ISSN 0131—5706

Научно-публицистический журнал

3/1997



ОБРАЗОВАНИЕ

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический журнал

Учредители:

Министерство общего
и профессионального
образования
Российской Федерации

Министерство
науки и технологий
Российской Федерации

Научно-исследовательский
институт регионологии при
Мордовском университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

3 (№20)

1997

СОДЕРЖАНИЕ

3 5 лет журналу «Регионология»

Проблемы федерализма

7 **Нужен новый экономический порядок, а для этого необходима сильная и умная власть, крепкое государство.** Выступление Президента РФ на первом заседании осенней сессии Совета Федерации

17 **О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации.** Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 696 г.Москва

30 **Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации.** Указ Президента РФ от 1 сентября 1997 г. № 958 г.Москва

37 Заключение Президента РФ на проект Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 9 июня 1997 г.

40 **О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации.** Федеральный закон, принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126—ФЗ г.Москва

57 **Д.Е.Беляков.** Пространство власти: динамика административно-территориального устройства и системы управления хозяйством

69 **В.Н.Лысенко, Л.М.Лысенко.** Губернаторы в прошлом и настоящем России

Образование: региональный аспект

76 **Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования.** Итоговый материал семинаров рабочей группы Комