государственной научно-технической политики. При этом особое значение приобретает обоснование стратегических путей преодоления технологических преград между Россией и промышленно развитыми странами, ее вхождения в систему международного разделения труда (в мировой рынок) на базе совершенствования технологий производства и потребления. Это предполагает определение сфер и направлений научно-технической деятельности, в которых Россия имеет наибольший потенциал и перспективы выхода на передовые позиции в мировой науке, а также обоснование выбора наиболее эффективной научно-технической политики, приоритетных направлений развития науки, техники и перечня критических технологий федерального уровня для создания экономических и финансовых условий государственной поддержки этих направлений. Безусловно, нужны оценка последствий выбора экономической и связанной с ней инновационной стратегии государства исходя из состояния и прогнозов мирового и внутреннего рынка, динамики технологий производства и потребления, выявление наиболее значимых угроз социально-экономическому развитию страны, связанных с состоянием научно-технической сферы, и определение путей их преодоления.

При проведении прогнозных исследований надо, на наш взгляд, руководствоваться тем, что целевые установки должны быть ориентированы на достижение целей развития науки, техники и технологий в рамках основных «сценариев» социально-экономического развития страны.

При обосновании и выборе приоритетных направлений развития науки и техники, перечня критических технологий федерального уровня весьма эффективны макроэкономический и межотраслевой подходы. В то же время нельзя не учитывать региональные особенности и мотивацию научно-технической и инновационной деятельности.

Прогнозные материалы следует согласовывать по времени. Это означает, что при появлении научно-технических достижений и социально-экономических сдвигов в ближайшем времени необходимо учитывать их в последующие периоды. Одновременно уточнение долгосрочных целей и тенденций социально-экономического, научно-технического и технологического развития должно служить основанием для уточнения первоочередных мероприятий.

Для повышения эффективности системы государственного прогнозирования научно-технического развития целесообразно укрупнение ее организационной структуры. Последняя должна включать головного заказчика работ — федеральный орган исполнительной власти, ответственный за формирование и реализацию единой государственной научно-технической политики. Функции головного заказчика, как правило, выполняет его специализированное подразделение. В организационную структуру должны также входить научный совет по прогнозированию научно-технического и технологического развития, рабочая группа, экспертный совет, головная организация, исполнители и соисполнители.

Результаты прогнозных исследований будут бессмысленны, если в них не будут заинтересованы органы государственной власти, принимающие решения при формировании и реализации государственной научно-технической политики. Поэтому важно на основании анализа потребности органов государственной власти в прогнозных исследованиях сформировать перечень задач (проблем), необходимых для решения в рамках системы государственного прогнозирования, чтобы направить прогнозную деятельность на удовлетворение их интересов. В этом случае результаты прогнозов найдут практическое применение.

Для получения большего эффекта от деятельности системы государственного прогнозирования научно-технического разви-

тия необходимо, чтобы ее результаты были органически вписаны в процедуры принятия решений. Для этого следует при формировании новой системы управления научно-технической сферой предусмотреть место для системы государственного прогнозирования научно-технического развития, которая, базируясь на системной интеграции знания и использовании совершенных методов прогнозирования, будет осуществлять непрерывный процесс накопления и развития новых научных знаний, способствовать преемственности научных школ, поколений ученых и специалистов. Это, в свою очередь, позволит сократить объемы средств, привлекаемых на подготовку специалистов в данной области, и получать результаты высокого уровня.

Поступила 12.02.2001.



Э.Л.ФАЙБУСОВИЧ

ТИПОЛОГИЯ ПРОБЛЕМНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Понятие «проблемная территория» (ПТ) является одним из ключевых в региональных исследованиях и региональной политике. Разработка методики выделения, типологизации проблемных территорий исследовательская задача, имеющая большое практическое значение. Абсолютно беспроблемных территорий быть не может, тем более в России последнего десятилетия XX в., переживающей острый социально-экономический кризис. Когда говорят о ПТ, подразумевают такие части страны, в которых социально-экономические проблемы являются вопиюще острыми, требующими для решения специальных мер.

Территориальные проблемы различаются по своему характеру. Для одних регионов наиболее острые проблемы связаны с тяжелой экологической обстановкой, нерациональным природопользованием; для других — с межнациональными отношениями, сепаратистскими движениями. В ряде случаев в этих же регионах наличествуют и острые социально-экономические проблемы, чем усугубляется кризисность обстановки. В некоторых случаях относительное экономическое благополучие достигается ценой ухудшения экологической обстановки, вплоть до кризисной.

Автором предпринята попытка типологизации и ранжирования ПТ. Ранжирование позволяет определить количественно (в баллах) большую или меньшую проблемность данного региона; типологизация — судить о качественном характере проблем. В качестве статистической базы использовались Основные показатели социально-экономического положения регионов Российской Федерации в I полугодии 2000 г.¹ (в той части, где отсутствуют необъяснимые очевидные дефекты).

ФАЙБУСОВИЧ Эрнест Львович, профессор кафедры территориальной организации общества и социальной экологии Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, доктор географических наук.

Из собственно экономических индикаторов выразительным является показатель потребления электроэнергии. Он наиболее высок в регионах с развитыми энергоемкими отраслями промышленности. Но именно эти отрасли (прежде всего металлургия) с их экспортной ориентацией и определяют относительное экономическое благополучие регионов, в которых они локализованы. При среднем по стране потреблении 5 687 кВт · ч на душу населения 20 субъектов Российской Федерации (здесь и далее без Чеченской Республики) имеют крайне низкое потребление — менее 3 000 кВт · ч, а в Ингушетии, Таймырском, Агинском, Бурятском, Корякском автономных округах — менее 1 000 кВт · ч. Примечательно, что из этих 20 регионов только 5 «русских».

Важнейшим индикатором социально-экономического благополучия населения является отношение средней начисленной заработной платы к стоимости минимального набора продуктов питания. Конечно, заработная плата — не единственный источник доходов населения, а расход на пищевые продукты — лишь часть расходов семейного бюджета. В регионах, где личное подсобное хозяйство населения наиболее развито, расходы на пищевые продукты снижаются. Но в целом по стране эта статья расходов — важная в семейном бюджете, а потому данный показатель очень информативен. Среднее соотношение по России — 2,76, а в пределах Центрального (без Москвы), Приволжского и Южного федеральных округов — значительно ниже. Так, в 25 субъектах федерации этот показатель ниже 2, т.е. каждый получающий заработную плату не в состоянии удовлетворительно прокормить одного иждивенца (не говоря о других статьях расходов). В этой группе тоже преобладают «национальные» регионы — 15 республик и автономных округов.

Тесно связаны между собой показатели доли безработного и экономически неактивного населения. Последняя во многом зависит от его возрастной структуры — высокой доли детей и лиц пенсионного возраста. В 23 регионах экономически неактивное население составляет более 40 % — при средней по стране доле 36,7 %. Средний уровень безработицы 8 % в половине субъектов федерации превышен, в 21 регионе он даже более 10 %. Заметим, что выше среднероссийского уровня безработицы в экономически преуспевающих регионах — Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Самарской области. Таким образом, сам по себе этот показатель является признаком общей проблемности только в сочетании с другими.

Из характеристик демографической ситуации ни один показатель прямо не отражает уровень экономического благополучия. Все же можно считать, что очень высокий показатель общей смертности свидетельствует о социальном неблагополучии (исторически накопленном, связанном с высокой долей стариков). Смертность 20 промилле и выше (при среднероссийской 16 промилле) следует считать очень высокой. Этот показатель имеют Брянская, Ивановская, Курская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Новгородская, Псковская области (коренные русские территории) и Коми-Пермяцкий автономный округ.

В качестве дополнительного можно использовать показатель динамики численности населения за период 1 января 1991 г. — 1 января 2000 г. Перечислим субъекты Российской Федерации, чье население на последнюю дату составляет 96 % и менее от исходного в субъектах всех федеральных округов, кроме Южного и Уральского:

Амурская обл.	— 92
Архангельская обл. (с Ненецким авт. окр.)	— 93
г. Москва	— 95
г. Санкт-Петербург	— 93*
Ивановская обл.	— 93*
Иркутская обл. (с Усть-Ордынским Бурятским авт. окр.)	— 96
Камчатская обл. (с Корякским авт. окр.)	— 82
Кемеровская обл.	— 94
Кировская обл.	— 94
Костромская обл.	— 95*
Магаданская обл. (с Чукотским авт. окр.)	— 59
Московская обл.	— 96*
Мурманская обл.	— 96*
Нижегородская обл.	— 96*
Пермская обл. (с Коми-Пермяцким авт. окр.)	— 95
Псковская обл.	— 95*
Республика Карелия	— 96
Республика Коми	— 90
Республика Мордовия	— 96
Республика Саха (Якутия)	— 89

Знаком * отмечены регионы с показателем естественной убыли населения более 10 промилле в год.

Рязанская обл.	— 95*
Сахалинская обл.	— 83
Тверская обл.	— 95*
Тульская обл.	— 94*
Хабаровский край (с Еврейской авт. обл.)	— 92
Читинская обл. (с Агинским Бурятским авт. окр.)	— 99
Ярославская обл.	— 96*

Отметим неоднозначность этого индикатора для оценки социально-экономического положения в регионах разного типа. Природа отрицательной динамики населения названных регионов различна. В одних она связана более всего с высокой естественной убылью населения, которая не компенсируется механическим притоком. Естественная же убыль объясняется значительной долей старших возрастов в населении. Большинство остальных — это регионы севера Европейской России, Сибири и Дальнего Востока, в них главную роль играет форсированная механическая убыль населения. Среди регионов, теряющих население, есть и вполне экономически благополучные, включая оба столичных, где давно завершился демографический переход (чем и определяется высокая доля стариков в населении) и осуществляется переход на постиндустриальную стадию экономического развития.

С другой стороны, целый ряд регионов характеризуется более или менее значительным приростом населения за последнее десятилетие, но это не является свидетельством их экономического процветания. В них еще не завершился демографический переход, высока доля молодежи, наблюдается естественный прирост населения, часто в сочетании с механическим притоком (в том числе за счет беженцев, вынужденных переселенцев).

В связи с этим минимальное информативное значение для оценки социально-экономического положения регионов имеют показатели душевой обеспеченности учреждениями социальной инфраструктуры в регионах с разной геодемографической обстановкой. Там, где задержался процесс демографического перехода, почти все относительные показатели обеспеченности учреждениями социальной инфраструктуры заметно ниже средних по России. В то же время в обезлюдевших областях Центральной России, и особенно в быстро теряющих в последнее десятилетие население регионах Севера и Востока, образовались «избыточные» социально-инфраструктурные мощ-

ности. Скорее всего это свидетельство неблагоприятия, чем процветания. В преуспевающих регионах нового освоения показатели обеспеченности значительно ниже.

В определенной мере характеризует современную социально-экономическую ситуацию (в отличие от социально-инфраструктурного потенциала) индекс строительства жилья на одного жителя в квадратных метрах общей площади. Во многих регионах этот показатель крайне низок, и только в Москве и Краснодарском крае он вдвое выше среднероссийского.

Очень выразителен такой показатель социального неблагоприятия, как число зарегистрированных преступлений на 100 тыс. жителей. Оно превышает среднероссийский уровень в Ивановской, Костромской, Ярославской областях, Карелии, Архангельской, Вологодской, Калининградской, Ленинградской, Новгородской, Псковской областях, Республике Марий Эл, Коми-Пермяцком автономном округе, всех регионах Уральского федерального округа (кроме Ямало-Ненецкого автономного округа), большинстве регионов Сибирского федерального округа, кроме Хакасии, Таймырского, Усть-Ордынского и Агинского Бурятского автономных округов, Кемеровской области, в Приморском и Хабаровском краях, Магаданской, Сахалинской областях, Еврейской автономной области. В этот перечень попали и достаточно благополучные в экономическом отношении регионы, и крайне неблагоприятные. Во многом показатель криминогенности коррелирует с долей населения трудоспособного возраста и (обратно) с долей детей.

По сочетанию рассмотренных выше показателей можно выделить три основных типа ПТ (таблица).

Первый тип — это регионы старого освоения в европейской части России. Некоторые из них и раньше отличались низким уровнем экономического развития (например, Псковская область). Отдельные территории попали в категорию проблемных, поскольку в наибольшей мере пострадали от кризиса последнего десятилетия (в частности, Ивановская область). Эти регионы существенно отстают по большинству позиций. Особенно кризисной выглядит геодемографическая ситуация.

Второй тип имеет два подтипа — Кавказский (включая Калмыкию) и Южно-Сибирский (республики Алтай, Тыва, Усть-Ордынский Бурятский и Агинский Бурятский автономные округа). Все это национально-территориальные образования с высокой долей титульного населения. В связи с особенностями геодемографической обстановки они характеризуются крайним

Таблица

Типы проблемных территорий*

	x ēñēī ī īcē- ōēē ī ī ī ōī ā- ēāī - ī īpōē	ī īō- ōāā- ēā- ī ēā yēāē- ōōī - yī āōā ēē ī ā āōō ō ī āñā- ēā- ī ēy ī ā- ī āā 3 000 ēAō. ÷ (1)	ī ōī ī- ø āī ēā cāōā- āī ōī ē ī ēāōū ē nōī ē- ī īnōē ī ēī ē- ī āēū- ī ī ā ī āāī ōā ī ōī- āōēōī ā ī ēōā- ī ēy ī āī āā 2 (2)	Āī ēy āāc- ōāāī ō- ī ū ō āī ēāā 10 % (3)	Āī ēy yēī - ī ī- ī ē- -āñēē ī ā- āē- ōēā- ī ū ō āī- ēāā 40 % (4)	Nī āōō- ī īnōū āī ēāā 20 % (5)	Nī ē- ōāū ā- ī ēā ī āñā- ēāī ēy āī ēāā 4 (6)	x ēñēī ēī cāōā- āēñō- ōēōī - āāī - ī ū ō ī ōāñ- ōōī - ī ēāī ēē āī ēāā 2 900 ī ā 100 ōū ñ. ī āñā- ēāī ēy (7)	Nōōī ē- ōāēū- ñōāī āē- ēūy ī ā āōō ō ī āñā- ēā- ī ēy ī ēēāā ñōāā- ī āōī ñ- ñēēñ- ēī ā ōōī āī y (8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Первый тип

Брянская обл.	7	+**	+	+	+	+	—	+	+
Ивановская обл.	6	—	+	+	—	+	+	+	+
Рязанская обл.	4	—	+	—	+	+	+	—	—
Тамбовская обл.	4	—	+	—	+	+	—	—	+
Псковская обл.	6	+	—	+	—	+	+	+	+
Республика Мордовия	6	+	+	+	+	—	+	—	+

Второй тип

Республика Дагестан	5	+	+	+	+	—	—	—	+
Кабардино-Балкар- ская Республика	5	+	+	+	+	—	—	—	+
Республика Калмыкия	5	+	+	+	+	—	—	—	+
Карачаево-Черкес- ская Республика	4	—	+	+	+	—	—	—	+
Республика Северная Осетия — Алания	4	+	+	+	—	—	—	—	+
Читинская обл.	5	—	—	+	+	—	+	+	+
Республика Алтай	5	+	+	—	+	—	—	+	+
Республика Тыва	6	+	+	+	+	—	—	+	+

* В связи с тем, что проблемность территорий третьего типа характеризуется иными показателями, в данной таблице они не рассматриваются.

** Знаком + отмечено наличие проблемности в данном регионе по данной позиции.

дефицитом рабочих мест, аграрным перенаселением. Эти регионы и прежде отличались низким уровнем развития. К данному типу можно отнести и Коми-Пермяцкий автономный

округ при всей его пространственной изолированности от компактно расположенных регионов выделенных подтипов. Общность проблематики для данного округа определяется более всего высокой долей титульного населения и невыгодным транспортно-географическим положением.

Третий тип включает регионы нового освоения с экстремальными природными условиями, часто сочетающимися с неудобным экономико-географическим положением. Изменившиеся за последнее десятилетие условия производства в связи с сокращением спроса на продукцию ставших неконкурентоспособными регионообразующих отраслей привели к катастрофическому уменьшению здесь числа рабочих мест. Возникло «индустриальное» перенаселение, механический прирост предшествующих десятилетий сменился мощным оттоком населения. Экстремальность природных условий, отдаленность от главной полосы расселения делают невозможным развитие на этих территориях каких-либо замещающих производств, поэтому миграция населения отсюда носит характер бегства. Однако большинство показателей (кроме механической убыли населения) пока остаются на удовлетворительном уровне. К этому типу примыкает Читинская область, но во многом она близка к регионам второго типа. Основное ядро составляют Мурманская, Архангельская области, республики Карелия и Коми, Ненецкий автономный округ и все регионы Дальневосточного федерального округа, кроме Приморского края.

При всех различиях указанных регионов пути решения проблем в них лежат в сфере экономики, и прежде всего связаны с привлечением инвестиций для создания достойно оплачиваемых рабочих мест. Что касается демографических проблем, то их острота может снизиться в результате длительных процессов, способных оптимизировать возрастную структуру населения за счет притока трудоспособного населения в регионы первого типа и снятия демографического давления путем выезда населения из регионов второго типа. К сожалению, на мобильность населения в последнем случае отрицательно влияют его этноконфессиональные особенности. Следовательно, регионы обоих типов по объективным условиям еще долго будут проблемными, дотационными. В этом отношении оптимизм внушает омоложение регионов первого типа за счет притока населения с Севера, из ближнего зарубежья, а в регионах второго типа — близящееся завершение демографического перехода (чрезмерный естественный прирост сегодня отмечается только в Ингушетии).

По официальным данным, в числе 36 регионов с дефицитом бюджета за первое полугодие 2000 г. оказались Брянская, Рязанская, Псковская и Читинская области, республики Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Мордовия, Алтай, а также Коми-Пермяцкий, Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Корякский и Чукотский автономные округа². Все это проблемные территории. Меры, которые следует принимать в отношении ПТ каждого типа, кажутся очевидными.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Рос. газ. 2000. 1 авг.

² Там же. 12 авг.

Поступила 21.11.2000.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Южный федеральный округ	112,9	4572,4	89,5	109,1	113,9	107,7	83391	883268	117,0	676,1
Республика Адыгея	119,5	65,0	74,2	100,1	111,8	91,2	624	683	119,9	704,8
Республика Дагестан	120,3	286,4	100,6	101,8	116,3	104,7	1705	—	112,2	686,5
Республика Ингушетия	113,5	12,8	86,0	95,8	137,6	118,7	577	—	122,7	837,7
Кабардино-Балкарская Республика	149,5	192,1	108,8	109,3	113,6	101,6	1519	244	116,8	661,8
Республика Калмыкия	99,9	36,7	52,6	110,2	99,1	93,6	4870	—	116,9	648,4
Карачаево-Черкесская Республика	113,0	49,1	47,0	102,4	107,7	119,9	335	78	113,4	680,7
Республика Северная Осетия — Алания	109,0	135,3	102,9	100,4	109,1	110,1	850	—	116,3	683,5
Чеченская Республика	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Краснодарский край	110,2	1291,0	81,3	113,0	118,1	112,6	35963	711738	118,2	657,5
Ставропольский край	105,4	673,7	86,5	106,9	115,9	105,8	9619	30268	118,8	677,2
Астраханская область	113,3	483,7	102,4	105,0	109,8	126,7	7602	107	116,6	702,6
Волгоградская область	111,3	392,0	84,2	112,2	96,0	99,0	6741	72311	119,2	709,2
Ростовская область	118,5	954,5	102,3	108,1	116,4	104,3	12986	67839	116,1	635,8
Приволжский федеральный округ	110,3	6617,7	87,8	101,6	100,9	102,2	11505	427735	121,2	702,4
Республика Башкортостан	108,2	1264,9	86,1	97,1	100,8	103,7	16089	3785	121,6	707,0
Республика Марий Эл	103,0	114,9	76,1	91,1	100,3	95,0	1091	—	121,7	668,6
Республика Мордовия	118,6	182,1	103,8	106,9	102,4	94,8	1578	5508	128,0	657,2
Республика Татарстан	109,8	1460,5	97,1	97,9	105,2	101,9	23935	55251	124,2	642,6
Удмуртская Республика	117,4	197,3	90,1	93,6	113,9	97,9	5775	2888	122,2	724,4
Чувашская Республика	110,3	502,0	100,3	100,6	101,9	96,1	2394	1166	126,2	669,6
Кировская область	111,4	169,7	70,1	98,1	102,1	101,0	2836	11841	122,6	678,7
Нижегородская область	105,1	464,6	80,9	104,9	102,8	99,3	10131	50433	121,7	697,7
Оренбургская область	110,9	361,0	94,6	109,9	102,6	108,1	9327	67291	118,7	716,0
Пензенская область	104,5	208,4	112,1	104,6	101,7	106,0	2258	262	120,6	667,5
Пермская область	118,0	308,0	74,5	95,3	104,2	109,1	15843	55747	124,5	737,4
в том числе										
Коми-Пермяцкий авт. округ	131,7	8,6	54,4	92,7	126,9	107,7	138	—	119,9	683,1
Самарская область	108,2	690,8	88,8	101,2	93,8	103,1	13852	167939	119,9	806,0
Саратовская область	119,3	487,5	68,9	122,2	100,8	100,0	7850	4091	119,0	740,1
Ульяновская область	101,7	205,9	87,9	97,4	98,7	97,7	2647	1533	123,5	603,4
Уральский федеральный округ	109,5	2168,5	94,4	96,2	110,5	105,7	167719	651766	122,2	815,2
Курганская область	105,4	70,6	59,1	94,3	111,6	100,1	1512	176	119,3	692,2
Свердловская область	116,0	619,1	93,2	97,6	113,9	104,6	16128	69078	123,9	797,0
Тюменская область	107,5	801,0	101,6	103,7	105,6	104,1	137935	115758	120,8	953,1
в том числе:										
Ханты-Мансийский авт. округ	106,2	279,2	98,7	98,5	104,8	103,2	79435	47463	121,3	1048,8
Ямало-Ненецкий авт. округ	102,1	73,2	66,0	97,3	102,0	115,6	52598	50191	118,7	1203,8
Челябинская область	116,0	677,8	93,6	88,8	114,2	111,1	12144	466754	123,1	772,5
Сибирский федеральный округ	107,3	2488,4	84,5	110,5	108,1	106,4	60984	934490	120,5	751,0
Республика Алтай	107,3	20,1	94,7	103,1	112,2	102,7	311	101	123,6	762,1
Республика Бурятия	107,3	176,0	102,9	102,6	103,7	115,2	2343	159	120,3	761,9
Республика Тыва	110,6	31,2	147,0	102,8	102,2	97,7	170	381	122,2	839,7

Продолжение

12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
133,4	...	1657,8	2828,7	273,4	123,8	149,6	52,5	10,1	37,4	10,2	13,7	-3,5
134,0	116,9	1443,9	65,5	8,7	0,0	8,7	50,0	10,5	39,5	9,0	14,9	-5,9
133,7	111,5	967,8	132,7	79,6	60,4	19,2	43,8	14,6	41,6	17,5	7,4	+10,1
128,7	131,1	1371,3	17,5	6,7	0,4	6,3	32,6	19,5	47,9	17,6	4,3	+13,3
151,7	116,1	1283,2	95,4	12,7	2,8	9,9	49,2	14,8	36,0	11,6	11,1	+0,5
141,9	135,4	1390,1	40,9	—	—	—	49,8	14,7	35,6	11,0	11,0	+0,0
128,2	143,2	1271,0	69,2	12,7	1,0	11,7	47,3	13,1	39,6	10,6	11,3	-0,7
121,8	102,1	1351,1	93,9	15,6	—	15,6	43,5	22,2	34,3	10,8	12,8	-2,0
...
133,1	110,2	1886,2	595,0	23,9	2,4	21,5	54,3	8,1	37,7	9,1	15,4	-6,3
133,1	118,2	1585,9	310,9	25,4	0,6	24,8	54,5	9,5	36,0	9,3	13,9	-4,6
128,3	133,5	2186,0	69,7	0,1	0,0	0,1	58,8	7,6	33,6	9,8	14,2	-4,4
135,7	102,7	1883,9	496,6	60,9	33,2	27,7	56,8	6,4	36,8	8,4	15,6	-7,2
131,7	112,1	1569,5	841,4	27,0	23,0	4,0	52,8	9,9	37,3	8,2	15,5	-7,3
133,7	...	2005,3	5675,7	522,1	74,6	447,5	59,0	6,8	34,3	8,8	15,2	-6,4
152,3	99,8	2270,2	951,0	35,2	0,5	34,7	56,6	7,9	35,5	10,1	13,0	-2,9
139,5	103,0	1192,5	310,5	76,4	0,2	76,2	59,4	6,9	33,7	8,9	14,6	-5,7
128,4	111,7	1186,7	171,5	20,4	0,5	19,9	56,2	7,8	35,9	7,7	16,0	-8,3
131,5	102,2	2268,7	820,5	8,8	1,7	7,1	59,7	6,1	34,2	9,4	13,2	-3,8
129,6	116,7	2082,7	248,1	4,0	0,7	3,3	61,2	7,2	31,6	10,0	13,4	-3,4
130,1	109,8	1280,1	202,7	12,8	1,9	10,9	61,1	6,7	32,2	9,2	13,7	-4,5
133,0	113,0	1666,3	439,8	119,0	0,1	118,9	64,8	5,9	29,3	7,9	16,3	-8,4
128,3	132,4	1864,0	355,4	39,9	3,0	36,9	61,8	5,0	33,2	7,6	17,9	-10,3
141,9	99,8	2050,8	570,3	7,7	—	7,7	55,0	8,3	36,7	9,6	14,4	-4,8
127,8	104,0	1553,7	376,0	12,8	12,8	—	58,0	7,4	34,6	7,3	16,7	-9,4
133,5	108,2	2708,8	267,9	35,1	31,3	3,8	57,8	7,3	35,0	9,4	15,6	-6,2
130,6	152,3	1381,2	22,4	0,9	—	0,9	57,0	4,7	38,3	11,1	17,8	-6,7
127,0	106,8	2414,0	229,3	22,9	14,7	8,2	57,6	5,9	36,5	7,9	16,4	-8,5
131,1	115,2	1546,9	414,8	106,2	6,7	99,5	59,1	7,8	33,2	8,2	16,4	-8,2
125,5	100,1	1598,2	317,9	20,8	0,4	20,4	58,7	4,6	36,7	7,9	15,1	-7,2
143,8	...	3996,3	3669,4	421,2	67,0	354,2	59,4	6,9	33,7	9,2	14,2	-5,0
135,6	119,2	1619,8	357,7	123,2	7,0	116,2	54,7	9,4	36,0	9,4	15,7	-6,3
130,7	93,0	2541,8	1084,5	177,5	55,8	121,7	58,7	6,8	34,5	8,3	16,4	-8,1
158,0	121,7	7761,2	1186,9	117,2	1,2	116,0	61,5	7,7	30,8	10,6	9,3	+1,3
159,7	126,4	10124,1	99,3	—	—	—	64,1	8,9	27,0	11,3	6,8	+4,5
157,5	112,0	9670,1	942,1	89,8	0,7	89,1	72,2	7,3	20,5	11,5	5,4	+6,1
126,8	115,5	2378,7	1040,3	3,3	3,1	0,2	59,7	5,6	34,7	8,9	15,3	-6,4
125,2	...	2525,0	6636,1	1264,6	69,1	1195,5	56,3	8,6	35,1	9,5	14,3	-4,8
129,0	119,2	1434,3	71,2	58,5	1,4	57,1	51,4	10,6	38,0	14,0	12,8	+1,2
120,7	110,4	2212,0	474,9	102,5	3,2	99,3	54,0	11,7	34,3	11,2	12,7	-1,5
133,4	112,9	1646,1	227,7	126,5	0,1	126,4	44,0	15,0	41,1	15,6	13,4	+2,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Республика Хакасия	110,0	126,2	170,6	101,1	104,9	101,1	1220	24	125,0	837,7
Алтайский край	107,8	411,9	89,5	119,3	114,0	106,8	4459	4594	122,6	674,8
Красноярский край	105,3	406,5	95,4	103,8	100,2	110,4	15461	868	121,1	833,4
в том числе:										
Таймырский (Долгано-Ненецкий) авт. округ	149,4	1,6	262,0	110,2	118,3	119,2	160	—	122,0	1389,9
Эвенкийский авт. округ	118,6	0,2	247,9	112,6	119,9	121,3	20	—	118,1	1117,5
Иркутская область	107,5	153,2	51,8	95,9	101,9	106,3	7045	82582	121,8	853,1
в том числе										
Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	112,8	6,7	71,7	90,6	108,8	88,3	99	2	118,7	801,8
Кемеровская область	106,8	333,1	68,6	114,2	121,3	102,6	11172	4677	120,3	725,0
Новосибирская область	107,8	323,9	71,7	125,6	108,6	105,5	5813	145284	122,7	736,4
Омская область	111,0	238,9	91,3	109,7	108,2	104,9	3226	679632	121,3	687,9
Томская область	110,1	203,2	100,5	115,4	114,2	112,5	5567	15821	119,2	701,1
Читинская область	105,4	64,2	88,4	95,7	101,2	97,1	4196	367	117,5	818,1
в том числе										
Агинский Бурятский авт. округ	97,7	7,1	104,3	98,1	124,9	109,9	71	—	119,9	792,8
Дальневосточный федеральный округ	106,8	755,7	81,2	99,8	102,8	101,7	31124	359181	118,4	1004,5
Республика Саха (Якутия)	106,2	224,3	66,6	102,7	99,3	119,1	9699	94716	117,4	1112,9
Приморский край	102,0	187,2	69,7	92,7	102,9	97,7	4927	37161	119,0	950,0
Хабаровский край	114,6	139,5	106,7	98,6	104,0	100,4	5929	20272	119,9	910,1
Амурская область	110,4	121,5	102,2	104,3	102,1	113,3	2464	4514	118,0	779,3
Камчатская область	104,5	6,1	53,6	106,0	97,2	96,7	1069	10449	124,3	1156,4
в том числе										
Корякский авт. окр.	128,4	—	—	92,6	106,0	115,1	33	—	131,3	2148,8
Магаданская область	100,8	4,8	63,1	84,3	99,8	86,2	1248	6979	118,3	1292,5
Сахалинская область	109,0	64,4	138,1	90,9	116,4	100,1	5396	185030	115,6	1184,7
Еврейская авт. область	112,5	8,0	79,0	106,4	109,4	104,3	156	60	116,9	841,7
Чукотский авт. округ	107,3	—	—	...	81,8	95,3	236	—	119,7	2301,9

Окончание												
12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
112,6	111,4	2418,9	280,6	39,2	0,9	38,3	52,3	8,9	38,8	9,7	13,8	-4,1
131,4	122,0	1521,8	811,7	103,0	0,8	102,2	56,4	7,1	36,6	9,3	14,2	-4,9
111,4	107,1	3766,7	1128,1	107,9	22,6	85,3	58,2	8,9	33,0	9,3	14,7	-5,4
110,0	128,0	7512,5	25,6	0,1	0,1	—	73,5	5,9	20,6	10,5	10,0	+0,5
215,3	127,4	3757,7	27,7	20,7	—	20,7	76,9	0,0	23,1	13,5	10,8	+2,7
113,7	107,8	2934,9	905,0	188,4	6,1	182,3	60,0	8,0	32,0	10,2	14,8	-4,6
109,5	118,4	1180,3	30,0	7,7	0,1	7,6	68,1	5,3	26,6	13,7	14,0	-0,3
142,5	115,2	2686,6	1151,2	253,6	7,5	246,1	57,9	6,6	35,5	8,9	16,4	-7,5
137,4	96,7	2102,7	347,1	52,5	5,1	47,4	56,1	9,0	34,8	8,4	14,0	-5,6
128,6	106,2	1615,2	703,0	113,3	18,9	94,4	54,3	9,2	36,5	8,5	13,3	-4,8
147,3	115,7	2997,2	218,7	24,1	1,7	22,4	56,8	8,4	34,8	9,5	13,0	-3,5
123,9	113,6	2552,8	316,8	95,2	0,9	94,3	49,7	11,0	39,3	11,1	13,6	-2,5
153,0	185,4	1245,9	12,3	0,6	—	0,6	47,2	13,2	39,6	14,0	10,6	+3,4
123,7	...	3413,5	6083,5	1493,6	283,6	1210,0	60,4	8,9	30,7	9,3	12,6	-3,3
130,8	95,0	4864,1	1710,0	290,1	20,0	270,1	62,4	8,2	29,4	13,3	9,5	+3,8
129,4	110,6	2741,3	1380,0	390,9	80,5	310,4	60,6	8,5	30,9	8,5	13,5	-5,0
120,6	97,6	2947,3	770,1	181,2	116,4	64,8	59,6	8,1	32,3	8,2	13,7	-5,5
108,4	117,7	2356,4	699,5	183,2	57,8	125,4	57,5	10,0	32,5	9,4	13,4	-4,0
118,4	81,0	5004,4	396,0	142,2	1,0	141,2	61,0	12,4	26,7	9,1	10,5	-1,4
101,5	138,2	10514,8	170,0	72,2	—	72,2	63,6	9,1	27,3	10,2	12,8	-2,6
97,4	91,2	5316,5	328,2	1,2	0,0	1,2	65,3	9,2	25,5	8,3	10,1	-1,8
124,4	115,3	3897,0	408,5	87,0	0,5	86,5	61,4	9,1	29,5	8,8	12,6	-3,8
129,2	136,4	2076,3	48,1	13,1	6,5	6,6	65,6	9,4	25,0	9,4	13,9	-4,5
102,2	114,4	6223,7	342,9	204,6	0,9	203,7	56,7	10,0	33,3	9,3	8,0	+1,3

**ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000 г.**

Субъект Российской Федерации	Тыс. рублей			
	доходы	расходы	профицит, дефицит (-)	
1	2	3	4	
Российская Федерация	1 031 506 823	997 512 983	33 993	840
Центральный федеральный округ	310 013 493	280 535 356	29 478	137
Белгородская область	5 393 712	5 187 816	205	896
Брянская область	4 178 105	4 151 391	26	714
Владимирская область	4 981 060	4 851 343	129	717
Воронежская область	6 216 641	6 184 937	31	704
Ивановская область	3 482 882	3 432 948	49	934
Калужская область	5 182 920	5 087 445	95	475
Костромская область	2 602 331	2 617 599	-15	268
Курская область	4 442 086	4 337 352	104	734
Липецкая область	8 504 197	7 650 496	853	701
Московская область	35 110 940	32 682 225	2 428	715
Орловская область	4 480 177	4 428 621	51	556
Рязанская область	3 831 329	3 933 698	-102	369
Смоленская область	3 811 118	3 793 670	17	448
Тамбовская область	3 375 898	3 287 265	88	633
Тверская область	5 606 127	5 359 236	246	891
Тульская область	6 002 464	5 764 903	237	561
Ярославская область	6 960 025	6 749 075	210	950
г. Москва	195 851 481	171 035 336	24 816	145
Северо-Западный федеральный округ	100 952 374	97 758 047	3 194	327
Республика Карелия	5 401 577	5 211 921	189	656
Республика Коми	10 407 352	10 194 219	213	133
Архангельская область	6 745 987	6 643 041	102	946
Вологодская область	9 495 630	9 202 760	292	870
Калининградская область	4 413 768	4 461 161	-47	393
Ленинградская область	9 225 390	8 693 085	532	305
Мурманская область	8 662 968	8 525 856	137	112
Новгородская область	3 325 285	3 253 214	72	071
Псковская область	3 232 618	3 361 276	-128	658
г. Санкт-Петербург	37 868 164	36 293 904	1 574	260
Ненецкий авт. округ	2 173 635	1 917 610	256	025
Южный федеральный округ	72 419 795	71 693 792	726	003
Республика Адыгея	1 397 622	1 482 106	-84	484
Республика Дагестан	8 753 620	8 432 457	321	163
Республика Ингушетия	2 139 606	2 113 881	25	725
Кабардино-Балкарская Республика	3 398 126	3 622 827	-224	701
Республика Калмыкия	1 217 004	1 236 556	-19	552
Карачаево-Черкесская Республика	1 244 702	1 237 379	7	323
Республика Северная Осетия — Алания	2 598 788	2 582 500	16	288
Чеченская Республика	967 573	797 919	169	654
Краснодарский край	17 005 009	16 749 906	255	103
Ставропольский край	7 588 280	7 145 466	442	814
Астраханская область	4 057 393	3 926 107	131	286
Волгоградская область	9 570 544	9 968 818	-398	274
Ростовская область	12 481 528	12 397 870	83	658
Приволжский федеральный округ	204 214 257	203 186 177	1 028	080

Окончание

	1	2	3	4
Республика Башкортостан	42 768 786	41 386 786	1 382	000
Республика Марий Эл	1 974 203	1 954 594	19	609
Республика Мордовия	4 484 385	4 428 179	56	206
Республика Татарстан	58 380 420	56 864 449	1 515	971
Удмуртская Республика	9 429 585	9 026 407	403	178
Чувашская Республика	3 999 198	3 965 550	33	648
Кировская область	5 002 939	4 956 675	46	264
Нижегородская область	11 693 687	12 072 627	-378	940
Оренбургская область	11 517 677	14 202 437	-2 684	760
Пензенская область	3 513 860	3 497 589	16	271
Пермская область	20 517 645	20 271 364	246	281
Самарская область	18 441 686	17 931 439	510	247
Саратовская область	8 136 980	8 072 506	64	474
Ульяновская область	3 664 978	3 856 964	-191	986
Коми-Пермяцкий авт. округ	688 228	698 611	-10	383
Уральский федеральный округ	177 843 232	170 178 354	7 664	878
Курганская область	3 270 666	3 283 997	-13	331
Свердловская область	22 575 779	21 805 038	770	741
Тюменская область	13 819 943	13 311 491	508	452
Челябинская область	16 166 899	16 037 948	128	951
Ханты-Мансийский авт. округ	92 689 481	86 694 999	5 994	482
Ямало-Ненецкий авт. округ	29 320 464	29 044 881	275	583
Сибирский федеральный округ	107 404 629	106 523 181	881	448
Республика Алтай	924 232	960 491	-36	259
Республика Бурятия	4 272 111	4 705 513	-433	402
Республика Тыва	1 606 583	1 545 209	61	374
Республика Хакасия	2 255 959	2 283 249	-27	290
Алтайский край	8 778 378	8 986 538	-208	160
Красноярский край	26 229 239	24 957 790	1 271	449
Иркутская область	15 100 241	14 907 062	193	179
Кемеровская область	15 522 158	15 032 138	490	020
Новосибирская область	9 583 766	10 421 816	-838	050
Омская область	7 211 055	7 019 471	191	584
Томская область	6 850 615	6 965 519	-114	904
Читинская область	4 395 661	4 338 550	57	111
Агинский Бурятский авт. округ	370 998	343 693	27	305
Таймырский (Долгано-Ненецкий) авт. округ	2 933 523	2 528 556	404	967
Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	692 704	691 793	911	
Эвенкийский авт. округ	677 406	835 793	-158	387
Дальневосточный федеральный округ	58 659 043	67 638 076	-8 979	033
Республика Саха (Якутия)	15 459 041	23 643 775	-8 184	734
Приморский край	10 254 394	10 659 429	-405	035
Хабаровский край	10 599 758	10 976 224	-376	466
Амурская область	4 411 941	4 477 398	-65	457
Камчатская область	4 385 293	4 232 875	152	418
Магаданская область	3 613 579	3 677 475	-63	896
Сахалинская область	6 074 667	5 877 787	196	880
Еврейская авт. область	1 017 455	996 827	20	628
Корякский авт. округ	850 066	1 116 375	-266	309
Чукотский авт. округ	1 992 849	1 979 911	12	938

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЯСНЕНИЯ

Индекс промышленного производства

Индекс промышленного производства — относительный показатель, характеризующий изменение масштабов производства в сравниваемых периодах. Индекс характеризует изменение создаваемой в процессе промышленного производства стоимости в результате изменения только физического объема производимой продукции. Для исчисления индекса используется метод, основанный на динамике показателей промышленной продукции в натурально-вещественном выражении с последующей поэтапной агрегацией на укрупненные отрасли и промышленность в целом.

Продукция сельского хозяйства

Приведен индекс физического объема продукции сельского хозяйства — относительный показатель, характеризующий изменение массы произведенных продуктов растениеводства и животноводства в сравниваемых периодах. Для исчисления индекса используется показатель объема продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах.

Оборот розничной торговли

Оборот розничной торговли представляет собой стоимость проданных населению за наличный расчет потребительских товаров для личного потребления или использования в домашнем хозяйстве. Стоимость товаров, проданных отдельным категориям населения со скидкой, включается в оборот розничной торговли в полном объеме. Оборот розничной торговли включает данные как по организациям, для которых эта деятельность является основной, так и по организациям других отраслей экономики, осуществляющим продажу населению потребительских товаров через собственные торговые заведения или с оплатой через свою кассу. Оборот розничной торговли, кроме того, включает продажу товаров на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. В таблицах приведен относительный показатель, характеризующий изменение оборота розничной торговли в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах.

Объем платных услуг населению

Объем платных услуг населению отражает объем потребления населением различных видов услуг и статистически измеряется суммой денежных средств, уплаченных потребителем за оказанную ему услугу. При этом оплата может производиться как самим потребителем, так и организацией, в которой работает данный потребитель, полностью или частично компенсирующей или оплачивающей расходы по потреблению им услуги. Приведен относительный показатель, характеризующий изменение объема платных услуг населению в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах.

Инвестиции в основной капитал

Совокупность затрат, направленных на создание, воспроизводство и приобретение основных фондов (новое строительство, расширение, реконструкция и техническое перевооружение объектов, приобретение зданий, сооружений, машин, оборудования, инструмента и инвентаря, на формирование основного стада, многолетние насаждения и т.д.).

Иностранные инвестиции

Иностранные инвестиции в экономику России — все виды вложения имущественных и интеллектуальных ценностей иностранными инвесторами, а также зарубежными филиалами российских юридических лиц в объекты предпринимательской и других видов деятельности на территории России в целях получения дохода. Капитал может вкладываться в виде денежных средств, паев, акций и др. ценных бумаг; кредитов; технологий, машин, оборудования; лицензий, любого другого имущества, интеллектуальных ценностей и пр. К инвестициям относится приобретение в полную или частичную собственность предприятий и организаций, покупка акций и прочих ценных бумаг, взносы в уставный (складочный) капитал совместных предприятий, кредиты юридическим и физическим лицам, а также банковские вклады и приобретение недвижимости. Данные приведены без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые поступления, пересчитанные в доллары США.

Индекс потребительских цен на товары и услуги

Характеризует изменение во времени общего уровня цен и тарифов на товары и услуги, приобретаемые населением для непроизводственного потребления. Измеряет отношение стоимости фиксированного набора товаров и услуг в текущем периоде к его стоимости в предыдущем периоде. В набор товаров и услуг включены 390 товаров (услуг)-представителей. Наблюдение за ценами и тарифами производится во всех столицах республик, центрах краев, областей, автономных округов, городах федерального значения и выборочно — в районных центрах, отобранных с учетом их представительности в отражении социально-экономического и географического положения регионов.

Стоимость минимального набора продуктов питания

Стоимость набора по Российской Федерации и отдельным регионам рассчитывается на основе средних единых объемов потребления, установленных в целом по России постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». Указанный показатель публикуется взамен ранее исчисляемой стоимости набора из 25 основных продовольственных товаров и может быть использован для анализа межрегиональных изменений цен по фиксированной корзине товаров с едиными объемами потребления продуктов питания. Приведена по центрам субъектов Российской Федерации.

Индекс цен производителей промышленной продукции

Индекс цен производителей промышленной продукции рассчитывается на основании регистрации цен на товары-представители в базовых промышленных предприятиях. Наблюдение за ценами производителей осуществляется более чем в 6,5 тыс. промышленных предприятий. Расчет средних цен и индексов цен производится по более чем 850 товарам-представителям. Цены производителей представляют собой фактически сложившиеся на момент регистрации цены промышленных предприятий на произведенную продукцию, предназначенную для ре-

лизации на внутреннем рынке (без косвенных товарных налогов — налога на добавленную стоимость, акциза и т.п.).

Рассчитанные по товарам-представителям индексы цен производителей последовательно агрегируются в индексы цен соответствующих подотраслей, отраслей и на промышленность в целом. В качестве весов используются данные об объеме производства в стоимостном выражении базисного периода.

Реальные денежные доходы населения

Реальные денежные доходы характеризуют изменение денежных доходов населения в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах (с корректировкой на индекс потребительских цен). К денежным доходам относятся доходы, полученные населением в виде оплаты труда от предприятий и организаций, расположенных на данной территории, социальных выплат (пенсий, пособий, стипендий), а также доходы от предпринимательской деятельности, собственности и другие доходы.

Среднемесячная начисленная заработная плата

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за период исчисляется, исходя из фонда заработной платы работников, деленного на среднесписочную численность работников и на количество месяцев в периоде.

В фонд заработной платы включаются начисленные работникам суммы в денежной и натуральной формах за отработанное время и выполненную работу, неотработанное, но оплаченное время (например, ежегодные отпуска), стимулирующие доплаты и надбавки, премии и единовременные поощрения, компенсационные выплаты, связанные с режимом работы и условиями труда, а также оплата питания, жилья, топлива, носящая систематический характер.

Просроченная задолженность по заработной плате

Просроченной задолженностью по заработной плате считаются фактически начисленные работникам суммы заработной платы, но не выплаченные в срок, установленный коллективным договором или договором на расчетно-кассовое обслуживание, заключенным с банком (расчетно-кассовым центром).

Число дней задержки считается, начиная со следующего дня после истечения этого срока.

Структура занятости населения:

занятые в экономике — лица, которые в рассматриваемый период:

— выполняли работу по найму за вознаграждение деньгами или натурой, а также не по найму для получения прибыли или семейного дохода, независимо от срока получения вознаграждения или дохода за свою деятельность;

— временно отсутствовали на работе из-за болезни или травмы, ухода за больными; ежегодного отпуска или выходных дней; обучения вне своего рабочего места; отпуска без сохранения или с сохранением заработной платы по инициативе администрации; участия в забастовках; других подобных причин;

— выполняли работу без оплаты на семейном предприятии.

Занятыми считаются также лица, занятые выполнением работ по производству в домашнем хозяйстве продукции, предназначенной для реализации.

безработные — в соответствии со стандартами Международной организации труда (МОТ) — лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности, которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям:

— не имели работы (доходного занятия);

— занимались поиском работы, т.е. обращались в государственную или коммерческую службы занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации предприятия или работодателю, использовали личные связи или предпринимали шаги к организации собственного дела (поиск земли, зданий, машин и оборудования, сырья, финансовых ресурсов, обращение за разрешениями, лицензиями и т.п.);

— были готовы приступить к работе в течение определенного периода времени.

Учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются в качестве безработных, если они занимались поиском работы и были готовы приступить к ней.

экономически неактивное население — лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности населения, которые не считаются занятыми экономической деятельностью или безработными в течение рассматриваемого периода.

Общие коэффициенты рождаемости и смертности

Отношение соответственно числа родившихся (живыми) и числа умерших к среднегодовой численности наличного населения. Исчисляются на 1 000 населения.

Общий коэффициент естественного прироста (+), убыли (-) населения

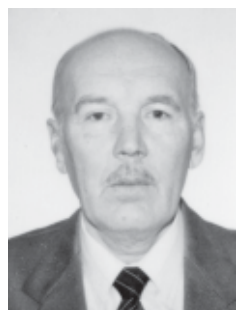
Разность общих коэффициентов рождаемости и смертности.

Бюджет субъекта Российской Федерации (территориальный бюджет)

Территориальный бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации. Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Госкомстат России

«Российская газета». 2001. 14 февр.



А.А.КИН

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В ЗОНЕ БАМ КАК УСЛОВИЕ СТАБИЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Впервые в истории освоения севера Сибири и Дальнего Востока в зоне БАМ была выбрана оптимальная стратегия подготовки территории. Наряду с изучением потенциала региона и условий его освоения был построен опорный элемент транспортной инфраструктуры — Байкало-Амурская железнодорожная магистраль (БАМ). Тем самым магистраль из условия комплексного развития прилегающей территории стала фактором развития, который в региональной экономике считается ключевым для устойчивого развития.

БАМ как опорный элемент инфраструктуры прилегающей территории, слабо освоенной в хозяйственном отношении и малозаселенной, протянувшаяся на 4 095 км в широтном направлении от г. Усть-Кут в Восточной Сибири до порта Ванино на Тихоокеанском побережье (общая площадь выделенной зоны более 1,5 млн км² с населением 1,2 млн чел.), первоначально предназначалась для перевозки сырой нефти (25 млн т в год) с месторождений севера Западной Сибири для нужд Восточной Сибири, Дальнего Востока и на экспорт в Японию. Эта задача оказалась нереальной, так как к моменту сдачи БАМ в постоянную эксплуатацию наметилась устойчивая тенденция падения добычи нефти на севере Западной Сибири. Добыча же нефти на месторождениях Сибирской платформы (Восточная Сибирь) до сих пор не начата в промышленных объемах. Хозяйственное освоение ресурсов региона, расположенных в основном в широтной части БАМ, также не состоялось из-за начавшегося системного кризиса экономики СССР. Сегодня зона БАМ находится в состоянии депрессии, а стратегическая по замыслу магистраль превратилась в заштатную железную дорогу, загруженную на одну треть проектной провозной способности.

КИН Анатолий Александрович, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, кандидат экономических наук.

Строительство магистрали обошлось государству в 17,7 млрд руб. (в сметных ценах на 01.01.1991 г.), а с учетом упущенной выгоды (по средней годовой ставке 8 %) — в 55,3 млрд руб. Сейчас рентабельность БАМ, определяемая как соотношение доходной ставки к себестоимости, равняется -50 %. Это означает, что ежегодно БАМ приносит Министерству путей сообщения РФ более 1 млн руб. убытков. Главная причина убыточности БАМ — ее недостаточная загруженность и высокая фондоемкость.

Повышение рентабельности работы магистрали возможно, на наш взгляд, только за счет увеличения ее грузооборота к 2005 г. до объемов, предусмотренных программой развития зоны БАМ на этапе точечного освоения. Практически единственным способом достичь этого является интенсификация хозяйственной деятельности в зоне магистрали с опорой на уникальные запасы природных ресурсов (табл. 1). Все другие варианты, не связанные с освоением прилегающих территорий, как показывает анализ, малоэффективны.

Таблица 1
Первоочередные объекты нового строительства
и реконструкции в зоне БАМ до 2005 г.*

Объект	Капиталовложения, млн руб.*	Товарная продукция, млн руб.**	Год ввода	Срок окупаемости, лет
1	2	3	4	5
Марковское и Ярактинское месторождения нефти	790,0	360,0	2000	8
Сухой Лог	13 800,0	4 800,0	2003	7
Деревообрабатывающий комплекс в пос. Магистральный	8,5	3,8	2001	4
Ирокиндинское золоторудное месторождение	135,0	43,0	2000	10
Удоканское месторождение	2 600,0	1 000,0	2002	12
Чинейское месторождение	702,0	1 200,0	2001	8
Апсатское месторождение	4 451,8	1 400,0	2001	10
Денисовское и Чульмаканское месторождения угля	157,0	420,0	2003	10
Месторождение Куранахское-2	600,0	480,0	2001	8
Нерюнгринская ГРЭС (2-я очередь)	820,0	400,0	2003	8
ВЛ-500 Нерюнгринская ГРЭС—Сковородино	2 434,0	—	2003	8
Огоджинский угольный разрез и подъездные пути	273,0	800,0	2005	10
Бамское золоторудное месторождение	83,0	120,0	2002	7
Месторождение золота Б.Джелтулак	3,0	8,0	2001	8

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5
Деревоперерабатывающий комбинат (Тында)	347,0	150,0	2001	6
Бурейская ГЭС	15 830,0	7 700,0	2005	12
Электротехнический завод (Комсомольск-на-Амуре)	466,0	175,0	2005	10
Комсомольский НПЗ (реконструкция)	2 060,0	1 850,0	2000	5
Ургалуголь (расширение мощностей)	1 673,0	3 000,0	2005	12
Амурская ТЭЦ-1	239,0	450,0	2003	5
Комсомольская ТЭЦ-3	17,0	270,0	2000	5
ГП «Ургаллес»	166,0	320,0	2005	11
Солнечный ГОК (развитие рудной базы)	873,0	410,0	2005	5
ГПО «Вымпел» (конверсия)	50,0	46,0	2000	8
Авиационное объединение (Комсомольск-на-Амуре; конверсия)	747,0	415,0	2003	6
АО «Амурсталь» (реконструкция) и завод по переработке на металлолом списанных судов (Б.Мучка)	450,0	1 200,0	2001	12
АО «Амурскбумпром» (модернизация)	253,0	76,0	2002	6
Газонаполнительная станция (Комсомольск-на-Амуре; реконструкция)	1,5	0,7	2000	5
ВСЕГО	50 029,8	27 097,5	—	—

*В перечень включены в основном объекты Федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 гг., а также быстроокупаемые и реализация которых обеспечивает создание новых рабочих мест.

**В ценах 1998 г.

Системный кризис отечественной экономики не позволяет быстро и в необходимых объемах сконцентрировать в зоне БАМ инвестиционные ресурсы, хотя это и предусмотрено программой экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья. Между тем в зоне магистрали обостряются негативные процессы в городах и поселках. Безработица в отдельных районах достигает 30 %, а скрытая — более 35 %. Все предприятия региона от Комсомольска-на-Амуре до Усть-Кута находятся в тяжелом финансовом положении — примерно треть из них являются должниками по выплате налогов на добавленную стоимость (НДС) и на прибыль. К сумме ежегодных государственных дотаций и убытков МПС от эксплуатации БАМ необходимо добавить содержание значительной части социально-бытовой инфраструктуры этой зоны, а также затраты на переселение населения из ее депрессивных районов и др.

Средства, собираемые в регионе в виде налогов и сборов, можно было бы использовать на цели освоения, если государство, судя по содержанию проекта федерального закона «Об особой экономической зоне в районе Байкало-Амурской железнодорожной магистрали», который прошел все необходимые процедуры в Государственной Думе, провозглашает в зоне БАМ *политику экономического протекционизма*. Тогда сюда по разным каналам вернулись бы все собранные в регионе налоги, и их использование определяла бы администрация регионов зоны БАМ по согласованию с субъектами федерации, куда первая входит частью территории (табл. 2). Целесообразно не «выкачивать» средства из депрессивной зоны и потом возвращать их с лагом от 3 месяцев до 1 года, а оставлять в регионе, хотя бы в ближайшие 5 лет, пока продолжается этап точечного освоения зоны БАМ.

Возможные направления использования налогов и сборов зоны БАМ

Таблица 2

Направление	Сумма, тыс. руб.	%
Из общей суммы сбора налогов в регионах зоны БАМ в местный бюджет	2 432 710,0	34,2
Из федерального бюджета в местный бюджет	428 700,0	6,0
Из регионального бюджета в местный бюджет	1 136 946,0	16,0
На возмещение убытков от эксплуатации БАМ	1 150 000,0	16,2
На переселение населения из районов зоны БАМ	600 000,0	8,4
На освоение зоны БАМ	1 353 475,0	19,2
Всего	7 101 831,0	100,0

Идея приводимого ниже расчета заключается в разрыве «порочного круга»: «незагруженная БАМ — депрессивная зона БАМ — кризисная экономика России — незагруженная БАМ», за счет временного (в течение 3 лет) снижения на 50 % размера НДС для предприятий и организаций зоны БАМ. Подобная льгота вводится в качестве эксклюзивной меры. Она в отличие от дотаций, носящих компенсационный характер, нацелена на стимулирование экономической активности и в этом смысле конкретизирует Постановление Правительства Российской Федерации «О первоочередных мерах по стимулированию экономического развития зоны Байкало-Амурской железнодорожной магистрали» от 16 июня 1997 г. № 728. Предполагается, что потери от снижения налога на НДС будут компенсированы к концу третьего года действия льготы за счет увеличения налогооблагаемой базы НДС и налога на

прибыль от эксплуатации объектов первоочередного строительства и реконструкции (см. табл. 1).

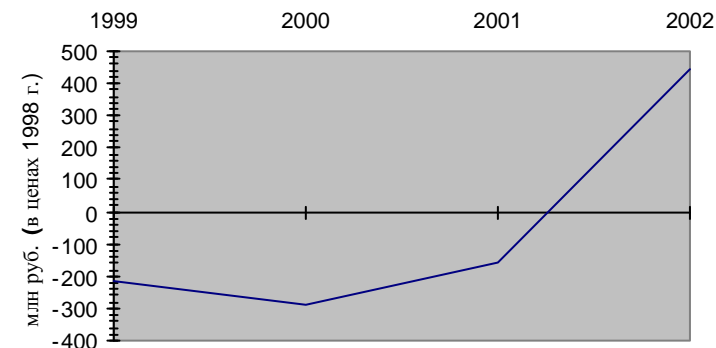
Результаты расчетов экономической эффективности введения 50 %-ной льготы по НДС в зоне БАМ представлены в табл. 3 и проиллюстрированы графиками (рисунок). Расчеты выполнены при следующих предпосылках: потери от введения льготы составляют 50 % всех поступлений НДС в зоне БАМ; в динамике эти потери постоянны, т.е. расчет осуществлялся только по отклонению (прирост поступлений в бюджет в результате ввода новых предприятий и обусловленный этим рост базы налогообложения). Рассмотрены два варианта источника эффекта: первый — только прирост НДС (см. табл. 3, рис. а, в, д); второй — прирост НДС плюс прирост налога на прибыль за счет ввода новых предприятий (см. табл. 3, рис. б, г, е). Оба варианта «погружались» в разные «сценарии» экономической среды, внешней по отношению к зоне БАМ¹. Степень жесткости среды выражалась через различные уровни нормы дисконта: «мягкий», благоприятный «сценарий» — 12 %; «жесткий», неблагоприятный — 25 %; средний — 20 %. По сравнению с существующей ставкой рефинансирования названные ставки выглядят как льготные, но их уровень определялся исходя не из кризисной конъюнктуры современного периода, а из долгосрочных, устойчивых, цивилизованных тенденций изменения уровня процентной ставки.

Таблица 3

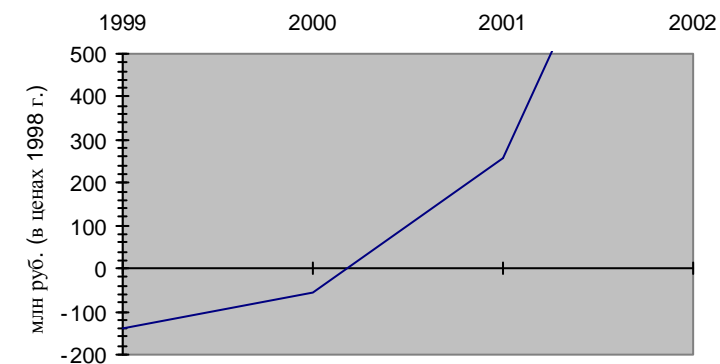
Расчет экономической эффективности введения 50 %-ной льготы по НДС в зоне БАМ

Показатель	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Сумма льгот по НДС	-382,90/-382,90*	-382,90/-382,90	-382,90/-382,90	0,00/0,00
Прирост поступлений НДС	112,40/112,40		274,26/274,26	634,12/634,12
1466,56/1466,56				
Годовой чистый поток реальных денег	-270,50/-172,15	-108,64/131,34	251,22/806,08	1466,56/2108,18
Чистый дисконтированный доход				
Дисконтирование к началу периода при дискретной норме дисконта:				
0,12	-241,52/-153,71	-328,13/-49,00	-149,31/524,74	782,71/1864,53
0,20	-225,42/-143,46	-300,86/-52,25	-155,48/414,23	551,77/1430,90
0,25	-216,41/-137,72	-285,93/-53,66	-157,31/359,05	443,40/1222,56

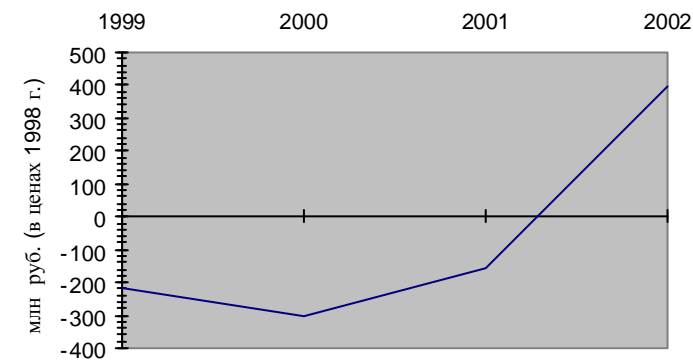
* Перед косой чертой — показатель без учета роста поступлений налога на прибыль, за косой чертой — с учетом роста поступлений налога на прибыль.



а



б



в

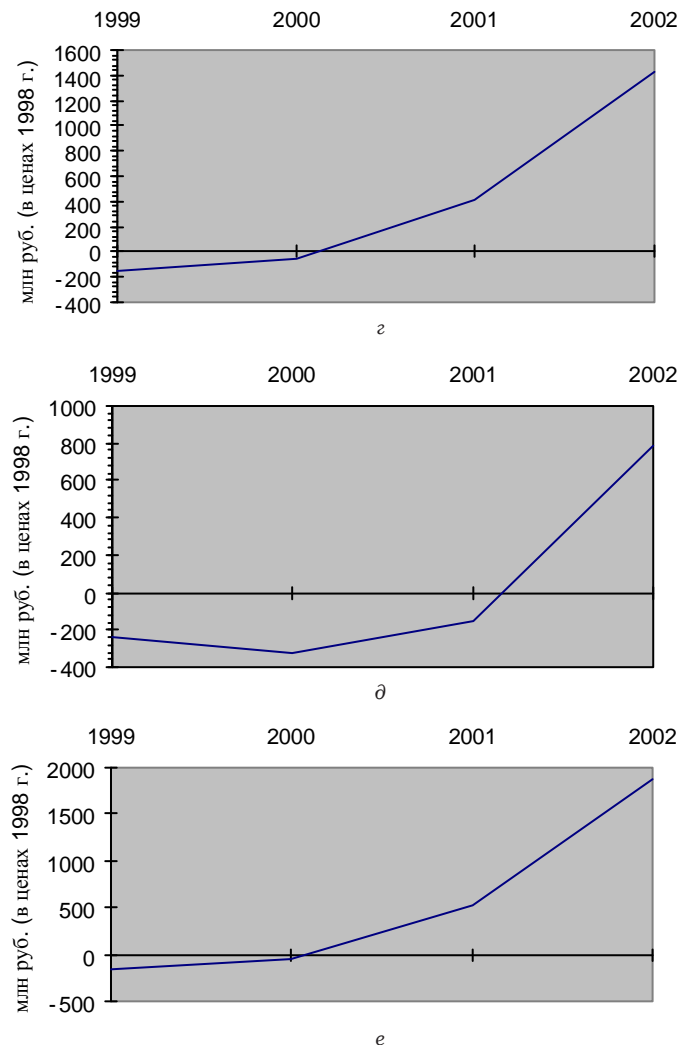


Рис. Чистые дисконтные поступления в бюджет при введении 50 %-ной льготы по НДС в зоне БАМ:

- а — без учета роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,25);
 б — с учетом роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,25);
 в — без учета роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,20);
 г — с учетом роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,20);
 д — без учета роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,12);
 е — с учетом роста поступлений от налога на прибыль (дискретная норма дисконта 0,12)

После подсчета всех затрат государства, которое оно несет по причине нерентабельности БАМ и депрессивности зоны БАМ в целом, остаток бюджета составил 1 353 475 тыс. руб., которые можно на этапе становления механизма управления освоением и развитием зоны БАМ использовать в регионе (см. табл. 2). Эта сумма ничтожна по сравнению с той стратегической ролью, которую играет зона БАМ в защите национальных интересов России на Дальнем Востоке и Забайкалье. Во-первых, очевидно стратегическое значение магистрали как рокадной железной дороги, отстоящей от государственной границы на 200 км и более. Во-вторых, зону БАМ, впрочем как и все Забайкалье вплоть до Тихого океана, необходимо заселять, т.к. в противном случае она будет «китаизирована» методом ползучей экспансии, что уже наблюдается пока в относительно небольших масштабах. Роль БАМ здесь аналогична роли, которую в свое время сыграла Транссибирская железнодорожная магистраль для заселения Сибири. В-третьих, принятие и реализация федерального закона «Об особой экономической зоне в районе Байкало-Амурской железнодорожной магистрали» обеспечат превращение БАМ и зоны БАМ в обозримые сроки (до 5 лет) из реципиента государственного бюджета в масштабного «донора». Но для этого государство, на наш взгляд, должно оставлять налоги в регионе, с тем чтобы они использовались на развитие зоны БАМ. Это было бы мощной поддержкой со стороны государства Президентской программы развития Дальнего Востока и Забайкалья.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ «Сценарии» описаны в статье: Кин А.А. Система БАМ — Трансисиб как основа устойчивого развития прилегающих территорий // Регион: экономика и социология. 1999. № 4.

Поступила 03.05.2000.

Б.Д.ЦЫДЫПОВА

ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И РЫНОК ТРУДА РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ

В условиях перехода к рыночной экономике в структуре занятости населения Республики Бурятия произошли существенные изменения. Если в 1992 г. численность трудовых ресурсов здесь составляла 592,2 тыс. чел., или 55,9 % численности населения, из них в экономике было занято 465,8 тыс. чел., то за годы реформ занятость сократилась на 17,9 %, при спаде производства в экономике республики 55 %. Такое неадекватное сокращение численности занятых свидетельствует о значительной скрытой безработице.

Сегодня формируется новая модель занятости, идет процесс перераспределения рабочей силы из государственного сектора экономики в частный. Так, за последние годы численность занятых на государственных предприятиях республики сократилась более чем на 50 %, а количество работников в сфере частного предпринимательства увеличилось почти в 2 раза. Тем не менее рост количества рабочих мест в частном секторе не может компенсировать сокращение занятых на предприятиях государственной собственности, превышающее среднероссийский показатель более чем в 2 раза. В настоящее время доля занятых в государственном секторе экономики составляет 45 %, в частном — 36, а на предприятиях со смешанной формой собственности — около 17. Развитие предпринимательства в Бурятии идет крайне медленно. Доля работающих на предприятиях малого и среднего бизнеса здесь составляет 6 % занятых в экономике, в то время как в России этот показатель равен 14—15 %. В связи с реализацией принципа свободного выбора занятости в республике численность лиц в трудоспособном возрасте, официально не занятого и не стремящегося регистрироваться в службе занятости населения увеличилась почти в 2 раза, намного опередив по темпам роста другие регионы Сибири и в целом Российскую Федерацию. На сегодняшний день удельный вес этой категории населения в трудовых ресурсах республики составляет 32 %, а в Российской Федерации — 12 %.

ЦЫДЫПОВА Балма Дашиевна, научный сотрудник лаборатории социально-экономических проблем Байкальского института природопользования СО РАН.

В экономике Бурятии происходит перераспределение рабочей силы между отраслями. Налицо тенденция сокращения числа занятых в отраслях материального производства при одновременном его увеличении в непромышленной сфере. Однако темпы роста численности работающих в непромышленной сфере намного ниже темпов уменьшения числа занятых в материальном производстве. Так, за последние годы численность работающих в промышленности сократилась почти на 55 %, в том числе женщин — на 68 %, а их удельный вес в общей численности работников снизился с 24 до 21 %. В сельском хозяйстве также интенсивно сокращается численность занятых. За последние годы она уменьшилась на 42 %, в том числе женщин — на 49 %. Главной причиной этого является продолжающийся спад производства в основном из-за диспаритета цен между промышленной и сельскохозяйственной продукцией. Самое значительное уменьшение численности работающих наблюдается в строительстве — в 2,5 раза, что является следствием существенного сокращения федеральных инвестиций.

В непромышленной сфере наиболее значительное уменьшение числа занятых отмечается в науке и научном обслуживании — на 78 % (в Российской Федерации — на 28 %). Вследствие низкой заработной платы, особенно в первые годы реформ, из отрасли уходили в основном молодые мужчины. В результате удельный вес женщин здесь увеличился с 42 до 62 %. В настоящее время численность занятых в науке составляет лишь 0,5 % трудовых ресурсов (в Российской Федерации — 2,7 %). В таких отраслях, как торговля, здравоохранение и образование, численность занятых осталась на прежнем уровне. Следует отметить, что почти половина работников непромышленной сферы сосредоточена в образовании. Создание в республике коммерческих банков и страховых фирм обусловило рост числа занятых в сферах кредитования и страхования, причем в основном за счет мужчин. Наиболее значительное увеличение численности работников произошло в аппарате управления — на 47 %, что противоречит общероссийской тенденции (уменьшение на 7 %). В Бурятии удельный вес занятых в этой сфере составляет 4 %, а в Российской Федерации — 2 %.

Таким образом, анализ занятости в Бурятии показывает, что в ее структуре произошли существенные изменения. Сокращается численность занятого населения, одновременно увеличивается число лиц трудоспособного возраста, не занятых в

экономике. Темпы уменьшения численности работающих в государственном секторе экономики намного опережают темпы увеличения численности занятых на частных предприятиях. Наблюдается стабильное уменьшение численности работающих в отраслях материального производства, а число занятых в непромышленной сфере растет незначительно. Тем не менее по-прежнему большая доля занятых сконцентрирована в материальном производстве; численность работающих в непромышленной сфере увеличивается медленными темпами по сравнению с другими регионами, хотя республика по обеспеченности услугами социальной сферы занимает одно из последних мест в Российской Федерации. Уровень занятости в экономике республики в целом и в основных ее отраслях сокращается неадекватно спаду производства.

Ситуация на рынке труда Республики Бурятия складывается более напряженно по сравнению с другими регионами. Специфика состоит в том, что, с одной стороны, произошло резкое сокращение инвестиций, создающих новые рабочие места, с другой — увеличилась численность трудоспособного населения. При этом предложение свободной рабочей силы растет быстрыми темпами, а спрос на нее остается низким. Кроме того, стабильно увеличивается число безработных, причем велика доля скрытой безработицы. Все это привело к тому, что уровень общей безработицы в Бурятии на 66 % выше, чем по России в целом, а ее темпы намного опережают данный показатель в других регионах страны. Большая разница между данными государственных служб занятости и выборочного обследования Госкомстата показывает, что многие безработные не обращаются в службы занятости. Через последние пытаются трудоустроиться в основном женщины. В настоящее время в республике наибольшее количество безработных приходится на промышленные, а также северные районы. Высокую напряженность на рынке труда республики испытывают моноструктурные поселки, где были размещены леспромхозы, птицефабрики, предприятия ремонтного машиностроения и обслуживающие оборонный комплекс, а с 1994 г. и аграрные районы в связи с непродуманным реформированием сельскохозяйственных предприятий. Источником высвобождения рабочей силы в г.Улан-Удэ являются предприятия ВПК, легкой промышленности, строительные организации, предприятия-банкроты в основном из-за свертывания инвестиционного процесса.

На рынке труда республики существенно увеличилась численность безработных женщин. Они же составляют преоб-

ладающую часть незанятого населения республики. В 1999 г. удельный вес женщин среди безработных составил 72 %, среди высвобождаемых работников — 58, тогда как доля женщин в численности занятых в экономике равна 50 %. Еще хуже ситуация на молодежном рынке труда. Доля безработной молодежи до 29 лет в общей численности безработных составляет 42 %, а удельный вес выпускников высших и средних специальных учебных заведений — 9 %. Настораживает тот факт, что в республике увеличивается численность безработной молодежи, не имеющей профессионального образования. С отменой обязательного среднего образования растет удельный вес молодого населения, особенно мужского, не имеющего полного среднего образования. В настоящее время мало перспектив трудоустройства имеют безработные с профессиональным образованием, которых в республике почти 1/3.

Негативным моментом является то, что в республике увеличивается продолжительность безработицы. Социологические исследования показывают, что появилась довольно многочисленная группа безработных, которые получают пособие два-три года.

Наиболее трудноразрешимая проблема на рынке труда республики — скрытая безработица. Сегодня она более чем в 2 раза превышает среднероссийский показатель. Исследования, проводившиеся на предприятиях республики, говорят о том, что реальная скрытая безработица составляет около 40—45 %. Ее сохранению во многом содействуют руководители предприятий, которые по разным причинам стараются не сокращать кадры, надеясь на стабилизацию экономики в ближайшее время. В свою очередь, многие работники из-за боязни оказаться безработными годами формально числятся на предприятии, имея при этом дополнительный заработок в другой сфере.

Для социальной защиты безработных в республике проводятся мероприятия, направленные на их трудоустройство, профобучение, переподготовку, повышение квалификации, создание и сохранение рабочих мест, организацию общественных, временных, сезонных работ, поддержку предпринимательской деятельности и самозанятости, профессиональные консультации и т.д. Однако из-за продолжающегося ухудшения финансового состояния предприятий и организаций республики с 1994 г. поступления обязательных страховых взносов в фонд занятости составляют лишь около 70 % от необходимого. Поэтому численность безработных, направляемых на профобучение, неуклонно уменьшается. Анализ деятельности

государственных служб занятости показывает, что их приоритетом является выплата пособий (пассивная политика) — почти 50 % средств, на активные мероприятия (профобучение, создание и сохранение рабочих мест, общественные работы и др.) приходится только 8 %. При этом данные службы работают лишь с 12—15 % населения. Большую помощь в поисках работы, социальной адаптации к рыночным отношениям, психологической поддержке оказывают «Клуб ищущих работу», служба «Новый старт» и др. В республике они функционируют в четырех районах, а также в городах Улан-Удэ и Северобайкальск. Опрос участников занятий, которые проводятся в клубах, показал, что после обучения у них появились уверенность в себе, надежда на трудоустройство, желание поиска работы.

Сегодня актуальной становится адресная помощь особо нуждающимся в работе. В условиях дефицита бюджета необходимы мероприятия, не требующие больших финансовых затрат, такие как побуждение инициативы безработных к самостоятельному поиску работы; предпринимательская деятельность, надомный труд, самозанятость; психологическая поддержка безработных; систематические консультации со специалистами служб занятости в телевизионных передачах, на радио и в газетах. Однако эти мероприятия кардинально не изменят ситуацию на рынке труда республики. Необходимо проведение активной государственной политики в сфере занятости населения.

Поступила 30.08.2000.

*Е.Г.КОВАЛЕНКО,
Г.Б.РОМАНОВСКИЙ* **ЗАЩИТА ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
ПРИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ОТДЕЛЬНЫХ
ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В юридической науке уделяется большое внимание изучению проблем совершенствования механизма реализации прав человека. Однако необходимо отметить, что акцент делается на социальных правах малоимущих граждан, политических и гражданских правах. Что касается прав предпринимателей, то они либо вообще не рассматриваются сквозь призму прав человека, либо их не определяют как приоритетные, поскольку считается, что люди, имеющие достаточные финансовые средства, сами могут защитить себя от произвола государства. В рамках защиты прав предпринимателей важно установить возможные формы государственного воздействия на экономические отношения, которые создавали бы баланс интересов хозяйствующих субъектов и государства.

В этом контексте особую актуальность приобретает лицензирование отдельных видов деятельности. Лицензирование не имеет однозначной оценки и определяется как минимум двумя точками зрения. Одна высказывается представителями стихийной экономики, которые считают любое вмешательство государства в экономические процессы чуждым им явлением. Вторая предполагает поиск новых оптимальных рычагов управления, которые, с одной стороны, не подавляли бы инициативу предпринимателей, с другой — поставили бы под контроль государственных органов власти некоторые виды деятельности, нерегулируемое осуществление которых может нанести серьезный ущерб правам и свободам российских граждан.

Более подробно остановимся на организации лицензирования в Архангельской области. Анализ работы функционирующего здесь лицензионного комитета позволил выявить некоторые негативные моменты в деятельности лицензирующих органов Архангельской области, которые, как показывает практика, характерны и для соответствующих структур других субъектов федерации.

КОВАЛЕНКО Елена Георгиевна, декан юридического факультета Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.
РОМАНОВСКИЙ Георгий Борисович, доцент кафедры конституционного и гражданского права Северодвинского филиала Поморского государственного университета, кандидат юридических наук.

Во-первых, нередки случаи, когда на уровне субъекта федерации определяются дополнительные перечни видов деятельности как лицензируемых, причем делается это чаще всего в завуалированной форме. Временные положения о лицензировании отдельных видов деятельности, утверждаемые исполнительной властью, вводят градацию вида деятельности на подвиды. Таким образом, чтобы иметь лицензию на весь объем лицензируемой деятельности, необходимо получить лицензию на каждый ее подвид. Примером может служить Постановление Администрации Архангельской области от 13 июня 1996 г. № 271 «О лицензировании риэлтерской деятельности в Архангельской области». Приложение № 1 к Временному положению о порядке и условиях лицензирования риэлтерской деятельности, утвержденному этим постановлением, содержит Перечень видов риэлтерской деятельности, подлежащих лицензированию на территории Архангельской области, который содержит 7 пунктов. Поэтому хозяйствующий субъект, желающий заниматься риэлтерской деятельностью, должен получить не одну лицензию, а семь. Отдельную лицензию необходимо иметь, например, на продажу жилых и нежилых помещений, зданий, сооружений и иных объектов недвижимости, в т.ч. с аукционов и на конкурсной основе, отдельную — для заключения договоров купли-продажи жилых помещений с пожизненным содержанием и т.д. При этом оценка стоимости объектов недвижимости тоже определяется как деятельность, подлежащая лицензированию. Следует отметить, что эта идея взята из практики лицензирования в г. Москве.

Во-вторых, постановления Правительства РФ, устанавливая лицензионный сбор, исходят из того, что лицензирование есть в первую очередь форма контроля за тем или иным видом деятельности, а не средство пополнения регионального бюджета. Российский нормативный акт определяет лицензионный сбор в размере двух минимальных заработных плат. Поскольку размер сбора изменить нельзя, исполнительные органы государственной власти субъектов федерации нашли иной «выход». Постановление Правительства РФ закрепляет, что дополнительные расходы, связанные с выдачей лицензии, оплачиваются отдельно и в фиксированную плату не включаются. В качестве примера толкования данного правила можно привести распоряжение Администрации Архангельской области от 7 мая 1996 г. № 280р «О размере лицензионных сборов на деятельность по содержанию и эксплуатации нефтебаз (кроме входящих в топливно-энергетический комплекс Российской Федерации) и автозаправочных станций, в том числе передвижных». Данное распоряжение в нормативном порядке

установило размер дополнительных расходов к определенному законом размеру минимальной месячной оплаты труда.

Кроме того, налицо ряд нарушений порядка лицензирования. Во-первых, как уже говорилось выше, один вид деятельности дробится на подвиды, подлежащие самостоятельному лицензированию. Во-вторых, дополнительные расходы рассчитываются исходя из срока действия лицензии. В то же время постановление Правительства РФ говорит о том, что на срок менее 3 лет лицензия выдается только по желанию лицензиата. В-третьих, дополнительные расходы определяются не из реальных затрат, а из размера, кратного минимальной оплате труда, причем не в каждом конкретном случае, а в нормативном порядке. По протесту прокуратуры данный подпункт был отменен, но одновременно тремя ведомствами: финансовым, бюджетным и лицензионным комитетом, была принята методика расчета дополнительных расходов, в которую включены все бюджетные затраты лицензионного комитета. Согласно ей, размер дополнительных расходов, например, для фирмы, открывающей автозаправочную станцию в г. Архангельске, складывается в том числе из поездок работников комитета в районы области, причем как минимум одна командировка раз в месяц, из подписки на ряд журналов и др. Данная методика нигде не регистрировалась, официально не публиковалась. Следует отметить, что областная прокуратура не нашла здесь ущемления общественных и государственных интересов. Между тем вследствие увеличения размера лицензионного сбора цены на бензин в регионе выше, чем в соседних областях, а государственные чиновники нередко обвиняют фирмы, занимающиеся реализацией бензина, в корыстном использовании объективных экономических трудностей, ценовом сговоре.

Все же отрадно отметить, что принят Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 25 сентября 1998 г. № 158—ФЗ). Ст. 2 закона дает определение лицензии — это «разрешение (право) на осуществление лицензируемого вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю». Видим, что законодатель в первую очередь делает акцент на соблюдении лицензионных условий. Лицензирование — это не дополнительный налог, а требование представить необходимые документы. Оно выступает как особая форма контроля со стороны государства за теми видами деятельности, нерегулируемое осуществление которых может привести к значительным нарушениям прав и свобод граждан либо к авариям техногенного характера. На это направ-

лены основные принципы осуществления лицензирования: защита свобод, прав, законных интересов, нравственности и здоровья граждан, обеспечение обороны страны и безопасности государства; обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации; утверждение единого перечня лицензируемых видов деятельности и единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации; гласность и открытость лицензирования; соблюдение законности при осуществлении лицензирования (ст. 3). В законе установлены и критерии определения лицензируемых видов деятельности: «...к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба правам, законным интересам, нравственности и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием» (ст. 4).

К сожалению, налицо непонимание института лицензирования в условиях рыночной экономики. Поводом для этого служит и отсутствие логики у законодателя, часто употребляющего термин «лицензирование» в разных аспектах. Выше говорилось о том, что лицензирование — особая форма государственного контроля и воздействия на экономические отношения. Однако Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (от 27 декабря 1991 г. № 2118—1) в ст. 21 «Местные налоги» в качестве такого налога предусматривает лицензионный сбор за право торговли вино-водочными изделиями (пункт «л»), проведения местных аукционов и лотерей (пункт «м»). Поскольку данные налоги вводятся органами местного самоуправления, здесь много спорных моментов. Например, налог в таких ситуациях превращается дополнительно и в лицензирование. Несмотря на то, что обязанность налогоплательщика прекращается моментом уплаты налога, местные органы власти обуславливают уплату налога еще сбором целого пакета документов. Таким примером может служить решение муниципального Совета г. Северодвинска от 19 февраля 1998 г. № 29 «О сборе за право торговли». В частности, для того чтобы получить временный патент на право торговли, подтверждающий лишь факт уплаты местного сбора, необходимо представить 8 документов, среди которых — учредительные документы, заключение Госпожнадзора и Госсанэпиднадзора о соответствии торговых и складских помещений, утвержденный в установленном порядке ассортиментный перечень реализуемых товаров

и др. Само Положение о сборе за право торговли представляет собой симбиоз налогового и лицензионного актов. Несмотря на активное неприятие предпринимателями данного Положения, оно действует до сих пор. В Хабаровском крае аналогичное постановление главы администрации было отменено Верховным Судом РФ.

Более четко названный закон регламентирует организацию лицензирования в субъектах федерации. Он закрепляет предельные размеры лицензионного сбора, устанавливает виды деятельности, подлежащие лицензированию. Причем расширение этого перечня возможно только путем внесения изменений в данный закон. Последний допускает возможность передачи полномочий по осуществлению лицензирования федеральными органами государственной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления. Это должно происходить только в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Деятельность, на осуществление которой лицензирующим органом субъекта федерации выдана лицензия, может осуществляться на территории данного субъекта федерации. На территории иных субъектов федерации она возможна при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов федерации, если иное не установлено до момента вступления в силу настоящего федерального закона. Введение уведомительного порядка уменьшает возможности для произвола чиновников, так как в некоторых субъектах федерации возникают препятствия при регистрации лицензий, выданных органами государственной власти других субъектов федерации, предъявляются требования внесения дополнительной платы за них. Однако положения ст. 7 в части распространения действия лицензий, выданных органами исполнительной власти субъектов федерации, на территории иных субъектов федерации вводятся в действие в соответствии со ст. 19 данного закона с 1 января 2005 г. Данная норма подвергается жесткой критике со стороны лицензирующих органов. Один из главных доводов, который приходится слышать: «Тем самым будут признаваться лицензии, например, из Северной Осетии, которые выдаются с нарушением всех установленных правил». Можно соглашаться или не соглашаться с подобными высказываниями, но в любом случае следует исходить из требований Конституции РФ: в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8).

Часто возникают такие ситуации, когда лицензирующие органы выдают предписание предпринимателям и иным хозяйствующим субъектам о необходимости получения лицензии на тот или иной вид деятельности. Как правило, формулировка уведомления следующая: «Вы занимаетесь видом деятельности, подлежащим лицензированию, поэтому Вам необходимо в такой-то срок представить все документы в соответствии с Положением о лицензировании, в противном случае документы будут переданы в правоохранительные органы». Налицо элементарный шантаж. Следует отметить, что лицензирующие органы являются органами контроля только по отношению к тем субъектам предпринимательской деятельности, которые уже имеют лицензии, а не вообще ко всем предприятиям, организациям, учреждениям.

Закон подтвердил право лицензирующих органов приостанавливать действие лицензии. Основанием служит выявление нарушений лицензиатом лицензионных требований и условий, а также невыполнение им решений лицензирующих органов, обязывающих устранить обнаруженные нарушения. Данное право призвано установить эффективный контроль, но настораживает, кто и как будет им пользоваться. Часто лицензирующие органы как раз меньше всего имеют такую направленность, усматривая в соискателе лицензии возможность обогатить (хорошо если только это) соответствующий государственный бюджет. Скорее всего, исходя из этих предпосылок, закон закрепил правило, что лицензия может быть аннулирована решением суда на основании заявления лицензирующего органа, выдавшего лицензию, или органа государственной власти в соответствии с его компетенцией. Одновременно с подачей заявления в суд лицензирующий орган вправе приостановить действие указанной лицензии на период до вступления в силу решения суда.

Итак, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» в целом можно охарактеризовать как нормативный акт, вобравший в себя весь положительный опыт, накопленный в процессе реализации Постановления Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако еще предстоит большая работа по осмыслению практики лицензирования, а также деятельности осуществляющих его органов. При этом наиболее важными являются вопросы организации лицензирования в субъектах федерации, так как основной объем работы будет выполняться государственными органами именно на этом уровне.

Поступила 19.07.2000.



Н.С.КРУТОВ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ АПК В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Формирование агропромышленного комплекса (АПК) в СССР началось в довоенные годы. Однако научные исследования, касающиеся отраслевой структуры АПК, появились в 60-е гг. Значительный вклад в разработку данной проблемы внесли академики В.С.Немчинов, С.Г.Колеснев, профессора Л.М.Зальцман, Н.В.Васильев, Н.П.Александров, К.П.Оболенский, В.А.Тихонов, В.И.Киселев, Э.Н.Крылатых, А.И.Панченко и др. Наиболее сложными, на наш взгляд, аспектами данной проблемы в современных условиях являются разработка научных основ оптимальной структуры АПК, состава, пропорций развития и взаимоотношения его отраслей; система управления и стимулирования, а также государственного регулирования социально-экономической деятельности АПК.

Среди исследователей до настоящего времени нет единого мнения о составе агропромышленного комплекса. Еще в 60-е гг. ученые предложили трехзвенное деление АПК. В первое звено (I сферу) вошли отрасли промышленности, производящие и поставляющие средства производства для сельского хозяйства и других отраслей АПК, во второе (II) — сельское хозяйство, в третье (III) — отрасли заготовки, хранения, транспортировки и переработки сельскохозяйственной продукции. Такой подход к делению АПК имеет существенный недостаток, состоящий в подчеркивании лишь производственной стороны связей различных отраслей АПК. Поэтому, считают другие ученые, в современных условиях трехзвенная система АПК уже не соответствует социально-экономической сущности как народнохозяйственного, так и регионального комплекса. Наиболее важным признаком при отнесении различных отраслей к АПК называется степень их не только производственных, но и социальных связей с сельским хозяйством, а также выполнение стратегической функции АПК,

КРУТОВ Николай Сергеевич, Руководитель Администрации Главы Республики Мордовия.

закрывающейся в устойчивом удовлетворении потребностей общества в продукции сельского хозяйства, ликвидации существенных социально-экономических и культурно-бытовых различий между городом и деревней.

Не менее спорным является вопрос о содержании I сферы, куда отнесены отрасли промышленности, производящие и поставляющие средства производства для сельского хозяйства и других отраслей АПК. По мере развития АПК, создания условий для повышения эффективности функционирования системы возрастает потребность наличия в ней отраслей, выполняющих обслуживающую роль. Это функции транспортировки, материально-технического снабжения, ремонта и обслуживания сельскохозяйственных машин и оборудования, химизации и т.п., выполняющая и специализируясь на которых, системы превращаются в самостоятельные отрасли. От того, насколько они развиты, во многом зависит состояние производства во всех сферах. Вполне обоснованно, на наш взгляд, с методологической и практической точек зрения выделение в трехзвенной структуре АПК четвертой (IV) сферы — производственной инфраструктуры, куда входят отрасли, обслуживающие другие сферы АПК и являющиеся связующими для них.

Весьма актуально в современных условиях формирование рыночной инфраструктуры технического сервиса АПК. Это сеть ремонтно-обслуживающих производств непосредственно в хозяйствах, а также предприятий районного звена, специализированных мастерских и ремонтных заводов регионального уровня. В эту инфраструктуру целесообразно интегрировать предприятия и организации агроснабов, сельхозхимии, нефтеснабов, а также дилерскую сеть отечественных и зарубежных фирм — поставщиков техники и оборудования, снабженческие кооперативы, торговые посреднические структуры.

В производственной инфраструктуре особо следует выделить дорожное строительство. Именно хорошие дороги всегда были мощным импульсом социально-экономического развития агропромышленного производства. В настоящее время поселковые дороги во многих регионах России пришли практически в полную негодность. Поэтому восстановление транспортных артерий в АПК стало задачей первостепенной важности.

Как известно, в организационно-техническом смысле составляющими производства являются не только материальные ресурсы, основа производственного процесса — рабочая сила, для формирования которой необходимы особые условия. Процесс формирования рабочей силы должен соответствовать

потребностям производства, обеспечивать его эффективное развитие, воспроизводство и включать создание жилищно-бытовых условий, образование, торговое, медицинское обслуживание и т.д. При этом следует учитывать тот факт, что в аграрном секторе, особенно в сельском хозяйстве, рабочая сила формируется в основном из жителей села, а коллективы сельскохозяйственных предприятий — по признаку местожительства. Это требует наличия целостной социальной системы, которая должна стать составной частью агропромышленного комплекса в виде V сферы, охватывающей социальную инфраструктуру.

Методы проведения экономических реформ по-новому поставили проблему обновления технологий, ассортимента и качества выпускаемых продуктов питания, а также восполнения их количества за счет завозимых товаров. Нерегулируемые рыночные отношения привели к тому, что наряду со спадом производства во всех отраслях АПК, приведшим к значительному снижению выпуска техники, сырья, материалов и продовольствия, в стране осуществляется «интервенция» товаров из-за рубежа. При этом нельзя не заметить положительных тенденций, в частности обновления технологического оборудования с применением зарубежных образцов. Это, а также наличие на прилавках страны импортных продуктов питания и т.д. заставляет отечественных товаропроизводителей пересматривать устаревшие взгляды на технологии и качество выпускаемых товаров. Возникает необходимость установления и развития экономических связей с лучшими зарубежными производителями средств производства. Это актуализирует вхождение Российской Федерации в единое международное пространство, развитие внешнеэкономической деятельности в сфере АПК.

В стране сформировалась сеть представительств зарубежных фирм, совместных предприятий, других структур, через которые закупается значительное количество технологического оборудования, техники, сырья и продовольствия. В отраслях и предприятиях агропромышленного комплекса также функционируют подразделения по работе с зарубежными партнерами. Все это говорит о необходимости выделения внешнеэкономической деятельности в VI сферу АПК.

Сегодня актуальны разработка приоритетных направлений развития аграрной науки и на этой основе осуществление инновационного процесса в АПК, который должен представлять собой постоянное и непрерывное превращение идей на

основе научных разработок в новые организационно-экономические и технологические решения с доведением их до использования в производстве с целью получения более качественной и дешевой продукции. В связи с этим возрастает необходимость научного обеспечения аграрного производства, а также формирования в составе АПК соответствующей — VII сферы.

Кроме указанных выше сегодня появились новые условия и факторы, оказывающие влияние на деятельность аграрного сектора. К ним относятся: переход народного хозяйства к рыночной экономике; возрастание требований к производству экологически чистой продукции; интеграция России в международное экономическое сообщество и др. С учетом этих факторов структура АПК, на наш взгляд, должна быть следующей:

I сфера — отрасли промышленности, производящие средства производства для сельского хозяйства и других сфер агропромышленного производства;

II сфера — сельское хозяйство, охрана природной среды и формирование экологичного сельскохозяйственного производства;

III сфера — отрасли переработки, заготовки и хранения сельскохозяйственной продукции;

IV сфера — отрасли производственной инфраструктуры (материально-техническое снабжение, строительство, ремонтно-техническая служба, транспорт, связь, дорожное строительство);

V сфера — отрасли социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, культура, торговля, физкультура и спорт, строительство и обслуживание жилья на селе);

VI сфера — внешнеэкономические связи;

VII сфера — научное обеспечение АПК;

VIII сфера — управление АПК с развитием информационно-аналитических служб.

На состояние АПК наложил отпечаток характер аграрных преобразований, проведенных в 90-е гг. Одним из наиболее негативных результатов реформ стало глубокое нарушение товарообмена между сельским хозяйством как основным звеном АПК и отраслями, входящими в его I сферу. За десятилетие этот обмен сократился в 5 раз. Причем товарная масса сельского хозяйства уменьшилась почти втрое, а приобретение материально-технических ресурсов в суммарном выражении — в 7 раз. Нарушение товарообмена между отраслями АПК привело к спаду агропромышленного производства в

целом, а также к катастрофическим структурным изменениям в промышленности. Так, при наличии собственных сырьевых ресурсов, энергоносителей, производственных мощностей, квалифицированных кадров и одновременно значительном неудовлетворенном спросе на сельскохозяйственную технику практически прекратило свое существование отечественное сельскохозяйственное машиностроение, продолжает деградировать тракторостроение. В 1999 г. производство тракторов составило к уровню 1990 г. 7,2 %, при этом суммарная мощность двигателей и выпуск тракторов мощностью более 100 л.с. упали еще в большей степени, что указывает на ухудшение качественных характеристик. До минимума снизилось производство зерноуборочных комбайнов.

Отрицательные тенденции наблюдаются в отраслях, производящих минеральные удобрения, химические средства защиты земель сельскохозяйственного назначения, кормовой микробиологический белок, известкосоудержающие материалы, а также в других отраслях I сферы АПК, что крайне негативно сказывается на состоянии материально-технической базы аграрного сектора экономики, и особенно сельского хозяйства. Именно I сфера, производящая средства производства, является определяющей, наряду с научным обеспечением, научно-техническим прогрессом, уровнем технологий производства она создает условия для развития современных систем сельскохозяйственного производства. Однако сегодняшнее состояние отраслей I сферы не может удовлетворить потребности АПК ни в качественном, ни в количественном отношении.

Большие изменения произошли в центральном звене агропромышленного комплекса — сельском хозяйстве. Они связаны со структурированием земельных отношений, организационно-правовых форм сельскохозяйственных образований, вопросами собственности и др. В связи с приватизацией и реформированием в сельском хозяйстве появились новые виды сельскохозяйственных землепользователей: ассоциации крестьянских хозяйств, акционерные общества, товарищества, кооперативы, фермерские хозяйства и др. виды сельских товаропроизводителей. Землепользование традиционных сельскохозяйственных предприятий (колхозов и совхозов) за период реформирования сократилось более чем в 2 раза. В стране наблюдается устойчивая тенденция уменьшения площадей продуктивных сельскохозяйственных угодий всех землепользователей. Заметно падает плодородие почв. Все это указывает на необходимость проведения широких природоохранных

мероприятий и формирования соответствующей отрасли в составе II сферы АПК.

Значительно увеличились площади акционерных обществ, товариществ (их удельный вес составляет 28,5 % земель сельскохозяйственных предприятий и организаций), 6,9 % всех сельскохозяйственных угодий — земли крестьянских (фермерских) хозяйств. В то же время существенно уменьшилось число колхозов и совхозов. Доля государственных предприятий в аграрном секторе экономики сегодня не превышает 10 %, остальная часть приходится на предприятия, основанные на коллективной и частной собственности на землю и имущество.

Наблюдается заметное снижение доли сельскохозяйственных предприятий в производстве продукции. При этом возросла доля личных хозяйств, что объясняется не только наращиванием в них объемов производства (в 2000 г. они произвели 2,5 % сельскохозяйственной продукции), но и сокращением производства в сельскохозяйственных предприятиях.

В результате перестройки организационных, экономических, технологических отношений между сельским хозяйством и перерабатывающей промышленностью произошли заметные изменения в III сфере. Они связаны с тем, что сельскохозяйственные предприятия создали большое количество собственных мелких предприятий, цехов и участков по переработке сырья. Так, с 1990 г. их количество увеличилось в 4 раза.

Изменились каналы реализации сельскохозяйственной продукции. В дореформенный период доминирующим видом реализации были государственные поставки через заготовительные и перерабатывающие предприятия, а в настоящее время сельскохозяйственные товаропроизводители имеют свободу выбора в снабженческо-сбытовой деятельности. Больше половины сырья перерабатывается на договорных условиях, высок удельный вес хозяйств, имеющих собственные магазины, четверть продукции реализуется напрямую через розничную торговлю.

Наряду с этим на потребительском рынке появилось много перекупщиков. Возникло стихийное многоступенчатое звено посредников, которые, ничего не производя, путем переоформления документов искусственно завышают цены на товары, извлекая тем самым значительные доходы. От такой деятельности страдает потребитель, а также сельскохозяйственные товаропроизводители и предприятия перерабатывающей промышленности.

Существенные изменения в III и IV сферах АПК по сути аналогичны процессам, затронувшим I сферу. Сокращение

объемов инвестиций в основной капитал агропромышленного комплекса привело к резкому снижению ввода в действие производственных мощностей за счет строительства новых, расширения и реконструкции действующих предприятий. В несколько раз сократились строительство и реконструкция животноводческих помещений, элеваторов, складов для хранения минеральных удобрений, овощехранилищ, предприятий мельничного хозяйства, производственных помещений по переработке продукции животноводства. В 1999 г. по сравнению с 1990 г. введено в эксплуатацию орошаемых земель меньше в 17,2 раза, осушенных земель — в 14,1, проведено культурно-технических работ — в 7,9, построено автомобильных дорог с твердым покрытием на селе — в 2,5 раза.

Негативные процессы в производственных отраслях агропромышленного комплекса отрицательно сказались на состоянии V сферы. В дореформенный период ее развитие значительно отставало от потребностей населения, в годы реформ отрыв стал еще более заметным. Так, в 1999 г. ввод в действие в сельской местности водопроводных сетей сократился в 10 раз, линий электропередач — в 6 раз, не сооружались канализационные системы, практически прекратилось строительство дорог в сельской местности. Аналогичная ситуация сложилась в строительстве объектов социально-культурной сферы. Так, строительство жилых домов сократилось в 2 раза, дошкольных учреждений — 40, общеобразовательных — 4, амбулаторно-поликлинических — 5, больничных — 4, учреждений культуры — в 10 раз. Уровень благоустройства жилищного фонда в сельской местности значительно уступает городскому.

В агропромышленном комплексе изменилось содержание управления и планирования. Налицо отказ от командно-административных методов управления экономикой, централизованного планирования и переход к рыночным формам. Экономика ориентирована на развитие предпринимательской деятельности и конкурентную среду. В АПК изменился подход к планированию и прогнозированию развития производства: разрабатываются бизнес-планы предприятий, а также отдельных отраслей; применяется индикативное планирование, наиболее отвечающее новым условиям хозяйствования; формируются государственные заказы на сельскохозяйственную и другую продукцию.

При анализе состава и структуры АПК следует учитывать тот факт, что эта система динамична и для каждого временного периода обуславливается уровнем развития производи-

тельных сил и потребностей общества в продуктах питания. Эти условия и цели следует иметь в виду при оценке степени рациональности состава и границ АПК.

Весьма важным условием, на наш взгляд, является региональный аспект. В исследованиях многих ученых народнохозяйственный агропромышленный комплекс определяется как совокупность региональных АПК, имеющих ряд особенностей. Исходя из такой постановки вопроса, рассмотрим особенности формирования состава и структуры регионального АПК Республики Мордовия, а также насколько они соответствуют народнохозяйственному агропромышленному комплексу.

Анализ состояния регионального АПК Республики Мордовия показывает, что все его сферы претерпели значительные изменения, которые связаны с возникновением внутри каждой из них новых отраслей и функций, количественными и качественными преобразованиями. Так, в I сфере произошли заметные изменения в производстве средств производства для всех отраслей агропромышленного комплекса; во II сфере (сельское хозяйство) возникли новые направления деятельности — экологическое и природоохранное; изменилось содержание III сферы; ослабла роль IV (производственной) сферы; ухудшилось состояние V (социальной) сферы, но повысилось значение управления и информационной службы; реально обозначились новые сферы — внешнеэкономическая и научного обеспечения АПК.

В результате разрушения производства средств производства для АПК в крупных специализированных промышленных предприятиях многие регионы стали организовывать производство по созданию и выпуску сельскохозяйственной техники и оборудования для обеспечения своего сельскохозяйственного производства. В Республике Мордовия, например, наряду с традиционной продукцией средств производства для АПК стали производиться новые виды техники и оборудования. Это различные виды сеялок, плугов, культиваторов, рулонный пресс-подборщик, опрыскиватель, оборудование для инкубаторов, запасные части. В стадии разработки находятся новый пропашной трактор типа МТЗ, широкозахватная сеялка с электронным дозатором и многое другое. Сегодня на промышленных предприятиях республики выпускается около 500 видов различных машин, оборудования, запасных частей для нужд агропромышленного комплекса. Кроме того, в республике создано 15 машинно-технологических станций для оказания услуг селу в возделывании сельскохозяйственных культур, с 1994 г. действует лизинговая форма оплаты за технику. Таким

образом, налицо укрепление, хотя пока и в недостаточной степени, технической базы сельского хозяйства.

Предметом особого анализа является состояние основной сферы АПК — сельского хозяйства. В результате реформ здесь произошли глубокие изменения. Уже на 1 января 1994 г. перерегистрировались все 442 сельскохозяйственных предприятия, из них 275 (62 %) сохранили прежнюю организационно-правовую форму хозяйствования (в целом по России — каждое третье). На базе других 167 предприятий создано 102 акционерных общества и товарищества с ограниченной ответственностью, 52 сельскохозяйственных кооператива, 5 ассоциаций крестьянских (фермерских) хозяйств и др. Активно идет процесс фермеризации аграрного сектора: в настоящее время в Мордовии почти 1 500 крестьянских и фермерских хозяйств, за которыми закреплено более 40 тыс. га земельных угодий.

Расширились права и возросла самостоятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей, работники сельскохозяйственных предприятий получили земельные и имущественные паи, а также право распоряжаться своей продукцией. Это позволяет формировать новый тип отношений между производителями сельскохозяйственной продукции и ее потребителями (предприятия переработки, хранения, сбыта, торговли).

Существующие между перерабатывающими предприятиями и сельскими товаропроизводителями отношения, на наш взгляд, несовершенны. Отсутствие необходимого экономико-правового механизма их регулирования ведет к преобладанию диктата потребителей сырья. Сказывается также дефицит правовой культуры населения и желания строить отношения на договорной основе, предусматривающей равные права и ответственность сторон. В результате перерабатывающие предприятия путем занижения закупочных цен, качественных и количественных характеристик изымают в свою пользу большую часть прибыли. При этом ее размер нередко существенно превышает затраты на переработку единицы продукции.

Сельскохозяйственные предприятия в ходе реформ, включая мероприятия по приватизации предприятий переработки, не получили рычагов воздействия на потребителей сырья. Следовательно, основным направлением совершенствования функционирования III сферы АПК должно стать, на наш взгляд, создание путем кооперации и интеграции единой цепочки производство — переработка — реализация сельскохозяйственной продукции. Это даст возможность обеспечить равную заинтересованность в эффективной работе всех ее участников.

Что касается развития самих предприятий переработки, то здесь налицо обновление технологий, ассортимента, повышение качества выпускаемой продукции. Так, за последние десять лет в пищевой и мясомолочной отраслях республики ассортимент вырос с 34 до 154 единиц. Рост хотя и значительный, но явно недостаточный. (Для сравнения: во Франции только ассортимент сыров составляет более 250 видов и сортов, а в Англии выпускается около 300 видов и сортов йогуртов.) Увеличение ассортимента выпускаемой продукции, улучшение ее качества обеспечит повышение конкурентоспособности отраслей III сферы и предприятий сельского хозяйства.

Требования, предъявляемые к производству экологически чистых продуктов питания, обусловили необходимость активного проведения мероприятий природоохраны и повышения экологичности сельскохозяйственного производства. В соответствии с Федеральной программой экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 гг. принят ряд подобных мер. Это борьба с ветровой и водной эрозией почв, восстановление и сохранение их плодородия, регулирование вырубки лесов, освоение научных методов производства в животноводстве и растениеводстве.

Коренного изменения требует IV сфера, в которой ряд отраслей находится в катастрофическом состоянии. Необходимо восстановить сеть предприятий сельхозхимии, по ремонту и обслуживанию сельскохозяйственной техники, строительству сельской дорожной сети. За последние десять лет произошел спад объемов выполняемых работ, услуг во всех отраслях производственной сферы АПК Мордовии. Например, объем строительно-монтажных работ, осуществляемых сельскими строительными организациями, уменьшился в 4 раза, удельный вес объектов производственного и непромышленного назначения в общем объеме вводимых основных фондов — более чем в 2, складских помещений для хранения минеральных удобрений — в 10, автомобильных дорог с твердым покрытием — в 6 раз, прекратились строительство ремонтных мастерских, мелиоративные работы. На предприятиях дорожного, мелиоративного строительства, материально-технического снабжения, сельхозхимии устарела материально-техническая база, сократилась численность работающих.

Следствием всего этого является то, что современное состояние и объемы выполняемых услуг не соответствуют задачам социально-экономического развития регионального АПК. Производственная сфера, безусловно, должна обеспечивать

постоянный рост интенсификации аграрного производства. Значит, развитие производственной инфраструктуры должно быть адекватно необходимым темпам социально-экономического развития села. Следует подчеркнуть, что, как и в советский период, сегодня качественному формированию производственной сферы уделяется недостаточное внимание и в стране в целом, и в регионах.

В целях динамичного, пропорционального развития АПК, особенно сельского хозяйства, структуру регионального АПК следует рассматривать с позиций воспроизводственного процесса, который невозможен без соответствующего уровня развития социальной инфраструктуры. Именно здесь формируется главная движущая сила процесса производства — рабочая сила. Социальная сфера, уровень ее развития во многом определяют качество жизни сельских жителей. Поэтому необходимо переосмысление отношения к ней и кардинальное улучшение состояния ее отраслей. Восстановление и дальнейшее развитие этой сферы должно идти, на наш взгляд, по пути качественных преобразований условий проживания и обслуживания сельских жителей.

Как уже отмечалось, новым направлением в развитии Республики Мордовия является формирование внешнеэкономических связей со странами дальнего и ближнего зарубежья, в частности по закупке технологического оборудования для предприятий переработки и сельскохозяйственной техники. Так, за период 1996—2000 гг. реализованы проекты с применением импортных технологий и оборудования на общую сумму около 300 млн руб. в АО «Ламзурь», АО «Консервный завод «Саранский»», на Ковылкинском маслосырзаводе, Саранском молокозаводе, мясокомбинате «Атяшевский», птицефабрике «Октябрьская» и др. Закуплены 28 тракторов, 42 зерноуборочных комбайна и другая техника зарубежного производства. Расчеты с зарубежными партнерами производятся в денежной форме, а также продукцией сельского хозяйства. Наличие импортной техники актуализирует проблему создания регионального центра по ее обслуживанию.

Развитию внешнеэкономических связей республики способствуют специально созданное министерство, а также негосударственные организации. Ослабление роли государства в регулировании экономических процессов предполагает новые решения проблемы управления на региональном уровне с учетом природных, экономических и исторических особенностей территорий.

Новым в сфере управления АПК республики является внедрение современных информационных технологий. Компьютеризация стала неотъемлемым элементом управленческого труда, существенно повышающим его уровень. В Мордовии создана отраслевая информационная сеть в составе российской информационной сети «Арис», позволяющая выходить в «Интернет». Успешное развитие информационных технологий открывает широкие перспективы развития международных, межрегиональных, межотраслевых контактов, службы маркетинга как всего АПК, так и каждого предприятия, повышения конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, восьмизвенная структура народнохозяйственного и регионального АПК является фактом экономической действительности. Эффективное функционирование всех ее составляющих может стать катализатором общего экономического роста.

Дальнейшее совершенствование деятельности регионального АПК предполагает выработку стратегии его реформирования с учетом региональных особенностей, проведение институциональных преобразований. Для этого необходимо создание эффективно действующих механизмов государственной поддержки сельских товаропроизводителей через развитие лизинга, дотирование производства продукции сельского хозяйства, элитного семеноводства, племенного животноводства, реструктуризацию кредиторской задолженности, повышение платежеспособного спроса на продовольствие.

Важной задачей совершенствования деятельности регионального АПК является формирование национальной кредитно-финансовой системы обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей, включающей льготное кредитование и др.

Назрела необходимость структурной перестройки АПК, направленной на разработку и реализацию оптимального механизма взаимоотношения сельского хозяйства с другими сферами. При этом критерием оптимальности должно стать разнообразие продуктов питания в соответствии с научно обоснованными нормами.

Поступила 19.02.2001.



В.А.ЛЫЧАГИН В.П.МИНИЧКИНА

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГЛУБОКОЙ ПЕРЕРАБОТКИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В УСЛОВИЯХ КООПЕРАЦИИ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИ ЗАМКНУТОГО ЦИКЛА ПРОИЗВОДСТВА

На современном этапе развития производительных сил наблюдается объективная тенденция органического сочетания промышленных предприятий по переработке сельскохозяйственного сырья и сельскохозяйственных предприятий. Процесс концентрации и специализации в различных производственных отраслях обуславливает усиление и совершенствование внутриотраслевых и межотраслевых связей, а также допускает организацию законченного технологического цикла — от производства до переработки сельскохозяйственного продукта в рамках одного территориального агропромышленного комплекса.

Одной из наиболее важных, на наш взгляд, проблем осуществления системного подхода к решению задач сбалансированного регионального экономического развития является определение структуры и границ входящих в региональный народнохозяйственный комплекс территориальных и межотраслевых комплексов. Структура и границы комплекса должны, очевидно, определяться с учетом следующего: основных целей

ЛЫЧАГИН Виктор Алексеевич, доцент кафедры экономической теории Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

МИНИЧКИНА Валентина Павловна, заведующая сектором региональной экономики НИИ регионологии при Мордовском государственном университете.

и направлений его развития; тесных производственных связей между его отраслями (звеньями); наличия природно-экономических предпосылок, т.е. собственных воспроизводственных возможностей; удовлетворения одинаковых или взаимозаменяемых потребностей в конечной продукции; возможностей выхода за рамки регионального комплекса на основе развития и совершенствования межрегиональных, отраслевых и межотраслевых связей на более широком экономическом пространстве.

Производственные связи по своему влиянию на развитие различных отраслей неравнозначны. В их структуре можно выделить технологические, кооперационные и связи по материально-техническому обеспечению. Для включения в состав регионального комплекса необходимо производить отбор тех отраслей и видов производства, которые имеют наиболее тесные производственные взаимосвязи и оказывают непосредственное влияние на развитие того или иного межотраслевого комплекса и его размещение. Приоритет при этом следует отдавать технологическим и кооперационным связям по производству конечных для региона продуктов глубокой переработки местных производственных ресурсов.

Процесс расширенного воспроизводства в регионах протекает в специфических условиях, к которым относятся наличие определенных экономических ресурсов (природных, трудовых, финансовых и т.д.), структура, масштабы, территориальная организация народного хозяйства и др. Очевидно также, что эффективность производства является результатом взаимодействия природно-экономических, технологических, социальных и других факторов. Вместе с тем отмеченные факторы неодинаково влияют на эффективность производства в разных регионах. Так, региональные особенности природно-экономических условий в значительной степени препятствуют устранению различий в уровне экономического развития регионов. Напротив, постоянное совершенствование структуры народнохозяйственного комплекса, технические и технологические нововведения во многом способствуют его выравниванию.

Своеобразие естественных ресурсов, их количество и качество во многом определяют специализацию регионов, отраслевую структуру народного хозяйства, его эффективность. Влиянию данного фактора в большей мере подвержены отрасли добывающей промышленности и сельского хозяйства. Воздействие, оказываемое природными условиями на уровень развития производства в регионе, наиболее отчетливо прослеживается на примере сельского хозяйства и в целом агропро-

мышленного комплекса. Именно в этом секторе, наиболее полно и эффективно реализуются воспроизводственные функции регионального комплекса, основанные на возможностях глубокой промышленной переработки сельскохозяйственного сырья. Формирование подобных межотраслевых, внутрорегиональных и региональных комплексов представляет собой сложный процесс технологического, экономического и организационного соединения последовательных взаимосвязанных стадий производства продукции из сельскохозяйственного сырья.

Конопля в сельскохозяйственном производстве всегда являлась традиционно русской культурой. На протяжении столетий отечественное производство и предпринимательство в области выращивания и переработки конопли держали в мире пальму первенства. Республика Мордовия является одним из крупных производителей товарной тресты конопли, пеньковолокна и готовых продуктов на его основе. Не случайно на первом гербе Республики Мордовия (1934 г.) наряду с пшеничным был изображен сноп конопли.

В 30-е гг. на территории республики были построены и введены в эксплуатацию 9 пенькозаводов, осуществлявших первичную обработку конопли и выработку пеньковолокна, которые территориально размещались в зонах выращивания конопли, и Саранский комбинат крученых изделий «Сура» (ныне — ОАО «Сура»), производивший готовые продукты из пеньковолокна, широко используемые в народном хозяйстве страны. Ежегодно из республики в Венгрию, Болгарию, Югославию и Бельгию поставлялось от 80 до 200 т волокна, а также некондиционные семена конопли.

В последние десятилетия в целом по Российской Федерации наблюдается обвал в производстве и переработке этой ценнейшей технической культуры. В 1995—1997 гг., например, ежегодно коноплей засеивалось не более 10,5 тыс. га и производилось только 6—7 тыс. т коноплепродукции, тогда как еще в 1975 г. под коноплей было занято 112 тыс. га и произведено около 70 тыс. т коноплепродукции. Плачевное состояние коноплеводства в России можно объяснить и односторонностью отечественной перерабатывающей промышленности, которая десятилетиями была ориентирована на узкий ассортимент продукции, в основном на получение из конопли грубого волокна и некоторых побочных продуктов.

Между тем в мире эта культура и промышленная продукция на ее основе, по существу, возведены в ранг стратегических. Здесь из конопли производится сырье для медицинской,

пищевой, текстильной, бумажной, строительной, авиационной, топливной и др. отраслей промышленности, а также тысячи видов другой продукции. В последние 5—10 лет на Западе наблюдается настоящий ажиотаж вокруг этой культуры. Во многих странах № 2118-1 расширяется спектр использования продуктов переработки конопли и осуществляется переход на ее выращивание в собственных границах (Голландия, Италия, Франция, Япония, Канада, ряд восточноевропейских стран).

Выращивание конопли как технической культуры и выпуск промышленной продукции на основе ее переработки — дело трудоемкое, но высокодоходное. Расчет рентабельности производства даже по одному виду получаемого в Республике Мордовия конечного продукта — сердечнику (по состоянию на 01.03.99 г. и в деноминированных ценах), показывает, что это выгодно как производителям, так и переработчикам исходного сырья (таблица).

Таблица

Затраты и эффективность производства 1 т сердечника по переделам технологического процесса

№ п/п	Наименование расходов	Затраты и эффективность, руб./т
1	2	3
<i>Выращивание тресты</i>		
1	Семена	292
2	Заработная плата с начислениями	180
3	Удобрения	90
4	Прочие расходы	202
5	Итого себестоимость	764
6	Рентабельность (10 %)	76
7	Итого	840
8	Прибыль с/х предприятий при засеивании 4 000 га: на тресте	608 000
	на семенах	343 000
9	Итого прибыль	951 000
10	При применении элитных семян	1 802 000
<i>Производство волокна</i>		
11	Стоимость сырья с учетом дотации и нормы расхода тресты (840-414 = 426 426 x 4,2 = 1 790)	1 790
12	Заработная плата с начислениями	1 500
13	Тепло + электроэнергия	690
14	Амортизация	670
15	Прочие расходы	670
16	Итого себестоимость	5 320
17	Рентабельность (35 %)	1862
18	Цена волокна: длинного	9 000
	короткого	6 000
19	Прибыль пенькозаводов (с учетом 600 т длинного волокна на экспорт)	5 640 000
<i>Производство сердечника (2 000 т)</i>		
20	Стоимость сырья	9 160
21	Технологические материалы	220
22	Заработная плата с начислениями	920
23	Прочие расходы	8 300

Окончание таблицы		
1	2	3
24	Итого себестоимость	18 600
25	Рентабельность (16 %)	3 050
26	Итого цена	21 650
27	Итого цена с НДС	25 980
28	Прибыль ОАО «Сура»	6 100 000

Продукция на пеньковолокноной основе имеет в настоящее время неограниченный спрос, что особенно важно в условиях перехода к рыночной экономике. В Республике Мордовия имеются все предпосылки для создания на основе кооперации комплекса с технологически замкнутым циклом производства пеньковолокноной продукции, включающего коноплесееющие хозяйства, пенькозаводы и ОАО «Сура».

Восстановление и увеличение масштабов производства пеньковолокноной продукции на основе роста посевных площадей и повышения урожайности конопли в Республике Мордовия, модернизации и технического обновления производственной базы пенькозаводов и ОАО «Сура» с одновременным расширением ассортимента выпускаемой продукции требует значительных капитальных вложений, в том числе со стороны государства. Ситуация, складывающаяся в этой сфере производства на территории Российской Федерации, в том числе Республики Мордовия, позволяет считать, что прогнозируемые объемы полученных страной ресурсов могут в несколько раз превысить затраты на их создание.

Возможности финансового оздоровления ОАО «Сура» связываются с восстановлением и развитием прежде всего основного производства за счет улучшения экономической ситуации в коноплесееющем и пенькоперерабатывающем комплексе в целом по всей технологической цепочке — от увеличения выпуска исходного сырья (пеньковолокна) из тресты конопли, поставляемой сельскохозяйственными предприятиями, до изготовления из него продукции на ОАО «Сура».

Следует отметить, что предприятие в труднейших условиях все же сумело сохранить свой производственный потенциал. Однако основное оборудование уже исчерпало свои ресурсы. В настоящее время появилась возможность закупить несколько современных линий по производству пряжи. Линия, разработанная АОТ «НИЭКИПмаш» (г. Пенза), состоит из восьми секций, каждая из которых может функционировать в автономном режиме. Кроме того, данная линия может быть использована как на пенькозаводах — для очистки и котонизации волокон, так и на ОАО «Сура» — для получения из них пряжи различного ассортимента.

Производительность одной линии составляет 120 т/год (при работе в одну смену), что соответствует мировому уровню. Занимаемая одной линией производственная площадь вместе с фильтровальным оборудованием — не более 1 000 кв. м, что отвечает возможностям предприятия. Общая потребность в инвестициях на установку и создание условий для нормального функционирования такой линии, согласно проектно-сметной документации, составляет 14 400 тыс. руб., в том числе на приобретение и монтаж производственного оборудования — 3 900 тыс. руб.

Объем выпуска продукции на ОАО «Сура» при условии реализации проекта должен уже в 2003 г. достигнуть в стоимостном выражении почти 80 млн руб. против 6 млн руб., полученных в 2000 г., т. е. вырасти почти в 13 раз. Как следствие, возникнут новые рабочие места, а общая численность работников увеличится на 128 чел. Все убыточные предприятия, входящие в технологический комплекс, будут рентабельными, бюджетообразующими, что особенно важно для сельских районов, где пенькозаводы являются чуть ли не единственными промышленными предприятиями, которые до последнего времени практически простаивали. Улучшится и финансовое положение сельскохозяйственных предприятий — производителей конопля.

Ожидаемый от реализации намеченных мероприятий эффект выразится в подъеме довольно весомой части агропромышленного сектора и ряда других отраслей экономики Республики Мордовия, а также в повышении жизненного уровня населения.

Таким образом, создание комплексов с технологически замкнутым циклом производства обеспечит следующее:

- четкую организацию сырьевых зон промышленных предприятий, стабильность снабжения и сокращение транспортных затрат на доставку сырья, оптимальные условия хранения. Эффект кооперирования и комбинирования проявится в наиболее полном использовании выращенного урожая;

- условия для полной утилизации отходов производства и возвращения их в сельское хозяйство, что очень важно для сохранения естественного обмена веществ в природе;

- более полную и равномерную загрузку трудовых ресурсов, исключение негативных последствий сезонного сельскохозяйственного производства;

- концентрацию капитальных вложений, что позволит повысить эффективность их использования и т.д.

Г.П.САВКИНА

ОСВОЕНИЕ СТАРШЕКЛАСНИКАМИ ПРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ (социологический анализ)

Социально-политический и экономический кризис, усугубляющиеся негативные тенденции в молодежной и детской среде поставили педагогов перед необходимостью поиска новых путей решения проблем воспитания. Одним из них является разработка и реализация регионально-национальных концепций воспитания, которые направлены на использование потенциала регионального социума для освоения общечеловеческих и национальных ценностей как основы гармоничного развития школьника.

В 1999/2000 учебном году для анализа первых итогов реализации Концепции воспитания учащейся молодежи Республики Мордовия было проведено социологическое исследование. Его респондентами являлось более 1 000 учащихся старших классов общеобразовательных школ республики. Особое внимание уделялось изучению практики освоения старшими школьниками нравственных ценностей. При этом учитывались как возрастные особенности учащихся, так и другие факторы (пол, класс и тип учебного заведения, качество успеваемости, место жительства, состав семьи, образовательный уровень родителей и их место работы).

Прежде всего необходимо охарактеризовать социальное самочувствие школьников, так как оно делает процесс освоения нравственных ценностей более эффективным и наоборот. На вопрос «В какой мере Вас устраивает Ваша жизнь?» 53,2 % старшеклассников дали утвердительный ответ, 3,9 % выразили неудовлетворение социальной реальностью, 7,8 % затруднились ответить. Как видно, социальная неустойчивость российского общества влияет на социальное настроение старшеклассников. В целом по массиву опрошенных оптимизм характерен для 16,3 % респондентов; надежда на лучшее будущее — для 67,7; неуверенность в завтрашнем дне — для 16,0 %; пессимизм не был выявлен исследованием. Таким образом, 84 % старшеклассников характерно положительное социальное настроение, 16 % не уверены в своем будущем.

САВКИНА Галина Павловна, докторант Института молодежи (г.Москва).

Какие же проблемы личного плана сейчас больше всего волнуют старшеклассников? Группу приоритетов составляют: учеба — 66,5 %, будущая карьера — 36,7, здоровье — 33,9, любовь — 26,3 %. Меньше беспокоят старшеклассников проблемы материального плана: где достать деньги (13,8 %), возможность заработков (10,8 %), проведение свободного времени (9,6 %), покупка одежды и других вещей (6,7 %) и практически совсем не заботят: нормальное питание (2,6 %), взаимоотношения с администрацией (0,9 %), жилищные проблемы (0,8 %).

Вместе с тем снизилось значение проблемы, связанной с жизненной перспективой (12 %). Это объясняется тем, что определенная часть старшеклассников рассматривает будущую карьеру и вышеназванную проблему как синонимы. Каждого 8-го респондента волнуют взаимоотношения с родителями, каждого 12-го — с одноклассниками.

Анализ данных показывает, что приоритетными проблемами личного плана являются получение образования и карьера, связанные со становлением старшеклассников как квалифицированных специалистов и их будущим социально-профессиональным статусом. Достаточно высок рейтинг таких ценностей, как здоровье и любовь, что характерно для молодежи в целом.

Юношеский возраст — это период формирования системы идеалов и ценностей, ориентации в жизни. Данная система еще не устойчива и способна подвергаться изменениям под воздействием целенаправленных педагогических усилий и самовоспитания в соответствии с интересами личности. На вопрос «Имеете ли Вы идеалы и цели в жизни?» 44,7 % опрошенных ответили, что имеют и стремятся к ним; 24,8 — имеют только как ориентиры в жизни; 11,6 — не имеют, поскольку идеалов сегодня нет; 9,7 — не имеют, поскольку они не сформированы; 9,2 % затруднились ответить. Это дает основание сделать вывод, что почти у 35 % старшеклассников смысложизненные идеалы и цели еще не представляют собой четкой системы, не являются руководством к действию. На них еще можно влиять, формируя целевые установки.

В процессе изучения особенностей освоения нравственных ценностей старшеклассниками важно знать уровень ориентации на традиционные гуманистические ценности, поскольку они выступают не только как ориентиры сознания личности, но и как целевые установки для формирования соответствующих гуманистических личностных качеств. Старшеклассникам был предложен перечень гуманистических ценностей, для того чтобы они выразили свое отношение к ним. Получилась следующая иерар-

хия: 1. Справедливость. 2. Счастье. 3. Добро. 4. Свобода. 5. Любовь. 6. Товарищество. 7. Истина. 8. Честь и достоинство. 9. Совесть. 10. Милосердие. 11—12. Надежда. 11—12. Красота. 13. Мироплюбие. 14. Патриотизм. 15. Вера и идеалы. 16. Коллективизм.

Обращает на себя внимание то, что такие ценности, как патриотизм и коллективизм, имеют сравнительно низкий рейтинг. Очевидно, это не только следствие слабой пропаганды, но и результат современной жизни общества. Поэтому в данном направлении необходима серьезная воспитательная работа.

Современные старшеклассники имеют свои представления об идеальных качествах современного молодого человека, сформированные в их сознании под воздействием не институциональной формы социализации, а социальной среды (знакомые, друзья, компании и т.п.). Ответы на вопрос «Какими качествами должен обладать современный молодой человек?» распределились следующим образом (%):

Качество	В значительной степени	В определенной степени	Не должен обладать	Затрудняюсь ответить
1. Социальной активностью	28,0	50,0	14	8,0
2. Готовностью к переменам в жизни	47,0	22,0	11	20,0
3. Индивидуализмом	15,0	60,0	14	11,0
4. Терпимостью	34,0	66,0	—	—
5. Агрессивностью / жестокостью	4,0	17,0	74	5,0
6. Оптимизмом	53,0	26,0	11	10,0
7. Гуманностью	15,0	49,0	18	18,0
8. Равнодушием к другим людям	1,3	16,7	77	5,0
9. Прагматизмом	4,6	64,0	18	13,4
10. Циничностью	1,6	35,4	55	8,0
11. Скромностью	18,0	50,0	23	9,0
12. Порядочностью	61,0	20,7	13	5,3
13. Деловой «хваткой»	51,0	32,0	12	5,0

Итак, современный молодой человек должен, во-первых, быть в значительной степени социально активным и готовым к переменам в жизни; во-вторых, обладать терпимостью (100,0 %), деловой «хваткой» (83,0 %), порядочностью (81,7 %), оптимизмом (79,0 %) и гуманностью (64,0 %). Достаточно большое число опрошенных (75 %) отметило индивидуализм. Это свидетельствует об изменении в сознании старшеклассников под влиянием внедрения рыночных отношений. Что касается отрицательных качеств, то молодой человек не должен быть равнодушным к другим людям (77 %), агрессивным/жестоким (74 %) и циничным (55 %).

Представляет интерес сравнение полученных данных с результатами исследований прошлых лет, в частности 1992 г.

Изучение динамики развития качеств подростков показывает, что честность является для них особо значимым качеством. Ее они больше всего ценят в товарищах и хотят выработать в себе в ближайшем будущем. Подросток также хочет быть ответственным, добрым. По сравнению с исследованием 1992 г. несколько снизилась значимость таких качеств, как «стремление отстаивать свое мнение», «самостоятельность», «общественная активность». В то же время подростки по-прежнему видят себя веселыми, жизнерадостными, добрыми, мечтательными, заботливыми, сострадательными; менее всего — трусливыми, жадными, злыми, капризными, мстительными.

Важным параметром исследования освоения подростками нравственных ценностей является установление характера их устремлений. Анализ далеких и близких целей, которые включают цели личного благополучия, развития способностей, умений, навыков, а также связанные с учебной деятельностью, профессионального характера и др., показал различия в их содержании для учащихся разных возрастов. Полученные данные свидетельствуют о том, что, например, у восьмиклассников актуализируются социально значимые цели, а именно: альтруистические; у семиклассников — связанные с собственной внешностью; у шестиклассников — относящиеся к учебной деятельности (учиться на «отлично»).

Кроме того, важно знать содержание целей жизни, наиболее важных и ценных для личности. Несмотря на изменения в жизни общества, такие цели, как «верные друзья», «здоровье», «уважение товарищей и окружающих» очень значимы для подростков. При этом последнее место они отводят целям «много развлечений», «любовь». По сравнению с исследованием 1992 г. возросла ценность самостоятельности и независимости в оценках и суждениях. Одним из важных критериев освоения нравственных ценностей подростками является оценочно-эмоциональный. В результате исследования было выделено 4 группы подростков по характеру оценочных суждений, которые характеризуют отношение к нравственным качествам: I группа — активное, устойчиво-положительное отношение; II группа — активное, но недостаточно устойчивое отношение; III — пассивное, недостаточно устойчивое отношение; IV группа — отрицательное, неустойчивое отношение.

Таковы основные аспекты процесса освоения нравственных ценностей старшеклассниками.

Поступила 20.10.2000.



В.В.КОЗИН



Н.А.НОЗДРИН

РОЛЬ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЕМ АПК

Реформирование социально-экономической сферы в России (развитие разнообразных форм собственности, рыночных отношений и конкуренции) существенно расширило самостоятельность предприятий в принятии решений. Это актуализирует проблему повышения эффективности управления ими и самоуправления и накладывает дополнительную ответственность на руководителей предприятий.

Социальная эффективность руководства коллективом (организацией) в значительной степени определяется количественными и качественными характеристиками персонала предприятия (число работников, уровень их квалификации, стаж работы по специальности и т.п.), соответствующей направленностью «вертикальных» и «горизонтальных» связей внутри коллектива. Индикатором экономической эффективности служат экономические показатели предприятия (производительность труда, трудовая дисциплина, уровень заработной платы, прибыль предприятия и т.п.). Эффективность руководства зависит также от его стиля, под которым обычно понимают «стабильно проявляющиеся особенности взаимодействия руководителя

КОЗИН Владимир Васильевич, доцент кафедры социологии Мордовского государственного университета, кандидат социологических наук.

НОЗДРИН Николай Алексеевич, глава администрации Первомайского сельсовета Лямбирского района Республики Мордовия.

с коллективом, формирующиеся под влиянием как объективных и субъективных условий управления, так и индивидуально-психологических особенностей руководителя»¹. Одно из наиболее важных условий управления, на наш взгляд, компетенция руководителя. Современные условия требуют качественного обновления знаний руководителей предприятий, повышения их не только профессиональной, но и в самом широком смысле социальной компетентности.

Необходимо отметить, что производственная деятельность в АПК имеет ряд специфических особенностей, существенно отличающих ее от индустриальной. Во-первых, она не всегда ограничена восьмичасовым рабочим днем, что характерно для промышленных предприятий; во-вторых, в ней по-прежнему высок удельный вес физического труда; в-третьих, она носит сезонный характер; в-четвертых, люди, осуществляющие производственную деятельность на селе, находятся в условиях относительно замкнутой социальной среды, географические контуры которой обозначены границами населенного пункта (поселка, села, деревни). Все это приводит к тому, что лидирующая роль руководителя (главы администрации сельсовета, председателя колхоза, бригадира и др.) предприятия АПК выходит далеко за рамки производственной деятельности. К нему идут за советом по бытовым, семейным проблемам, за разъяснением по вопросам общественно-политической жизни страны и т.п., ему, как правило, принадлежит последнее слово в поиске выхода из различных конфликтных ситуаций. Учитывая различия в социальном самочувствии сельских тружеников, В.М.Курков, например, основываясь на этом показателе, выделяет их различные группы², которые требуют индивидуального подхода в производственной и бытовой сферах. Различная степень их адаптации к современным условиям предполагает дифференциацию в направленности и стиле поведения руководителя. В этом отношении его роль и значение на селе трудно переоценить.

Таким образом, используя свой социальный статус, жизненный опыт и накопленные знания, руководитель выполняет помимо производственной ряд социально значимых функций, что свойственно сельской интеллигенции. Однако жизнь не стоит на месте: происходят существенные изменения в социальной структуре общества, динамично развивается общественно-политическая жизнь, а следовательно, знания, полученные 5—10 лет назад, устаревают. Начинает ощущаться острая необходимость социально значимого образования.

Социология, безусловно, является одной из социально значимых наук, позволяющих глубже изучать социальные процессы на производстве, управлять ими. Специфика социологического знания состоит в том, что оно анализирует социальные явления и процессы, происходящие в различных сферах общественного бытия человека не только с точки зрения интересов людей, но и в тесной их взаимосвязи с общественным целым.

Социологический анализ трудовой сферы предусматривает проведение прикладных социологических исследований в трудовой организации. Это сопряжено с определенными финансовыми затратами, а руководители предприятий АПК (значительная часть которых сейчас являются дотационными) не могут нести дополнительные расходы без уверенности в их экономической эффективности, финансовой отдаче. Между тем их положительная социальная значимость проявит себя только после реализации рекомендаций социолога, т.е. по прошествии какого-то времени.

Проведение прикладных социологических исследований на производстве имеет в России определенные традиции. Социологические службы и лаборатории на крупных промышленных предприятиях страны были нормой, они имели существенное значение при разработке программ повышения производительности труда, социально-культурного, бытового развития коллективов, анализе их материального благосостояния. Хотя в колхозах и совхозах аналогичных служб не было, их руководство имело все возможности для организации проведения аналогичных исследований силами академических научных учреждений и вузов. Сейчас ситуация совсем иная. Многие трудовые организации, особенно в АПК, поставлены на грань выживания, что существенно затрудняет решение задачи превращения социологического знания в составную часть производственно необходимого, а именно: выработки социологической культуры управления, понимания специфики и умения регулировать социальные процессы, происходящие в коллективе.

Вместе с тем социологическое исследование «Социологические знания в системе дополнительного образования руководителей сельскохозяйственных предприятий», проведенное в сентябре-октябре 2000 г. Мордовским институтом повышения квалификации и переподготовки сельскохозяйственных кадров совместно с НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, выявило существенную востребованность социологического знания руководителями предприя-

тий АПК. В качестве метода сбора первичной социологической информации был выбран экспертный опрос. В состав экспертной группы вошли 157 руководителей и специалистов предприятий АПК Республики Мордовия. Так, 88 % экспертов полагают, что современный руководитель должен в совершенстве владеть научными знаниями о закономерностях взаимодействия в коллективе.

Исследование также показало, что многие руководители сельскохозяйственных предприятий хотят использовать в своей практической деятельности результаты социологической науки. Причем наибольший интерес вызывают знания о закономерностях «вертикальных» взаимоотношений (руководитель—подчиненный) в трудовой организации — 75 %, причинах возникновения и разрешения конфликтных ситуаций — 49, развития социальных отношений в современном обществе — 30 %.

Видим, что на первое место эксперты поставили проблему взаимоотношений руководителя и подчиненных, хотя, как правило, в среде рабочих бытует мнение, что для руководителя отношение к нему подчиненных не имеет принципиального значения. Безусловно, постоянная занятость руководителя решением производственных задач не всегда позволяет ему вести полноценный диалог с подчиненными. Также нередко приходится наблюдать, когда из-за низкой личной культуры общения и неумения вести диалог руководитель сознательно или бессознательно ограничивает свои контакты с подчиненными. Авторитарный стиль руководства³ коллектив чаще всего воспринимает как высокомерие руководителя, его стремление скрыть свою некомпетентность в решении тех или иных производственных вопросов.

Наиболее важным, на наш взгляд, для руководителей предприятий АПК является знание социологии управления. На вопрос «Считаете ли Вы, что знание и использование законов социологии управления могло бы способствовать повышению управляемости Вашего трудового коллектива?» 77 % респондентов дали утвердительный ответ, 11 — отрицательный, 12 % затруднились ответить. Анализ двумерного распределения ответов выявил, что 54 % из числа тех, кто ответил «нет» или затруднился ответить, составили люди старше 50 лет, 25 % — от 40 до 49 лет. С достаточной долей уверенности можно утверждать, что первые — это люди, получившие профессиональное образование в годы, когда социология не входила в программу обучения в вузах и техникумах. Поэтому их отрицательные или неопределенные ответы, скорее всего, являются

следствием непонимания ими не только сути вопроса, но и возможностей социологии управления.

Такое положение дел актуализирует проблему модернизации системы переподготовки и повышения квалификации руководителей и специалистов предприятий АПК, получения ими дополнительного образования. Подтверждением этого тезиса могут служить ответы на вопрос «В какой степени Вы ощущаете необходимость получения дополнительного образования?». Утвердительный ответ дали 58 % опрошенных. Из них 100 % респондентов в возрасте более 50 лет ответили: «дополнительные знания мне требуются постоянно», такой же ответ дали 60 % респондентов в возрасте от 40 до 49 лет.

Следовательно, можно сделать предварительный вывод о том, что с возрастом, несмотря на жизненный, производственный и управленческий опыт, потребность в дополнительных знаниях не уменьшается, а наоборот, возрастает.

Этому явлению есть, как нам кажется, вполне адекватное объяснение. Дело в том, что не все руководители, особенно сельскохозяйственных предприятий, способны свободно ориентироваться в современном потоке информации. Серьезным препятствием для них является также доступ к научной литературе и периодическим изданиям, поскольку их поступление в сельские библиотеки и книжные магазины сейчас практически прекращено. Так, на вопрос об источниках получения информации руководители сельскохозяйственных предприятий ответили следующим образом: «из передач центрального телевидения и радио» — 77 %, «республиканской прессы» — 60, «российских газет» — 32, «из научной литературы» — 17 %. Если учесть, что нередко с научной и познавательной точек зрения качество современных теле- и радиопередач, а также газетных публикаций довольно низкое, то это, безусловно, не способствует повышению не только социологической, но и общей культуры руководителей.

Изменить сложившуюся ситуацию можно, по нашему мнению, посредством реанимирования и развития системы переподготовки и повышения квалификации сельскохозяйственных кадров. Однако, поскольку полностью восстановить эту систему в современных условиях невозможно, речь должна идти прежде всего о ее реформировании. Отметим, что в Республике Мордовия много сделано в этом направлении.

Анализ достоинств и недостатков существовавшей системы переподготовки и повышения квалификации сельскохозяйственных кадров — отдельная тема. Здесь же уместно привести

данные о том, как сами руководители сельскохозяйственных предприятий представляют себе решение этой задачи. На вопрос «В какой форме Вы предпочли бы получить социологические знания?» (можно было отметить до трех вариантов) были даны следующие ответы: «краткосрочные (1—3 недели) курсы повышения квалификации с отрывом от производства» — 68 %, «повышение квалификации без отрыва от производства» — 42, «самообразование» — 40, «переподготовка для получения второго высшего образования с частичным отрывом от производства» — 35, «переподготовка (переквалификация) для получения второго высшего образования с отрывом от производства» — 9 %, «долгосрочные (1 месяц и более) курсы повышения квалификации с отрывом от производства» — 5, «такие знания мне не нужны» — 2 %.

Следовательно, практикуемая в настоящее время Мордовским институтом повышения квалификации и переподготовки сельскохозяйственных кадров форма обучения, когда специалисты и руководители приглашаются на недельные курсы, нашла у экспертов наибольшую поддержку (68 %). Необходимо отметить, что данный вопрос касался получения именно социологических знаний, а обучение на курсах, безусловно, воспринимается респондентами как целостный процесс. Поэтому помимо рассмотрения чисто профессиональных аспектов повышения квалификации руководители говорят о необходимости проведения занятий по проблемам управления производством. В частности, особый интерес вызывает социология управления как синтез управленческой теории и практики, знание которой дает возможность обогатить арсенал своих управленческих навыков путем изучения и анализа опыта, накопленного другими руководителями, а также овладеть инновационными методами управления трудовой организацией.

Далее предпочтение отдается повышению квалификации без отрыва от производства (42 %). Эта форма обучения практикуется в районных центрах в осенне-зимний период. Как правило, обучение проходит по специальностям «Агрономия», «Зоотехния», «Ветеринария» и др.; состав групп — от 18 до 25 чел., в зависимости от количества хозяйств в районе. Компактность групп не только позволяет эффективно организовать учебный процесс, но и предоставляет хорошие возможности для взаимообучения, обмена опытом. Однако данной форме обучения присущ, на наш взгляд, весьма существенный недостаток: слабое кадровое обеспечение учебного процесса именно по социологическим дисциплинам (социология, социология управления,

социология труда, социология организаций и т.д.). Ликвидировать его сейчас возможно только посредством привлечения преподавателей вузов, а в дальнейшем — целевой подготовки собственных преподавательских кадров.

Можно предположить, что те, кто выбрал самообразование (40 %) и получение второго высшего образования с частичным отрывом от производства (35 %), являются психологически наиболее готовыми к инновационным изменениям в области организации производства и управления. В основном это люди от 30 до 40 лет, они более адаптированы к рыночным условиям и именно им в ближайшие 5—10 лет предстоит организовывать производство в АПК. Поэтому настораживает положение, когда многие из них не знают о существовании, например, управленческой прибыли, что эффективность управления (в том числе экономическую) можно повысить за счет внедрения не только новой бухгалтерской системы, менеджмента, но и управленческих технологий. Все это говорит о необходимости увеличения социологической составляющей в подготовке руководителей и специалистов предприятий АПК.

Обобщая сказанное, можно сформулировать некоторые выводы. Руководители сельскохозяйственных предприятий разделяют точку зрения, согласно которой социологическое знание способствует повышению эффективности управления трудовыми организациями, предотвращению и преодолению трудовых конфликтов. Этому, в частности, по их мнению, способствует знание социологии управления и социологии организаций.

Значительных социально-экономических результатов в повышении эффективности управления предприятиями АПК можно достичь, корректируя управленческую деятельность на основе результатов социологических исследований мотивации и стимулирования труда, степени конфликтности коллектива и стиля руководства.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Русалинова А.А. Некоторые характеристики руководителя как субъекта управления трудовым коллективом // Трудовой коллектив как субъект и объект управления. Л., 1980. С. 101.

² См.: Курков В.М. Сельские труженики в условиях трансформации российского общества // Резервы гармонизации социальных отношений в Мордовии: Вып. III. Итоги анкет. опроса в 1999 г. Саранск, 2000. С. 91—98.

³ См.: Удальцова М.В. Социология управления. М.; Новосибирск, 1999. С.21.



В.Ю.КАРНИШИН

СОЦИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ РОССИЙСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В КОНЦЕ XIX — НАЧАЛЕ XX в.

Осмысление специфики модернизации в ее российском варианте представляет особый интерес, поскольку позволяет комплексно проанализировать его компоненты и их содержание, выявить тенденции, обуславливающие развитие страны. Проблема модернизации и ее взаимосвязи с изучением исторического пути России стала предметом исследования историков, политологов и социологов.

В монографии «Модернизация: зарубежный опыт и Россия» сущность модернизации определяется как «всесторонний процесс преобразований, охватывающий все сферы общественной жизни (причем историческая инициатива исходила от стран Запада)»¹. При этом выделяются составляющие модернизационного процесса в социальной и культурной областях, политике и экономике; убедительно доказывается ограниченность формационного подхода при анализе исторического процесса и делается вывод о приоритете формационно-цивилизационного подхода.

Полемизируя с выводами монографии, Б.С.Ерасов сожалеет, что тезис о тотальной ненормальности России в прошлом и настоящем стал чуть ли не общим местом в выступлениях представителей либеральной интеллигенции, и констатирует проникновение «в научный оборот идеи специфичности и многообразия процессов модернизации», обращая внимание на принципиальную важность проблемы регулирования модернизации и социальной политики. Заслуживает внимания и вывод автора о том, что «смещение, переплетение и наложение не только противоречивых, но и взаимоисключающих ориентаций пронизывали всю социальную и культурную жизнь России, разделяя страну как по сословиям и классам, так и по конфессиям, сектам и субкультурам, а идеологию — по

КАРНИШИН Валерий Юрьевич, заведующий кафедрой истории Пензенского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

крайним направлениям: “славянофилы” и “западники”, “государственники” и “революционеры”... “белые” и “красные”, “большевики” и “меньшевики”...»².

Принципиальное значение имеет монография В.Г.Федотовой, рассмотревшей специфику методологии компаративистского анализа в контексте изучения российской, турецкой и японской модернизации³. Ответы на вопросы о выборе модели развития России могут быть даны в русле изучения российской идентичности, внимания к исследованию ее регионов. Региональное измерение модернизационного процесса в контексте истории весьма перспективная и многообещающая тема исследования.

Б.Н.Миронов, перечисляя признаки модернизма, счел необходимым отметить, что российское общество начала XX в. «не соответствовало ни одному из критериев современного общества... свидетельством чего могут служить потребительская этика, антибуржуазность сознания самой продвинутой в социальном и культурном отношении интеллигенции и слабая секуляризация массового сознания»⁴.

Приведенные точки зрения свидетельствуют как о разнообразии подходов к проблеме места и роли модернизации в истории России, так и о сложности историографической ситуации, которая характеризуется не только заимствованием зарубежных концепций (что вполне естественно, учитывая перемены последних лет), но и наличием лагун в методологической подготовке исследователей, пытающихся найти ориентиры в постижении исключительно сложных реалий модернизирующейся России XIX—XX вв.

Между тем, на наш взгляд, перспективен подход, связанный с комплексным исследованием социально-экономической сферы, политических процессов, социокультурного фактора. В связи с этим особое значение приобретает изучение региональной истории, что позволяет проанализировать специфику российской идентичности во всех ее проявлениях.

Поволжский регион в начале XX в. представлял собой своеобразную модель позднеимперской России, пережившей болезненность революционных потрясений, правительственного экспериментаторства и испытаний мировой войны. На фоне изменений, затрагивавших интересы всех социальных страт, особое значение приобретал социальный аспект модернизации. Проводя индустриализацию, режим действительно слабо осознавал ее социальные последствия⁵. В поволжских городах доминировали небольшие фабрики и заводы, что было вполне объяснимо отставанием в развитии рыночных отношений от более развитых районов страны, а также структурой промышленности.

Спецификой региональной экономики являлись недостаточная концентрация производства и капитала, слабое проникновение монополий непосредственно в производственную сферу.

Текстильная и пищевая отрасли отличались сезонным характером работ, в них было занято 66 % рабочих Поволжья. Рабочий день на предприятиях достигал 14—16 ч при жаловании 25—45 коп. ежедневно. Предприниматели охотно нанимали на работу городскую бедноту из ночлежек (при этом в Саратове, например, 60 % бездомных являлись крестьянами, пришедшими в город, спасаясь от нужды)⁶. Характеризуя облик рабочих, пополнявших поволжские города, уместно привести свидетельство современника: «Стачки у них были, но весьма мало организованные... Рабочие собирались обыкновенно около фабрики и начинали играть в чехарду и прочие игры или шли на Волгу, варить чай. К ним приходил мастер или приказчик звать на работу, на что они отвечали просьбой прибавить копеек 5 в день. Просьба обыкновенно исполнялась и рабочие вставали на работу»⁷.

Люмпены городов представляли собой разорившихся крестьян, грузчиков, босяков. Колоритом, например, самарской жизни были так называемые горчишники — бедняки, выращивавшие на своих огородах красный перец, перемалывавшие и продававшие его на рынках под названием «волжская горчица»⁸. Эта часть населения нередко вносила дестабилизацию в городскую жизнь, проявляя агрессивность и пополняя ряды преступников. Понять логику поведения маргиналов можно, принимая во внимание многочисленные факты дискриминации со стороны предпринимателей, психологическую ломку людей, с трудом адаптировавшихся к городскому укладу жизни, претерпевшему трансформацию в условиях модернизации.

Характеристика социального аспекта модернизации была бы неполной без анализа облика поволжских предпринимателей, испытавших последствия жесткой конкуренции и ощущавших неупорядоченность законодательства и своего правового статуса. Текстильные фабриканты самостоятельно находили контакты с потребителями, не желая терять часть прибыли, прибегая к услугам посредников.

Вместе с тем проявлялись новые тенденции в развитии деловых отношений, касающихся роста биржевых операций, прежде всего по торговле хлебом. Однако следует заметить, что возникновение бирж в регионе было связано и с попыткой решить проблему представительства торгово-промышленных интересов. Дифференцированность интересов предпринимателей обусловила их деление на группы: к первой относились

промышленники, фабриканты, крупные торговцы; ко второй — ведущие дело «по чести и без обмана»; к третьей — спекулянты, перекупщики, процентчики, стремившиеся нажиться путем махинаций⁹.

В конце XIX — начале XX в. усилилось внимание к рабочему вопросу. В 1897 г. правительство законодательно ограничило продолжительность рабочего дня до 11,5 ч. Общее количество рабочих дней стало уменьшаться под влиянием рабочего движения: с 286—288 (1890 гг.) до 276 (к 1913 г.)¹⁰. В юридическую силу вступили законы «О страховании на случай болезни» и «О страховании рабочих от несчастных случаев». Были увеличены пособия по рождению ребенка, пенсии в результате потери зрения, рук и ног, открыты новые больничные кассы.

Бюрократия подходила к реализации законов с использованием привычных методов. Заведующий суконной фабрикой в Симбирской губернии, например, получил указание старшего фабричного инспектора разъяснить рабочим, что страховой закон от 23 июня 1912 г. «есть величайшее благодеяние для рабочих». Бойкот же созданию больничных касс «следует рассматривать не иначе как сопротивление закону, то есть ослушание воле его императорского величества...»¹¹. Методология действий властных структур по-прежнему основывалась на традициях попечительства. Рекрутируя рабочих в больничные кассы, оказывая давление на строптивых предпринимателей, администраторы не рассматривали ни первых, ни вторых в качестве полноправных партнеров. Открытое государственное вмешательство во взаимоотношения рабочих и предпринимателей было провозглашено в циркуляре МВД от 23 июля 1913 г., направленном губернаторам и вменявшем в обязанности не только наблюдать за условиями труда на производстве, но и решать конфликтные ситуации, пресекая излишнюю инициативу заводской администрации и фабричной инспекции¹².

Неудивительно, что положения страховых законов, преподносимых рабочим как уготованное им властями благо, воспринимались по-разному. Малоквалифицированные рабочие — сельщичики, трудившиеся повременно или сезонно — принципиально отказывались платить взносы, мотивируя это тем, что «не знают, для чего деньги эти вносятся и куда идут», и требуя, чтобы предприниматели сами вносили страховую сумму. Таким образом, социальное партнерство оказывалось для властей абстракцией.

Уязвимость социальной политики особенно остро проявилась в период первой мировой войны. Поволжские города

наводнили безработные, беженцы. Ухудшилось качество питания. Вербовка на оборонные предприятия женщин и подростков исключала возможность квалифицированного обучения, что не в последнюю очередь обусловило рост травматизма. Так, на 38 762 рабочих, застрахованных на 1915 г., по данным Поволжской страховой инспекции, пришлось 4 922 несчастных случая¹³.

Особенностью социальной политики стало активное привлечение общественности к решению обострившихся проблем. В августе 1915 г. Всероссийский земский союз и Всероссийский союз городов объединились в Главный по снабжению комитет земского и городского союзов (ЗЕМГОР), в функции которого входило выполнение и распределение заказов военного ведомства. Общественные деятели сконцентрировали усилия на борьбе с эпидемиями, по оказанию помощи раненым, беженцам. Из 3 844 военнопленных, прибывших в Самару в январе-апреле 1915 г., умерло 1 073 чел. Своей жизнью рисковали также врачи, санитары, фельдшеры: 15 из них скончались, заразившись от больных¹⁴.

Таким образом, недооценка социального фактора наряду с отсутствием системности проводимых мер может грозить усилению конфликтогенности в меняющемся обществе, что чревато серьезными потрясениями.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Модернизация: зарубежный опыт и Россия. М., 1994. С. 21.

² Ерасов Б.С. Одномерная логика российских модернизаторов // Обществ. науки и современность. 1995. № 2. С. 73.

³ См.: Федотова В.Г. Модернизация «другой» Европы. М., 1997.

⁴ Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 1999. Т. 2. С. 305.

⁵ См.: Шелухаев В.В. Уроки модернизации старой России // Отечеств. история. 1999. № 6. С. 80.

⁶ См.: Коваленский Н. Фабрики и заводы Саратова в санитарном отношении. Саратов, 1911. С. 34—35.

⁷ Государственный архив Самарской области, ф. 3500, оп. 1, д. 101, л. 2—3.

⁸ См.: Демидов А., Демидова И. Мелодии старой Самары. Самара, 1992. С. 56.

⁹ См.: Платонов О.А. 100 лет русскому предпринимательству. М., 1995. С. 30.

¹⁰ См.: Миронов Б.Н. Указ. раб. С. 315.

¹¹ Государственный архив Ульяновской области, ф. 195, оп. 1, д. 173, л. 19.

¹² См.: Красный архив. 1936. Т. 1. (74). С. 41—44, 48—50.

¹³ См.: Статистика несчастных случаев по Поволжскому страховому округу за 1915 год. Саратов, 1917. С. 15.

¹⁴ См.: Николаевский Н.Ф. Исторический опыт деятельности Самарского областного комитета помощи больным и раненым воинам. Самара, 1917. С. 59.

Поступила 21.03.2000.



С.М.МИХАЙЛОВА О.Н.КОРШУНОВА

МУЛЛАНУР ВАХИТОВ: ЛИЧНОСТЬ В ИСТОРИИ

Исследовательский интерес современной исторической науки сосредоточен на личностях, ранее преданных официальной наукой забвению. Как правило, это деятели эмиграции, репрессированные политики и мыслители. Отдавая должное обоснованности подобного выбора объектов изучения, нельзя, однако, не заметить, что незаслуженно умалчивается столь значительный и колоритный исторический сюжет, как жизнь Мулланура Муллазяновича Вахитова. При любой переоценке ценностей подобные личности не могут пасть жертвой продиктованного сиюминутными соображениями остракизма или затеряться в опальных по тем или иным причинам страницах прошлого.

Непреходящий интерес к Вахитову связан с проблемами соотношения нравственности и политики, роли в политике искренности и убежденности в правоте собственной позиции. Анализ жизни Вахитова содержит ключ к раскрытию многих тайн массовой психологии, пристрастий и ориентаций населения России 1917 г., популярности левых акцентов, классовой лексики и др. Не менее актуальна тема Вахитова-политика, причем политика-государственника, каким он был.

МИХАЙЛОВА Савия Мухаметдиновна, заведующая кафедрой политической истории Казанского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

КОРШУНОВА Ольга Николаевна, доцент кафедры государственного управления, истории и социологии Казанского государственного технологического университета, кандидат исторических наук.

Масштаб личности будущего народного комиссара Советского правительства во многом определили факторы не только семейного и дружеского окружения в юношеские годы. В психоневрологическом институте, где учился Вахитов, в то время преподавали такие выдающиеся ученые, как В.М.Бехтерев, М.М.Ковалевский, А.С.Лаппо-Данилевский, Н.И.Кареев, а в числе студентов был, например, П.Сорокин. Само пребывание в Петербурге способствовало обостренному интересу Вахитова к общероссийским проблемам.

Секрет широкой эрудиции (театральные пристрастия, любовь к литературе, увлеченность философией, историей и др.) Вахитова крылся в самообразовании, постоянной работе мысли. Это ощущается, в частности, в его ссылках на У.Шекспира, Ф.Ницше, Вольтера, А.Грибоедова, Н.Гоголя и др., факты французской истории. Близки и понятны были ему культура и образы Востока, труды индийских и арабских авторов¹. Примечательно, что в институте существовал кружок по изучению влияния русской литературы на татарскую. Из контекста статей Вахитова явствует, что он посещал этот кружок.

Наряду с европейской и русской музыкальной классикой Вахитов с детства знал татарские народные сказки, песни, любил слушать татарскую музыку в исполнении струнного оркестра. Хорошо знакомый с К.Тинчуриним, будущий основатель Мусульманского социалистического комитета, он связан и с историей национального театра. Вахитов участвовал также в кружке «Шимбэ» («Суббота»), который стал инициатором постановки первых спектаклей на татарском языке.

О переживании за судьбу национальной культуры татар свидетельствуют, например, строки из статьи Вахитова в «Мусульманской газете» в апреле 1914 г. (№ 12—13)². Высказывая свою радость по поводу успехов татарского театра, он писал: «Колеса мусульманской культуры продолжают вращаться, волнующая океан истории». Революция 1917 г. была для Вахитова борьбой за культурное развитие, сохранение культурного наследия татарского народа. Примечательно, что он не отделял татарскую культуру от исламской традиции, и понятие «мусульмане» для него было обозначением, в которое он вкладывал культурно-содержательный смысл; оно было синонимом слова «соотечественники». Вахитов трепетно относился к историко-культурным памятникам. Так, его дядя и учитель Исхак Казаков вспоминал, как в 1907 г. посетил вместе с Вахитовым Булгарские развалины. Будущий трибун назвал варварами тех, кто ломал памятники болгарской культуры лишь для

того, чтоб из обломков построить церковь заурядной конструкции.

Друзьями Вахитова были представители левой и демократической татарской интеллигенции (Х.Ямашев, А.Маликов и др.). Эпоха, в которую раскрылся его талант политика, отмечена взрывоопасностью, обостренностью национальных проблем. Национальный вопрос для российской революции был «тестом» на радикальность политической позиции.

Защитником идей научного прогресса и одновременно поборником возрождения мусульманских народов Вахитов проявил себя в годы учебы в Петербурге. Как публицист, печатавшийся на страницах «Мусульманской газеты», он верил в прогресс народов, исповедующих ислам, писал об этом в стиле, понятном правверным мусульманам, мечтал о рождении новых Харун-аль Рашидов, аль-Батани, Аверроэсов.

Социалистическими идеями Вахитов увлекся после февраля 1917 г. В марте он отказался войти в состав Мусульманского комитета, и левая линия в национальном движении обозначилась яснее. Вместе с Фатыхом Карими Вахитов по вопросу о войне определил свою позицию как приверженность идее освобождения покоренных европейскими странами народов Востока. Встревоженные политические противники на страницах газеты «Чингис-баласы» («Дитя Чингиса») назвали его «татарским большевиком, солдатом, потерявшим голову на германской войне, которому по ошибке приставили русскую голову»³.

Выступления Вахитова в 1917 г. становятся все более левыми по ориентации, но это — не конъюнктура. В своих статьях и речах он искренне отстаивал тезисы, в которых не сомневается. Левый крен крепнет под влиянием повседневной работы в Мусульманском социалистическом комитете. Комитет, как сообщала газета «Рабочий», вскоре после образования приступил к изданию «брошюр на родном языке по вопросам социализма и газеты». В его составе наряду с другими была и комиссия по национальным вопросам. С июня до конца 1917 г. Вахитов редактирует газету «Кызыл Байрак». На ее страницах он квалифицирует обвинения в расколе мусуль-



Мулламур Вахитов

манской нации как «проделки» и инсинуации «мелких личностей», которые «как это бывало во все времена и у всех народов, попытаются поднять против нас темные силы населения». Объясняя позицию Мусульманского социалистического комитета, его лидер настаивал, что «не социалисты разъединяют мусульман, их разъединяете вы, рабы богачей!»⁴.

В выступлении на втором Всероссийском мусульманском съезде Вахитов назвал социализм силой, которая спасет мир, и сформулировал призыв: «...во имя благоденствия и чести восточных народов я призываю вас решать все сложные вопросы только под знаменем социализма»⁵.

О бурных митинговых спорах Вахитова с Ф.Туктаровым бывавший на многих из них Я.Д.Чанышев вспоминал: «Эти схватки буквально потрясали аудиторию. Один боролся за большую, общественную, социалистическую революцию, другой — за узкоограниченную, националистическую, сильно пахнущую торгашеской идеологией Пчен-базара» (толкучка в Казани той поры. — С.М., О.К.)⁶. Об ораторском даре Вахитова писал в «Правде» М.Султан-Галиев. По его словам, М. Вахитов талантливо соединял в себе «революционность энергии, решительность характера, ясность ума и редкую способность...»⁷. Действительно, стилистика его публицистических очерков и статей привлекает богатством и многоцветием образов, свободой поэтического слова, динамикой внутреннего напряжения.

«Траектория» идейной эволюции Вахитова в те бурные дни четко обозначена в выступлении на вокзале г.Казани при отъезде на заседание Учредительного собрания 2 января 1918 г. Эту речь опубликовала 8 января 1918 г. газета «Кызыл Байрак». «Если вы желаете, чтобы свободный мусульманский мир снова очутился в бедственном положении, — говорил он собравшимся, — возьмите мусульманские дела в собственные руки... Настоящая революция в России совершилась лишь 25 октября».

Идея солидарности русских и татар на пути к свободе отставалась им в выступлении на третьем Казанском губернском съезде крестьян 1917 г. Говоря о борьбе за землю, мир и свободу, Вахитов отмечал, что в ней пострадали и мусульмане, и русские. Приветствуя съезд от лица Мусульманского социалистического комитета, он заявил, что мусульмане с оружием в руках пойдут вместе с русскими на борьбу за свободу и правду.

Вахитов твердо обозначил свою точку зрения в противостоянии с председателем Казанского Совета К.Грасисом, противником Татаро-Башкирской республики. На совещании по созыву Учредительного съезда Совета Татаро-Башкирской рес-

публики, проходившем в Москве 10—16 мая 1918 г., он говорил: «Не забывайте, что в далекой Индии, Египте, на берегах древнего Нила и в глубинах Азии живут миллионы наших братьев-мусульман, которые стонут под игом своей и коварной европейской буржуазии». Усматривая залог освобождения восточных народов в движении международного пролетариата под знаменем Советской республики, Вахитов при этом подчеркивал, что «национальность и национальные потребности не есть выдумка, наоборот, это реальность, с которой социалист должен считаться... разрешить национальный вопрос нелегко»⁸.

В современной исторической литературе наблюдается повышенный интерес к позиции по национальному вопросу М.Султан-Галиева, преемника Вахитова. Необходимо, на наш взгляд, задаться вопросом: в каких обстоятельствах и при каких «зигзагах» национальной политики Москвы определяли свою позицию эти два идеолога революционного и послереволюционного времени — Вахитов и Султан-Галиев?

М. Султан-Галиев утверждал, что В.И.Ленин был недостаточно информирован по мусульманским делам⁹, однако, по воспоминаниям С.Саид-Галиева, Вахитов свидетельствовал об умении Ленина находить время для ознакомления с подробностями хода дел по вопросу самоопределения татар и башкир¹⁰. При всех противоречиях этих свидетельств необходимо признать, что национальная политика центра в год назначения Вахитова комиссаром по мусульманским делам была новаторской. За подписью Ленина и Вахитова в июне 1918 г. опубликовано, в частности, постановление, предлагавшее Советам «в местах с наличностью мусульманского населения организовывать мусульманские комиссариаты с отделами, необходимость коих диктуется местными условиями...»¹¹. Романтизм устремлений, новизна эксперимента по перестройке национально-государственного устройства, отсутствие опыта и мирных условий решения вековых проблем взаимоотношений народов России, варьирующиеся размышления о судьбах мировой революции на Западе и освобождении страждущего Востока — все это фундаментальные черты огнедышащей эпохи, в которой спорел Вахитов.

Имя этого человека увековечено не только присвоением его предприятиям, пароходу и району в г.Казани, где ему воздвигнут памятник. Оно воспето башкирским поэтом М.Гафури в стихотворении «Нур» («Луч»), ему посвящена героическая драма Н.Исанбета, его скульптурный образ создан кунгурским ваятелем З.Р.Басыровым.

Таким образом, Мулламур Вахитов является не только частью истории революционного движения и гражданской войны. Он — органическая часть истории татарского народа, и представленный его жизнью фрагмент истории народов Татарстана отнюдь не маловажен.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Мулламур Вахитов. Избранные статьи, речи, письма, документы / Сост. Р.И.Нафигов. Казань, 1967. С. 5.

² «Мусульманская газета» издавалась в 1912—1914 гг. в Петербурге С.И.Габиевым и носила оппозиционный характер.

³ Исхаков В. Мулламур Вахитов. Пермь, 1958. С. 20—21.

⁴ Кызыл Байрак. 1917. № 6.

⁵ Независимая газета. 1917. Август.

⁶ Цит. по: Исхаков В. Указ. соч. С. 23.

⁷ Султан-Галиев М. Избр. труды. Казань, 1998. С. 307.

⁸ Цит. по: Исхаков В. Указ. соч. С. 35—37.

⁹ См.: Султан-Галиев М. Указ. соч. С. 20.

¹⁰ См.: Нафигов Р.И. Мулламур Вахитов — интернационалист, соратник В.И.Ленина // Вахитов: Жизнь и деятельность пламенного революционера-ленинца. Казань, 1985. С. 118.

¹¹ Известия ВЦИК. 1918. № 34.

Поступила 13.06.2000.



Л.Б.БОЯРКИНА

МОРДОВСКИЙ МУЗЫКАЛЬНЫЙ ФОЛЬКЛОР В ТРУДАХ ЗАРУБЕЖНЫХ УЧЕНЫХ

Изучение мордовской народной музыки за рубежом имеет давнюю традицию. Самые ранние сведения о музыкальном творчестве мордвы, инструментах, содержании песенных текстов были почерпнуты европейскими учеными из трудов русских исследователей И.Г.Георги, П.С.Палласа и И.И.Лепехина, составивших материалы их экспедиций во второй половине XVIII в. в различные губернии Российской империи. Первые же нотные транскрипции мордовской музыки были сделаны в первой четверти XIX в. лингвистом и полевым исследователем, членом Петербургской Академии наук, финном по происхождению Иоганном (русс. — Андрей Михайлович) Шёгрёном (1794—1855). Он записал семь мелодий мордовских песен, исполненных, как полагают исследователи, на флейте — вяшкома и скрипке — гарзе¹.

С последней четверти XIX в. отдельные аспекты мордовской народной музыки (содержание песен и стихосложение, инструменты, их бытовые и социальные функции, межэтнические взаимосвязи) входят в сравнительные историко-этнографические и филологические исследования финских ученых: И.Крона, А.Алквиста, О.Доннера, А.Аспелина, А.Гейкеля, У.Харва, А.Хямляйнена, Р.Бартенса, М.Кууси, М.Корхонена, П.Лейно. В трудах немецких исследователей Р.Пелицера и Э.Леви ставятся проблемы фонетической транскрипции песенных текстов, а также международных связей.

Важную роль в собирании и изучении мордовской песенной поэзии, создании источниковедческой базы для рассмотрения вопросов функционирования мордовской музыки сыграла деятельность Х.Паасонена, а именно: его посмертное 8-томное издание «Mordwinische Volksdichtung» (Helsinki, 1938—1981), подготовленное к публикации его учениками и последовате-

БОЯРКИНА Людмила Борисовна, профессор кафедры народной музыки Мордовского государственного университета, кандидат искусствоведения.

лями П.Равила, М.Кахла, К.Хейккила. В Финляндии публикации материалов экспедиции Х.Паасонена придавалось большое значение. Не случайно академик П.Равила отмечал, что включение в научный оборот мордовского наследия Х.Паасонена является «наивысшей национальной обязанностью финнов»².

Существенная роль в исследовании мордовской народной музыки принадлежит финскому этномузыкологу профессору Армасу Оно Вяйсянену (1880—1969)³. В 1914 г. он впервые в истории изучения мордовского фольклора сделал более 200 фонографических звукозаписей песен и инструментальных наигрышей в условиях их естественного функционирования — в эрзянских и мокшанских селах Левобережья Волги. Нотные транскрипции напевов и инструментальных наигрышей, а также исследование, посвященное систематике, структурным особенностям музыки мордвы, историческим связям с другими народами, опубликованы ученым отдельной книгой — «Mordwinische Melodien» (Helsinki, 1948). Это издание является выдающимся памятником мордовской народной музыки, зафиксировавшим музыкальную традицию этноса начала XX в. В 1916 г. фонографические записи музыки мордвы, услышанной от мордовских солдат, военнопленных русской армии в австрийском лагере «Харт», произвел венский музыковед и композитор Р.Лах (1874—1958). Нотации и исследования по мордовской музыке публиковались им в 1918, 1920 и 1933 гг. Самое крупное из них — *Lach R. Gesdngge russischer Kriegsqsqefangener. Bd. I. Abt. 2: Mordwinische Gesdngge. Wien und Leipzig, 1933*. В приложении к последнему исследованию Р.Лаха помещена статья известного русского лингвиста и музыковеда Н.С.Трубецкого «*Über die Struktur der mordwinischen Melodien*» и его систематизация напевов эрзянских песен, нотированных Р.Ф.Учаевым, которые представлены в «Мордовском этнографическом сборнике» (СПб., 1910) академика А.А.Шахматова. Публикации О.С.Вяйсянена, Р.Лаха и Н.С.Трубецкого, несмотря на критику их отдельных научных положений (З.Кодай), надолго определили направления исследований зарубежными учеными проблем мордовской народной музыки как составной части древней финно-угорской музыкальной традиции.

Методологические принципы зарубежных ученых конца XIX — начала XX в. были близки и отечественным исследователям: В.Н.Майнову, Д.К.Зеленину, М.Е.Евсевьеву. А.А.Шахматову, А.В.Маркову, Н.Ф.Финдейзену, С.К.Буличу и многим другим выдающимся деятелям российской науки, внесшим

значительный вклад в формирование сравнительного финно-угроведения и славистики.

Деятельность отечественных и зарубежных ученых способствовала возникновению в 1925 г. первого в России научного объединения финно-угроведов — Ленинградского общества исследователей культуры финно-угорских народностей (ЛОИКФУН), ставившего своей задачей создание «финно-угорского центра и финно-угорской традиции в России»⁴. Концептуальные идеи в деятельности общества определялись широким культурологическим подходом к комплексному историко-сравнительному изучению этнокультур, выделением в них продуцирующих и духовно-нравственных начал с целью их освоения в практике «культурного строительства». Судьба этого общества, в которое входили В.А.Егоров, М.А.-Котлубай, Д.К.Зеленин, Д.В.Бубрих, П.К.Симони, Н.Ф.Финдейзен и другие крупнейшие ученые, известна: в начале 30-х гг. оно было закрыто⁵.

Собственно, с этого времени многообразные научные связи отечественных и зарубежных финно-угроведов стали спорадическими. Оживление в них внесли проводимые с 60-х гг. международные финно-угорские конгрессы. Новый этап изучения мордовской народной музыки, определившийся в эти годы, преимущественно связан с венгерским сравнительным этномузыкальным этнознанием. Его крупнейшим представителем является академик Л.Викар, посвятивший изучению мордовской музыки экспедиции в 60—80-х гг. (сбор материала совместно с Г.Берецки). Им были проведены сравнительные исследования (*Vikar L. Archaic Types of Finno-Ugrian Melody // Studia Musicologica Academiae Scientiarum. Hungaricae. 1972. № 14*), осуществлен выпуск грампластинок (*Vikar L. Folk Musik of Finno-Ugrian and Turkis Peoples. Hungaroton, 1984. Lpx. 18087—89*).

В 70-х гг. в западной музыкальной компаративистике начинают переосмысливаться научные положения о многоголосьи мордвы, сложившиеся под влиянием идей А.Вяйсянена. Мордовская музыка начинает публиковаться в сводных музыкальных сборниках финно-угорских песен (*Kolk U., Ritsing R., Valmet A. Leegaiused. Tallin, 1970; Vikar L., Szij E. Erdük ÷neke. Budapest, 1985*). В Эстонии под руководством И.Рюйтел разворачивается большая работа по изданию первых библиографических списков трудов по мордовской музыке, выпуску грампластинок (1979, 1983), составленных из звукозаписей, хранящихся в Литературном музее АН Эстонии; фонды мордовской музыки пополняются новыми экспедиционными и ста-

ционарными записями М.И.Чувашева, В.И.Данилова, Н.И.Бояркина, И.Рюйтел, М.Яллай, Л.Сикка; публикуется значительное число статей мордовских исследователей.

С выходом в свет первой многотомной академической антологии «Памятники мордовского народного музыкального искусства» (Саранск, 1981—1988) за рубежом начинается новый этап в изучении мордовской музыкальной традиции. Во многих странах появляются рецензии на эту работу, мордовские исполнители и ансамбли приглашаются на зарубежные научные форумы и фестивали народной музыки, вопросы мордовского музыкального фольклора начинают регулярно рассматриваться на международных конференциях, труды мордовских этномузыковедов публикуются за рубежом. В 90-е гг. для решения сложных задач полевого исследования мордовской музыки объединились усилия научных учреждений Мордовии, Финляндии и Эстонии. В этой работе приняли участие ученые МНИИЯЛИЭ, Мордовского госуниверситета, Центра мировой музыки (Хельсинки), Института народной музыки (Каустинен), университетов Тампере и Ювяскюля, Литературного музея Финно-угорского общества (Хельсинки) и фонограммархива Литературного музея АН Эстонии. Мордовско-финско-эстонские экспедиции 1990, 1991, 1993 гг. заложили новые архивные фонды — прочную основу для дальнейших сравнительных исследований в Мордовии и за рубежом.

В наши дни глубокий интерес к сравнительному изучению мордовского музыкального фольклора проявляют многие зарубежные ученые: Л.Викар, О.Имре, Л.Фёльфельди (Венгрия); И.Саастамойнен, И.Колехмайнен, Т.Лейсиё, А.Асплунд, Я.Ниemi (Финляндия); В.Копке (Германия); Ф.Грюнд, Ш.Кацнадар (Франция); Г.Тернхаг, Ю.Тайнио (Швеция); Р.Таннер (Швейцария); Х.Бооне (Бельгия); И.Рюйтел, В.Сарв, А.Линтруп (Эстония); С.Станкович (Югославия); М. ван Геел (Голландия); Р.Цвишман (США); И.Жордания (Грузия); Т.Варфоломева (Беларусь) и др.

История изучения мордовского музыкального фольклора за рубежом красноречиво свидетельствует о том, что духовное наследие народа становится составной частью современной научной базы европейской этномузыкологии, а дальнейшее сравнительное исследование музыкальных традиций мордвы имеет значимость не только для финно-угристики, но и в целом для теоретического музыкознания.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Бояркин Н.И. Мордовское народное музыкальное искусство. Саранск, 1983. С. 7.

² Цит. по: Маскаев А.И. Мордовская народная эпическая песня. Саранск, 1964. С. 23.

³ См.: Бояркина Л.Б. Мокшэрзяда лац морайхть аш (Армас Вяйсяненонь «Мокш-эрзянь мелодиятне» Финляндияса книганц лисемста 50 кизонь топодемати) // Мокша. 1998. № 9. С. 117—124.

⁴ Отчет ЛОИКФУН за первые два года деятельности. Л., 1927.

⁵ См.: Бояркина Л.Б. ЛОИКФУН: История и современность // Н.П.Огарев от XIX к XXI веку. Саранск, 1999. С. 127—129.

Поступила 21.10.2000.

ВОРОНИН В.В. *Трудоресурсный потенциал в условиях реструктуризации отраслей хозяйственного комплекса.* — Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2000. — 480 с.

Проблемы занятости населения и формирования рынков труда различного иерархического уровня в переходный период развития российской экономики, в условиях реструктуризации отраслей хозяйственного комплекса страны чрезвычайно актуальны и вместе с тем мало изучены. В связи с этим рецензируемая работа В.В.Воронина представляет значительный интерес с научно-практической точки зрения.

Оценивая эффективность использования трудоресурсного потенциала (Российской Федерации в целом и Самарской области, в частности), автор определяет состояние рынка труда и занятости как очень сложное и противоречивое. В глубоком и разностороннем анализе рынка труда Самарской области особое внимание обращено на увеличение доли женщин в составе безработных; рост доли безработных инвалидов; высокий процент безработной молодежи; высокий удельный вес безработных, состоящих на учете в службе занятости в течение года и более; незначительное снижение продолжительности безработицы; высокий уровень напряженности на региональном рынке труда; высокую дифференциацию уровня безработицы по регионам России; сложную демографическую ситуацию в Самарской области.

В.В.Воронин предлагает оригинальное теоретико-методологическое исследование основ формирования рынка труда на региональном уровне и систему управления процессом формирования и использования трудоресурсного потенциала. Рецензируемая монография имеет четкую и логически выдержанную структуру. В первой главе на основе богатого исторического и фактического материала обобщены современные представления об экономическом потенциале с выделением следующей его

черты: движению экономического потенциала как части национального богатства страны свойствен циклический характер и главенствующую роль в этом потенциале играют труд, трудовые отношения. Далее, характеризуя трудовые ресурсы, автор делает акцент на отличительных особенностях таких категорий, как «рабочая сила», «трудовые ресурсы», «трудоресурсный потенциал», «трудоресурсный капитал», и дает экономическую оценку трудоресурсного потенциала.

Вторая глава посвящена анализу хода экономической реформы в стране и обоснованию необходимости отраслевой реструктуризации хозяйственного комплекса. Здесь выделены два этапа, каждому из которых присущи свои направления, особенности, конкретные методы решения проблем; при этом самостоятельный блок составляют проблемы, связанные с последствиями (социального и экономического характера) отраслевой реструктуризации на народнохозяйственном и региональном уровнях.

В третьей главе автор останавливается на проблеме развития трудоресурсного потенциала в условиях переходного периода, начиная с эволюции рыночных отношений в России, анализа тенденций формирования и использования трудоресурсного потенциала и заканчивая оценкой эффективности его использования.

Четвертая глава монографии, по нашему мнению, является наиболее интересной и оригинальной в научном отношении, поскольку в ней автор рассматривает региональный аспект исследования трудоресурсного потенциала, которому, как было уже отмечено, уделяется мало внимания в отечественной науке. В этой главе на основе большого статистического материала дается оценка современной демографической ситуации в Самарской области и характеризу-

ются факторы, влияющие на нее. Особое внимание уделено процессам миграции населения, способствующим в условиях стабильной экономики более эффективно использованию рабочей силы, оптимизации размещения трудоресурсного потенциала по территории страны. Подчеркнуто, что Самарская область, обладающая выгодным географическим положением, остается регионом, благоприятным для мигрантов.

Несомненный интерес представляет исследование рынка труда в данном регионе: автор очень подробно и обстоятельно рассматривает все наиболее характерные его особенности. Результаты проведенного анализа позволили автору сформулировать конкретные рекомендации по осуществлению комплексного подхода при реализации мероприятий по использованию регионального трудоресурсного потенциала на период до 2010 г.

Пятая глава носит преимущественно прикладной характер и зовет, на наш взгляд, особый интерес у специалистов, занимающихся решением практических задач в области формирования и использования трудовых ресурсов, занятости и регулирования социально-трудовых отношений. Обращает на себя внимание прогноз трудоресурсного потенциала Самарской области до 2010 г., составленный автором, поскольку в

нем отражена стратегия развития региона. Завершается глава блоком конкретных мер и предложений по решению проблем занятости трудовых ресурсов области. При этом подчеркивается, что данные проблемы должны постоянно находиться в центре внимания всех «вертикальных» и «горизонтальных» властных структур.

В целом рецензируемая монография В.В.Воронина, при всей дискуссионности ряда ее положений, представляет несомненную теоретико-методологическую ценность и имеет немаловажное практическое значение для специалистов в области региональной экономики, экономики труда, экономической и социальной географии, социологии и других отраслей знания, так или иначе рассматривающих столь актуальные для современной России вопросы использования и воспроизводства трудовых ресурсов.

М.М.ГОЛУБЧИК,
доктор географических наук,
профессор,
Н.Н.ЛОГИНОВА,
кандидат географических наук,
доцент,
Н.А.ФИЛИПОВА,
кандидат экономических наук,
доцент
(г.Саранск)

РЕГИОН: КОНТУРЫ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЯ

15—16 февраля 2001 г. в г. Саранске на базе Мордовского государственного педагогического института (МГПИ) прошла Всероссийская научно-практическая конференция «Регион: контуры безопасности и развития». Ее учредителями выступили Государственное Собрание Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, Мордовский государственный педагогический институт, Мордовский государственный университет, Саранский кооперативный институт Московского университета потребительской кооперации, Ульяновский государственный университет. В работе конференции приняли участие ученые и руководители из Саранска, Москвы, Ульяновска, Пензы и др. городов.

С докладом на тему: «Методологические основы региональной аналитики» выступил заведующий кафедрой философии, социологии и экономики МГПИ профессор В.А.Писачкин. Он охарактеризовал понятия «безопасность» и «развитие», которые имеют как теоретическое, так и практическое измерение. Безопасность — это важнейший фактор и мера регуляции и регламентации человеческой деятельности и эффективности социального управления, отличающаяся специфическими чертами на различных уровнях (глобальный, национальный, региональный и локальный) организации социума. Применительно к глобальному и национальному уровням, как известно, уже разработаны и адаптированы концепции устойчивого развития. На национальном уровне в Российской Федерации в 1996 г. также была принята, а в начале 2000 г. модернизирована концепция национальной безопасности. Сегодня прослеживается тенденция осознания необходи-

мости разработки и адаптации региональных концепций безопасно-устойчивого развития.

Докладчик обратил внимание на то, что существует зависимость между разработкой региональных концепций безопасно-устойчивого развития и состоянием региональных исследований. В науке и социальной практике на протяжении всего XX в. формировалось направление, получившее название «региональные исследования» (аналоги этого названия — «регионоведение», «регионалистика», «регионология» и др.). Сейчас данное направление характеризуется следующими качественными свойствами и методологическими подходами: 1) междисциплинарностью; 2) эмпирической направленностью; 3) системностью (холистичностью); 4) компаративностью (сравнительностью); 5) гуманитарностью (гуманистичностью); 6) конструктивностью. Ресурсный подход, в дополнение к ним, позволяет выявить эффективность использования и функционирования региональной ресурсной базы.

В.А.Писачкин подчеркнул, что при проблемных и тем более экстремальных ситуациях необходима социально-гуманитарная экспертиза, проведение которой целесообразно осуществлять на вневедомственной основе. В заключение он отметил важность концептуального объединения на региональном уровне идей безопасности и устойчивого развития.

В докладе «Регион как социокультурная и природно-экономическая система» директор НИИ региональной проблематики профессор А.И.Сухарев сказал, что те системные кризисные явления, опасность возникновения которых прогнозировалась в 2003 г., уже стали фактом сегодняшней жизни. По мнению докладчика, проблеме безопасности региона необходимо

рассматривать, отталкиваясь от концепции системного понимания его как социокультурного и природно-экономического явления или территориального сообщества, способного к относительно устойчивому функционированию и развитию во всех измерениях человеческой жизни во взаимодействии с другими регионами. А.И.Сухарев обратил внимание на то, что следует различать понятия «системный кризис» и просто «кризис». На современном этапе реформ, к сожалению, недооценивается опасность системного кризиса, а он проявляется во многих сферах жизни российских регионов.

Развитие региона невозможно вне связи с процессами, происходящими в стране и в мире, что актуализирует региональную активность, конструктивное видение процесса и перспектив выхода из кризиса. Региональная активность — это не стремление к сепаратизму и изоляции, поэтому, по мнению докладчика, актуальна идея административного приграничья. Он также считает важной разработку концепции региональной безопасности с учетом концепции устойчивого развития.

Доклад заведующей кафедрой философии гуманитарных факультетов Мордовского университета профессора Р.И.Александровой был посвящен безопасности духовной сферы. Она отметила, что сегодня не только отечество, но и философия в опасности. Эта наука является основой гуманитарного знания, из философского осмысления действительности родились все знания, в том числе регионоведение.

Духовным аспектом здоровья каждого человека, культуры и нации является их духовное здоровье. Любовь «к родному пепелищу, к отеческим гробам» есть важнейшая составляющая духовной безопасности

вообще. Поэтому профанация культуры умерших отравляет умы и души людей и всего социального организма. Все формы «отцеубийства» и пренебрежение к памяти умерших небезопасны для живых. Поэтому важным аспектом безопасности является воспитание уважительного отношения как к памяти отдельного человека, так и к отечеству.

Р.И.Александрова отметила, что существуют эталоны духовной безопасности и духовного здоровья, в качестве которых предстают общечеловеческие ценности. Эталоны российской духовности являются идеи всеединства, евразийства, русского космизма, соборности и др., которые не «вписываются» в организованную индивидуализмом традицию Запада. В заключение докладчик указала на необходимость возрождения духовности, поскольку только экономическими преобразованиями невозможно преодолеть трудности современного этапа развития российского общества.

С.Ф.Сорокин, председатель Комитета Государственного Собрания Республики Мордовия по бюджету, финансам и налогам, затронул вопрос развития теории собственности как гаранта экономической безопасности. Развитие общества и благосостояние его членов зависят прежде всего от того, насколько эффективно работает социально-экономическая система, основу которой составляет собственность. Болезнь российского общества, по мнению докладчика, кроется в сердцевине экономики — собственности. В ходе экономических реформ стало очевидным, что ошибкой теории и практики было и остается отношение к собственности как к чему-то неделимому. Между тем она многообразна, и все ее формы имеют равное право на существование. Насильственное насаждение той или иной формы

обречено на провал и повышает экономическую опасность в стране и регионах.

Особое внимание, считает докладчик, следует обратить на распределение собственности, поскольку идея продажи прав оторвана от производства, а экономическое право собственности работает только в условиях производства. Поэтому важно определять, насколько эффективна та или иная форма собственности, какие издержки необходимы для ее функционирования. В заключение С.Ф.Сорокин подчеркнул, что Республика Мордовия имеет довольно высокий потенциал, но в силу недостаточно оптимальной структуры собственности он используется не в полной мере.

Тема доклада министра труда и занятости Республики Мордовия Л.А.Ивановой — «Социальное партнерство как фактор стабильности и безопасности региона». Идея социального партнерства возникла в начале 90-х гг. и состоялась в качестве «амортизатора» социального протеста. Министр отметила, что на тех предприятиях, где достигнуто согласие между работодателем и трудовым коллективом, существует здоровая основа для нормальной работы. В Республике Мордовия идеи социального партнерства развиваются на всех уровнях: республиканском, городском, районном, в организациях и на предприятиях. Подписано уже четвертое соглашение между правительством, союзом работодателей и профсоюзами республики. Заключено 27 отраслевых соглашений, 19 — районных (городских), более 2 000 коллективных договоров. Необходимость последних вызвана тем, что, поскольку новый Трудовой кодекс еще не принят, это сейчас единственный документ, который позволяет регулировать взаимоотношения между работодателем и работниками в конфликтных ситуациях.

По мнению Л.А.Ивановой, на основе социального партнерства должны решаться следующие проблемы социально-трудовых отношений: всемерное повышение реальных доходов населения, регулирование оплаты труда; создание рабочих мест и обеспечение занятости населения, особенно женщин; создание благоприятных условий для трудовой деятельности молодежи; снижение напряженности в трудовых коллективах.

Заведующий кафедрой журналистики Мордовского университета профессор П.Н.Киричек в докладе «Информационный фактор социальной безопасности» отметил, что информацией, публичным словом можно нанести огромный вред и личности, и обществу, и государству. Прежде чем насилие совершится физически, оно должно совершиться идеологически. Насилие над личностью, обществом и государством должно еще и оправдаться в средствах массовой информации, на телевидении, радио, в газетах. Поэтому в глобальном измерении информационной безопасности перед человечеством стоят две цели: во-первых, самосохранение, во-вторых, развитие. Докладчик подчеркнул недостаточность принимаемых мер по обеспечению информационной безопасности в регионе, что приводит к неадекватной информированности населения о проводимых реформах и неравному доступу для отдельных слоев населения к государственным средствам массовой информации, а также существует пропаганда чуждых российскому духовному сознанию ценностей и традиций, засоренности информационной среды иноязычными словами и выражениями. П.Н.Киричек также указал на важность разработки и внедрения государственной информационной политики в регионе. В качестве мер усиления общественного

контроля за деятельностью журналистов он предложил создать экспертный совет при Мининформпечати РМ и учредить общественный совет на государственном телерадиовещании, а также организовать при Минюсте РМ комиссию по этико-правовым спорам в области масс-медиа.

Е.И.Морозов, заведующий кафедрой социологии Ульяновского государственного университета профессор, выступил с докладом на тему: «Социальная диагностика региональной безопасности». Он, в частности, отметил, что региональные проблемы во многом совпадают. Опыт показывает непосредственную взаимосвязь проблем безопасности и развития. Это проявляется в том, что невозможна безопасность региона без его развития. Данная проблема достаточно интегративна.

Безусловно, на первом месте стоит экономическая проблема, суть которой заключается в том, что развитие невозможно без инвестиций. Характеризуя ситуацию в Ульяновской области, докладчик отметил, что из региона ушел практически весь частный капитал. Это произошло как по идеологическим причинам, так и вследствие объективных и субъективных факторов. Отсутствие инвестиций привело к уменьшению налогооблагаемой базы. Промышленность за 10 лет не смогла выйти из кризиса. Практически прекратилось промышленное и жилищное строительство, сохраняются лишь темпы строительства элитного жилья. Все это привело к политической нестабильности в области, усилившейся после губернаторских выборов, в которых руководитель области, 14 лет находившийся у власти, потерпел поражение. Новая власть предпринимает различные меры, в том числе непопулярные, пытаясь выйти из системного кризиса, который охватил се-

годня регион. В то же время она, впрочем как и прежняя администрация, практически не обращается к экспертному анализу. Он оказывается востребованным лишь во время предвыборной кампании. Между тем, по убеждению докладчика, в регионе необходим комплексный социально-экономический мониторинг. Только статистики здесь недостаточно, поскольку слишком большая разница между официальными данными и действительной ситуацией в регионе. Необходим постоянный анализ качества и уровня жизни, субъективных оценок благополучия, влияния объективных факторов на субъективные оценки. Игнорирование их может привести к снижению устойчивости развития региона, отсутствию социальной и политической стабильности.

Заведующий кафедрой философии Московского университета электронной техники и Московского института делового администрирования профессор Ю.Л.Егоров выступил с докладом «Концепция устойчивого развития и проблемы управления». Он подчеркнул особое значение управления для решения проблем безопасности и устойчивого развития. Докладчик отметил, что основной порок системы управления в России — это отсутствие национальной идеи. Об этом убедительно свидетельствует опыт реализации программы «японского чуда». Для безопасности и устойчивого функционирования региона проблема управления также исключительно актуальна. В то же время нельзя обеспечить устойчивое состояние региона, поскольку вся страна находится в состоянии кризиса, в мире происходят процессы глобализации, а эти противоречия сказываются на всех странах, в том числе России и ее регионах. Не обращаясь сегодня к вопросам гумани-

тарного знания, гуманизма, в самом широком смысле слова, к вопросам гуманитаризации системы образования, мы не сможем сформировать новую нравственность, новую этику, без которых устойчивое развитие и будущее цивилизации невозможно.

«Инновационные технологии телекоммуникационного комплекса Республики Мордовия, проблемы безопасности и защиты информации» — тема выступления Г.Н.Мозгайчева, заместителя генерального директора ОАО «Связьинформ». Он констатировал, что глобальные процессы развития складываются из элементарных фактов конкретной практики. Применительно к информационному пространству республики ОАО «Связьинформ» является крупнейшим телекоммуникационным оператором. По техническим показателям, например в области насыщения телефонной сети коммутаторами с программным управлением, регион занимает: по городу — 6-е, а по селу — 2-е место в стране. Таким образом, технологическое оборудование и каналы связи региона готовы для широкомасштабного развития информационных технологий.

Докладчик охарактеризовал также проблемы информационной безопасности, уязвимости и защиты информации и отметил необходимость разработки новой и совершенствования действующей нормативно-правовой базы в этой области; сохранения и управляемости федеральной сети в условиях насыщения телекоммуникационного комплекса сложным оборудованием с программным управлением; постоянного проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по обеспечению информационной безопасности.

Далее с сообщениями выступили Г.Г.Зейналов, доцент кафедры философии, социологии и экономики МГПИ (тема «Модель безопасно-устойчивого развития региона»), В.В.Бахарев, заместитель декана экологического факультета УЛГУ доцент («Экологическая культура как фактор экологической безопасности в регионе»), А.В.Каверин, заведующий кафедрой экологии Мордовского университета профессор («Экологическая безопасность региона: управление и экспертиза»), В.Т.Ерофеев, член-корреспондент Академии архитектуры и строительства профессор Мордовского университета («Биокоррозия изделий и конструкций из железобетона как инженерно-техническая и социальная проблема»), Н.И.Новотрясов, декан факультета управления ИПК Мордовского университета доцент («Борьба против сектанства как фактор региональной безопасности»), И.Б.Ниманов, доцент кафедры истории отечества Мордовского университета («Проблемы политической стабильности и общественно-политические движения в Республике Мордовия в 90-е гг. XX столетия»).

На конференции работали следующие секции: «Философские проблемы устойчивого развития общества», «Социальные аспекты безопасности», «Экономические аспекты безопасности и устойчивого развития общества», «Образование и региональная безопасность», «Информационная безопасность региона».

Итогом работы конференции стало принятие рекомендаций.

В.В.ПИСАЧКИН
(г.Саранск)

РЕКОМЕНДАЦИИ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «РЕГИОН: КОНТУРЫ БЕЗОПАСНОСТИ И РАЗВИТИЯ»

Безопасность — это одна из основополагающих потребностей человека, общества и всех живых существ. Одновременно — это общенаучная категория, отражающая состояние систем, их способность к нормальному функционированию, воспроизводству и сохранности основных свойств и качеств, поддержанию дееспособности знаковых (системообразующих) элементов. В социальных системах различного ранга (национальная, межрегиональная, региональная, локальная) безопасность и развитие имеют собственный набор доминантных и рецессивных признаков.

В региональном измерении безопасность отражает качество функционирования открытых социальных систем, регионов. Для них свойственна органическая включенность в систему федерального (национального) уровня, существование которой определяет жизнедеятельность политической, военной, экономической, социальной и культурной сфер социума, регулируемые положениями, закрепленными в Конституции РФ, Законе РФ «О безопасности», Концепции национальной безопасности.

Региональные системы имеют определенный набор ресурсов: природных, экономических, демографических, интеллектуальных, этнических, административных, санитарно-гигиенических и др. Ресурсный подход позволяет выявить эффективность их использования и функционирования.

Для разработки концепции региональной безопасности, ориентирующей на создание благоприятных ус-

ловий для эффективного использования и привлечения ресурсов, необходима методологическая и теоретическая база, опирающаяся на современные концепции регионоведения (жизненного пространства, качества жизни, устойчивого развития, волновых процессов и др.). Обращение к этим концепциям позволит выбрать приоритеты безопасности и развития, определить доминантные индексы и критерии, принципы и технологии регионального развития в соответствии с мерой социальной эффективности.

Исходя из вышесказанного, участники конференции констатируют:

1. Для большинства регионов Российской Федерации характерно преодоление нисходящей фазы общесистемного кризиса. Данное состояние сопровождается снижением уровня и качества жизни населения за счет мобилизации ресурсов, сил и средств для преодоления инерции посткризисной ситуации.

2. Наибольшую угрозу для социальной жизни в регионах в настоящее время представляет бедность населения. За чертой прожиточного минимума находится более 50 % населения. Продолжает увеличиваться разрыв между бедными и богатыми. Дистанция чрезмерно велика (10 % бедного населения к 10% богатого составляет более чем 1/15). В развитых странах такое соотношение доходов обычно 3—6 раз. Социологи утверждают, что при возрастании коэффициента дифференциации (соотношения доходов полярных групп населения) до восьмикратного уровня возникает опасность социальной деградации общества.

3. Демографическая ситуация детерминирована бедностью населения, плачевным состоянием молодой семьи, неуверенностью в завтрашнем дне, социальной нестабильностью. Ближайшие годы могут породить

иллюзию прироста трудоспособного населения. Его приток обусловлен временным влиянием совершеннолетних, рождаемость которых была стимулирована в середине 80-х гг. Но этот приток закончится уже через пять-семь лет.

4. Сельскохозяйственные земли выходят из продуктивного оборота, а населенные пункты вымирают.

5. Крайне низкой остается инновационная активность ряда регионов Российской Федерации и существует опасность их технического и технологического отставания.

6. Нельзя считать эффективной деятельность некоммерческих организаций, активность которых в целом не достаточно высока.

Исходя из вышесказанного, участники конференции *рекомендуют*:

1) для реализации конституционных принципов построения социального государства в Российской Федерации считать наиболее актуальными задачами преодоление разрыва между наиболее бедным и наиболее богатым слоями населения в регионах и формирование «среднего слоя»;

2) выработать новую стратегию регионального природопользования и социально-экономического развития, для чего необходимо создание методологической основы концепции региональной безопасности и устойчивого развития;

3) считать разработку мер информационной безопасности одним из приоритетных направлений концепции региональной безопасности;

4) считать целесообразным применение практики независимой социальной и гуманитарной экспертизы в проблемных и экстремальных ситуациях. В основе социальной и гуманитарной экспертизы должны лежать социальный заказ и массовый запрос. Сверхзадача гуманитарной экспертизы — гуманизация конфликтных ситуаций;

5) в условиях угрозы технического и технологического отставания исключительно актуальным считать развитие инновационных технологий и интеллектуальных ресурсов;

6) создать антикризисный аналитический центр безопасно-устойчивого развития с филиалами в регионах по осуществлению экономического, экологического и социального мониторинга;

7) приоритетным направлением в обеспечении экологической безопасности региона считать непрерывный процесс экологического сопровождения хозяйственной деятельности, включающий оценку промышленного воздействия на окружающую среду и общественную и государственную экологическую экспертизу;

8) рассмотреть возможность промышленного внедрения разработок в области использования отходов боя стекла, отработанных источников света и других приборов при получении строительных материалов различного назначения;

9) обобщающим критерием безопасности и устойчивого развития региона считать индекс человеческого развития, включающий в себя: валовой региональный продукт на душу населения, его прирост за год и доведение его до среднероссийского уровня; ожидаемую продолжительность жизни населения региона; уровень образования;

10) проводить активную социальную политику в регионе, которая должна включать целенаправленное регулирование как доходов населения, так и его занятости. В связи с этим необходимы разработка и реализация программ подготовки и переподготовки кадров, формирования рабочих мест в государственном и негосударственном секторах экономики;

11) активизировать научные разработки по созданию теории эффективного собственника, непосред-

ственно сопряженного с качеством окружающей среды. Эта теория должна включать в себя правовую, политическую, социальную, духовную, технологическую, природно-климатическую и прочие составляющие;

12) руководству Республики Мордовия уделять более значительное внимание экономической безопасности региона. Одной из приоритетных задач считать разработку программ и проектов по обеспечению экономической безопасности региона;

13) рассматривать регионально-национальный компонент образования как основу формирования у молодых людей представлений о единстве многонациональной страны, месте их малой родины в системе российских регионов. Воспитание культуры мира, личности, толерантно относящейся к иным культурам и национальным традициям, является одной из целей современной реформы образования;

14) формировать методологический базис исследований в области образования. Одним из путей обеспечения регионального развития должно стать создание социально привлекательной

среды, стимулирующей количественно и качественно сбалансированную профессиональную подготовку специалистов;

15) учитывая приоритетность региональной образовательной системы в развитии регионального социума, считать одним из важных ресурсов безопасности в регионе социокультурный и интеллектуальный ресурсы образования. Региональная система образования может выступить базовым звеном безопасно-культурной и безопасно-устойчивой организации социума региона;

16) считать необходимыми разработку и внедрение государственной информационной политики в регионе. В качестве первых шагов для усиления общественного контроля за деятельностью журналистов следует создать экспертный совет при Мининформпечати РМ, учредить общественный совет в системе государственного телерадиовещания, организовать при Минюсте РМ комиссию по этико-правовым спорам в области масс-медиа. Государственной Думе РФ инициировать внесение в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» раздела о языке прессы.

ABSTRACTS

Annual Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation of April 3, 2001.

V.B.Christenko. Budget Federalism Development in Russia: from Money Division to Power Division.

Russian budget federalism development in the 1990th is analyzed. Fundamentally different approach to interbudget relations formation at present stage is offered.

D.V.Dolenko. Political and Territorial Processes in the Post-Soviet Space at the Age of the Millenium.

Processes of Soviet and Post-Soviet space decentralization and deintegration, reasons and driving motives for them are analyzed. Problems and perspectives of integration both at the intra- and intergovernmental levels are considered. In this context the complicated political and legal problem of the State territorial integrity and the right of the peoples for self-determination are analyzed.

Direction on Keeping the Federal Register of Municipal Entities in the Russian Federation.

A.P.Potapov. Local and Regional Budgets Interaction in the Constituent Entities of the Russian Federation.

In the course of the analysis of local and regional budgets interaction «points of contiguity» of the mentioned levels of the budget system in accordance with the Federal and Regional Legislation are brought to light. Practice of the interbudget relations formation in the Republic of Mordovia and the Vladimir Region are considered.

E.A.Demyanov. Exclusion in the Field of Local Self-Government.

Social and legal situations of exclusion in the field of local self-government are considered. Ways for their solution are offered.

State Programme «Patriotic Up-Bringing of Citizens of the Russian Federation for 2001—2005».

On Operation on Structure and Contents of General Education Improvement.

Resolution of the RF Government of March 23, 2001 № 224.

The XXI century — the Century of Education.

Materials of the VI-th Conference of the Russian Council of University Rectors held on December 6—7, 2000.

The Caucasus Impulse of Integration.

Information on the Research and Practice Conference «Integration — an Effective Way for University Complexes Formation» held in Nalchik on December 21—22, 2000.

In Chuvashia the Way of Intergration has been Followed.

Information on the Presidium of the Russian Academy of Education Bureau Meeting held on January 17—18, 2001 in Cheboksary.

Engineering Education is 300 Years Old.

Materials of Science and Practice Conference «Professional Engineering and Technical and Military Education in Russia» held on February 14, 2001.

Regulation on State Order for Professional Retraining and Increase of Qualification of Governmental Officials of Executive Power Organs.

G.V.Korablyeva. Regional Educational Programmes Implementation in the Ural in the End of the 1980th — the Beginning of the 1990th.

After the example of the Perm, Sverdlovsk, Chelyabinsk Regions and other territories the formation of regional educational system is demonstrated. In connection with this special attention is paid to the National School development.

E.G.Sergushin, O.V.Sergushina. Formation of Social and Professional Self-Determination of Students in the Conditions of Profile Education.

The results of the first stage of the experiment aimed at the formation of students' preparedness for social and professional self-determination in the conditions of the profile education through the new pedagogical model of civil society creation are represented.

J.Bush. The Role of Federal Government — to Serve not the System, but the Child.

The programme of education development in the USA is presented.

Charter of Russian Fund of Fundamental Research.

On Usage by Scientific Organizations of Part of Profit Left in their Disposal for Scientific and Research and Experimental and Design Works Implementation and Development.

The RF Government Regulation of February 2, 2001 № 91.

On Approval of Registration Rules of International Scientific and Technical Collaboration Agreements Conducted by State Scientific Organizations.

The RF Ministry of Industry, Science and Technology Order of December 27, 2000 № 168.

Agreement between the RF Government, the Kaluga Region Government and the city of Obninsk Administration on the Programme (Main Trends) of Development of Obninsk as science-city of the Russian Federation for 2000— 2004.

Y.S.Osipov. Centenarian Traditions Unite the Academy.

Exposition of the speech of the President of the Russian Academy of Science at the meeting of the Russian Academy of Science Administration with scientific people of the Ural.

S.P.Starostin. Organization of the System of State Prognostication of Scientific and Technical Development.

Goals, aims, principles, the structure and trends of the System of State Prognostication of Scientific and Technical Development are stated. The importance of the usage of prognosis and analytical information in the course of the State Scientific and Research policy formation and implementation is substantiated.

E.L.Faibusovich. Typology of Problematic Territories: Social and Economic Aspect.

An attempt of typologization and classification of problematic territories on basis of the number of social and economic indices is made. The ways to solve the problems arising in these regions are offered.

Main Indices of Social and Economic Condition of the Russian Federation Regions in 2000.

A.A.Kin. Financial Police in the Zone of the Baikal-Amur Main Line as the Condition for Economy Stabilization.

The course of work on economic development of the Zone of the Baikal-Amur Main Line is appreciated. Runctionong of the Zone in the

conditions of transitive economy is analyzed. Probable trends of using by the regions of the Zone their own tax resources are highlighted.

V.D.Tzydynova. Population Employment and Labour Market in the Republic of Buryatia.

Different aspects of population employment in the Republic are analysed. The situation at the labour market is characterized. The necessity of the activation of State influence on the labour market is stated.

E.G.Kovalenko, G.B.Romanovsky. Entrepreneurs' Rights Guaranteeing in the Course of Licensing of Some Activities.

Organization of licensing in the Arkhangelsk Region is considered. Negative aspects in the activities of Licensing Organs of the Region are highlighted.

N.S.Krutov. Regional Agro-Industrial Complex in the Conditions of Transition to Market Economy.

The structure of Agro-Industrial Complex is analysed. Eight-section structure of Agro-Industrial Complex is offered. Present state of the Regional Agro-Industrial Complex in the Republic of Mordovia is scrutinized. Measures for further improvement of its activities are offered.

V.A.Lychagin, V.P.Minichkina. Efficiency of Natural Resources Deep Processing in the Conditions of Cooperation and Technologically Isolated Production Cycle.

One of perspective trends in innovational process and investments efficiency increase in the real sector of regional economy basing on the expansion of scale of local agricultural resources (hemp) deep produce processing and creation of technologically isolated production cycle in hemp-processing branch of industry in the Republic of Mordovia is considered.

G.P.Savkina. Moral Values Comprehension by Senior Pupils (Sociological Analysis).

The necessity of searching for new ways to solve educational problems is substantiated. The results of sociological research illustrating the Republic of Mordovia Conception of Students' Education implementation are presented.

V.V.Kozin, N.A.Hozdrin. Sociological Knowledge Role in Efficiency Increase in the Course of Enterprises of Agro-Industrial Complex Management.

The essence of administrative activity in the sphere of agricultural production is characterized. The necessity of receiving socially significant education by managing staff of enterprises of Agro-Industrial Complex is substantiated.

V.Y.Karnishin. Social Aspect of Modernization in the End of the XIX — the Beginning of the XX century.

On the basis of social and professional strata of the Povolzhje Region an attempt to reveal basic social aspects of Russian modernization in the end of the XIX — the beginning of the XX century is made. The conclusion about conflictability increase in the conditions of changing society owing to social factor underappreciation is made.

S.M.Mikhailova, O.N.Korshunova. Mullanur Vakhitov: Personality in the History.

Public and political and publicistic activity of one of the brightest representatives of the Tatar people who took essential part in its national and cultural and political self-determination is shown.

L.B.Boyarkina. Mordovian Musical Folklore in the Works of Foreign Scientists.

The history of Mordovian musical folklore research by European scientists is analysed. Main trends of their interaction in this sphere are revealed. The present stage of the research process is characterized.

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. — Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 2000. — 124 с.

В сборнике представлены материалы международного семинара, состоявшегося в г.Саранске 4—5 октября 2000 г.

Проблемы экономического, социального и экологического развития города Саранска. Вып. 1 / Редкол.: С.П.Евдокимов (отв. ред.), А.И.Сухарев, А.М.Носонов и др.; НИИ регионологии. — Саранск, 2000. — 108 с.

В сборнике представлены статьи, посвященные различным аспектам развития г. Саранска. Основное внимание уделено проблемам состояния окружающей среды и здоровья населения.

Для научных и практических работников.

Резервы гармонизации социальных отношений в Мордовии: Вып. III. Итоги анкет. опроса в 1999 г. / НИИ регионологии. — Саранск, 2000. — 240 с.

Представлен анализ результатов третьего социологического исследования, в котором рассматриваются экономические, социальные, политические и культурные ориентации населения Республики Мордовия, динамика социальных процессов.

Сборник предназначен для специалистов, а также может быть использован в качестве учебного пособия.

ПЕРЕЧЕНЬ МАТЕРИАЛОВ, ОПУБЛИКОВАННЫХ В 2000 г.

Главное дело своей жизни я сделал. Обращение Б.Н.Ельцина к жителям России	4/1999—1/2000, с. 6—7
Все доброе обязательно сбывается. Выступление В.В.Путина по ТВ 31 декабря 1999 г.	4/1999—1/2000, с. 8
В.В.Путин. Россия на рубеже тысячелетий	4/1999—1/2000, с. 9—23
Вместе мы сможем изменить нашу жизнь к лучшему. Речь В.В.Путина на торжественной церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации 7 мая 2000 г.	2/2000, с.4—6
О Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 г.Москва	2/2000, с.7—28
О тексте Государственного гимна Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 2110 г.Москва	3—4/2000, с.3—4
Модернизация региональной политики	3—4/2000, с.5—8

Проблемы федерализма

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184—ФЗ г.Москва	4/1999—1/2000, с.24—53
О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113—ФЗ г.Москва	3—4/2000, с.9—12
Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 1393 г.Москва	4/1999—1/2000, с. 54—58
О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 г.Москва	2/2000, с.32—39
О Государственном совете Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 г.Москва	3—4/2000, с.13—17
Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 1999 г. № 65/764—3 г.Москва	4/1999—1/2000, с.59—83
Власть должна быть работающей! Телеобращение Президента Российской Федерации В.В.Путина к гражданам страны	2/2000, с.29—31

Л.Ф.Болтенкова. Государство, право и федерализм	4/1999—1/2000, с.84—92
Л.Ф.Болтенкова. Законодательное уменьшение диспропорций в развитии регионов Российской Федерации	3—4/2000, с.18—26
И.Г.Дудко. Опубликование и вступление в силу законов субъектов Российской Федерации	2/2000, с.49—58
В.А.Казеев, Е.В.Трунина. Проблемы и перспективы совершенствования таможенного законодательства	2/2000, с.59—66
С.В.Поленина. Система законодательства субъектов Российской Федерации	2/2000, с.40—48

Проблемы развития СНГ

Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства	2/2000, с.67—83
--	-----------------

Территориальное управление

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 4 августа 2000 г. № 107—ФЗ г.Москва	3—4/2000, с.27—30
Об утверждении состава Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 25 сентября 1999 г. № 1271 г.Москва	4/1999—1/2000, с.108—111
Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 г.Москва	4/1999—1/2000, с.93—107
О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 922. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 651	3—4/2000, с.31—35
С.Г.Чащихина. Проблемы регулирования деятельности региональных естественных монополий	3—4/2000, с.36—44

Образование: региональный аспект

Национальная доктрина образования в Российской Федерации: Проект	4/1999—1/2000, с.112—119
Об обеспечении государственных гарантий прав граждан на образование в общеобразовательных учреждениях: Проект федерального закона	4/1999—1/2000, с.143—149
Концепция структуры и содержания общего среднего образования в 12-летней школе: Проект	4/1999—1/2000, с. 127—142
Об утверждении Положения о государственной аккредитации высшего учебного заведения. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 1999 г. № 1323 г.Москва	4/1999—1/2000, с.120—126

- О национальной доктрине образования в Российской Федерации.** Постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. № 751 г. Москва 3—4/2000, с.45—55
- О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу».** Рекомендации парламентских слушаний 3—4/2000, с.56—59
- Примерное Положение о Попечительском совете фонда развития образования при органе управления образованием: Проект Модернизация образования** 4/1999—1/2000, с.150—154
2/2000, с.125—154
- Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 350300 — Регионоведение** 2/2000, с.161—195
- Правительство — вузам.** Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации 3 ноября 1999 г. 4/1999—1/2000, с.155—160
- Взаимодействие крепнет.** Постановление Правительства Москвы и Совета ректоров вузов Москвы и Московской области «О взаимодействии с московскими государственными вузами федерального подчинения в 1999/2000 учебном году» 4/1999—1/2000, с.161—166
- Об основных направлениях деятельности Министерства образования Российской Федерации в 2000 г. и первоочередных мерах по их реализации.** Приказ Министерства образования Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 727 г.Москва 2/2000, с.113—124
- Об утверждении Типового положения о филиалах государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования.** Приказ Министерства образования Российской Федерации от 25 июля 2000 г. № 2311 г.Москва 3—4/2000, с. 60—64
- Экономика высшего образования: вопросы государственного регулирования (региональный аспект).** Материалы Всероссийского научного семинара. г.Астрахань, 27—28 сентября 1999 г. 4/1999—1/2000, с.183—203
- Концепция развития образования в Астраханской области** 4/1999—1/2000, с.204—214
- Саратовская интеграция.** Материалы коллегии Министерства образования Российской Федерации. г.Саратов, 19 октября 1999 г. 4/1999—1/2000, с.167—173
- Состояние высшего образования и задачи подготовки высококвалифицированных специалистов для регионов Российской Федерации.** Материалы совещания председателей советов ректоров высших учебных заведений Российской Федерации. г.Тула, 23—25 ноября 1999 г. 4/1999—1/2000, с.174—182
- Возрождение России немислимо без нового взгляда на образование, без нового отношения к учителю.** Выступление В.В.Путина на Всероссийском совещании работников образования. г.Москва, 14—15 января 2000 г. 2/2000, с.84—88

- Российское образование: состояние, проблемы, перспективы.** Доклад В.М.Филиппова на Всероссийском совещании работников образования. г.Москва 14—15 января 2000 г. 2/2000, с.89—109
- Обращение участников Всероссийского совещания работников образования к исполняющему обязанности Президента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации.** г.Москва, 14—15 января 2000 г. 2/2000, с.108—112
- Ведущая роль университетов в социально-экономическом развитии России.** Материалы Всероссийской научно-практической конференции. г.Элиста, 25—27 мая 2000 г. 2/2000, с.155—160
- Г.М.Борликов.** Калмыцкий государственный университет в системе образования России и Республики Калмыкия 3—4/2000, с. 65—70
- Д.Н.Жаткин.** Цели и задачи обучения родной культуре в школах национальной диаспоры 3—4/2000, с.88—94
- Г.В.Кораблева.** Инновационные изменения структуры сети общеобразовательных школ (на примере Уральского региона) 2/2000, с.196—202
- О.М.Кривошапкина.** К вопросу о национально-региональном компоненте высшего профессионального образования 2/2000, с.203—207
- А.П.Лунев.** Основные направления и формы совершенствования системы регионального высшего образования 3—4/2000, с.71—79
- Н.П.Пучков, С.И.Дворецкий, В.П.Таров.** Роль технического университета в развитии инженерного образования в регионе 3—4/2000, с.80—87
- Е.В.Щербакова.** Сельская малокомплектная школа: проблемы и перспективы развития 3—4/2000, с.95—97
- Научно-техническое развитие и сотрудничество**
- Декларация о науке и использовании научного знания.** Итоговый документ Всемирной конференции ЮНЕСКО. г.Будапешт, 26 июня — 1 июля 1999 г. 4/1999—1/2000, с.309—315
- О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г.Обнинску Калужской области.** Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 821 г.Москва 2/2000, с. 208
- О научно-технической политике субъекта Российской Федерации.** Закон субъекта Российской Федерации 3—4/2000, с.98—111
- Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса.** Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 г. № 1072 г.Москва 4/1999—1/2000, с.215—226

Об утверждении порядка образования и использования внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и коммерческих организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1999 г. № 1156 г.Москва

4/1999—1/2000,
с.227—232

Состояние научно-технического потенциала в субъектах Российской Федерации и его роль в решении социально-экономических проблем. Материалы парламентских слушаний от 12 ноября 1999 г.

4/1999—1/2000,
с.289—308

Взаимодействие Миннауки России с регионами в области научно-технической и инновационной политики. Материалы межрегионального совещания по вопросам взаимодействия Министерства науки и технологий Российской Федерации с администрациями регионов в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики и заседания Комитета по научно-инновационной политике Ассоциации «Большая Волга». г.Саранск, 30 октября 1999 г.

4/1999—1/2000,
с.233—288

Методические рекомендации по проведению государственной аккредитации научных организаций

4/1999—1/2000,
с. 316—322

Взаимодействие в сфере научно-технической и инновационной деятельности Миннауки России и регионов. Материалы заседания коллегии Министерства науки и технологий Российской Федерации. г.Москва, 7 апреля 2000 г.

2/2000, с. 209—222

О концепции научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2001—2005 годы. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 6 июня 2000 г. № 1705 г.Москва

3—4/2000, с.112—127

Ю.Н.Андреев. Соглашение как форма сотрудничества Миннауки России с регионами

3—4/2000, с.128—136

Г.А.Китова, В.В.Черкасов. Федеральные центры науки и высоких технологий: проблемы формирования

2/2000, с.223—233

Л.В.Марабаева. Роль инноваций в развитии экономического потенциала региона

2/2000, с.234—240

Теоретические проблемы регионологии

М.М.Голубчик, С.П.Евдокимов, Г.Н.Максимов, А.М.Носонов. География, региональные исследования и региональная наука (некоторые исходные положения)

3—4/2000,
с.137—146

Д.Н.Замятин. Географические образы регионов в структуре политической культуры общества

4/1999—1/2000,
с.323—331

Экономика региона

Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211—ФЗ г.Москва

4/1999—1/2000,
с.355—359

О порядке обеспечения деятельности Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 1229 г.Москва

4/1999—1/2000,
с.351—354

О передаче федеральных государственных унитарных предприятий в собственность субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1999 г. № 1366 г.Москва

4/1999—1/2000,
с.360—362

О передаче отдельных видов объектов недвижимости, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 784

3—4/2000,
с.208—210

План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072-р г.Москва

3—4/2000,
с.147—175

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2000—2001 годы

4/1999—1/2000,
с.33—350

Даже самое сильное и профессиональное правительство не решит общенациональные задачи без поддержки всего общества. Выступление М.М.Касьянова в Государственной Думе 17 мая 2000 г.

2/2000, с.241—250

Российские регионы в 2001 г. Прогноз Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации

3—4/2000,
с.176—203

Распределение ассигнований из федерального бюджета на 2001 г. на финансирование программ развития регионов. Приложение к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.»

3—4/2000,
с.204—207

Е.В.Агитаев. Проблемы занятости населения: этнорегиональный аспект

2/2000, с.251—260

В.В.Воронин, Г.Д.Адырхаева. Развитие АПК Самарской области.

3—4/2000, с.219—225

Н.Ф.Дюдяев, А.П.Левцев, В.В.Кузьмин. Состояние и перспективы развития энергетической системы региона

4/1999—1/2000,
с.363—370

С.В.Раевский, Д.М.Митников. Экономика Юга Дальнего Востока: перспективы развития

3—4/2000, с.211—218

Н.В.Рыскин, А.Н.Фролов. Совершенствование системы государственного управления земельными ресурсами региона

2/2000, с.261—272

Социология региона

Е.Я.Балашова, С.Г.Землянухина, Е.А.Неретина, Е.В.Огурцова. Российские регионы в контексте Концепции человеческого развития

2/2000, с.273—284

С.В.Полутин. Региональный молодежный субсоциум как категория социологического анализа

2/2000, с.285—289

Социальное развитие региона

Концепция охраны здоровья населения Российской Федерации на период до 2005 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2000 г. № 1202-р г.Москва

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 г. № 1462-р г.Москва

Г.Я.Юдаков. Повышение эффективности системы социальной защиты населения региона

3—4/2000, с.231—240

3—4/2000,

с. 226—230

3—4/2000,

с.242—249

Народы России: возрождение и развитие

Форум единства. Материалы III съезда мордовского народа. г.Саранск, 7—8 октября 1999 г.

Е.Н.Мокшина. Межконфессиональная ситуация в Республике Мордовия

4/1999—1/2000,

с.371—383

4/1999—1/2000,

с.384—390

Региональная история и историография

Н.И.Воронина. Полет над историей

4/1999—1/2000,

с.402—408

Экология региона

В.В.Бахарев. Эколого-культурные проблемы города и оптимизация городской социозащиты (на примере г.Ульяновска)

Ю.Н.Гагарин. Состояние и динамика развития лесного фонда Республики Мордовия

А.М.Трофимов, Р.С.Петрова. Социо-эколого-экономические системы как объект региональной политики

4/1999—1/2000,

с. 391—401

3—4/2000,

с. 250—259

2/2000, с.290—296

Провинциальная культура

В.Ю.Карнишин, Н.Г.Карнишина. Общественное мнение в реалиях провинциальной России (вторая половина XIX — начало XX в.)

Г.В.Карпунов. Мордовский национальный костюм в произведениях русских писателей (к вопросу о диалогической культуре)

4/1999—1/2000,

с.409—418

2/2000, с.297—305

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство образования Российской Федерации, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала — процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношения федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-технической сфере, образовании и культуре.

Объем журнала — 10 п.л.

Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» «Газеты и журналы».

Подписная цена на 2-е полугодие 2001 г. — 40 руб.

Индекс журнала **73335**

Журнал распространяется по подписке, часть тиража — бесплатно.

Технический редактор *Е.Н.Маскаева*

Макет *И.А.Пакшиной*

Перевод аннотаций *С.И.Лягущенко*

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати и информации Российской Федерации. Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г. Сдано в набор 05.02.2001. Подписано в печать 10.04.2001. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Journal. Усл. печ. л. 18,60. Уч.-изд. л. 19,20. Усл. кр.-отт. 19,56. Тираж 1500 экз. Заказ № 2446.

Адрес редакции: 430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а. НИИ регионологии. Тел., факс (834-2) 17-39-95. E-mail: rri@moris.ru

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете. 430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а.

Отпечатано в типографии «Красный Октябрь» Министерства печати и информации Республики Мордовия. 430000, г. Саранск, ул. Советская, 55а.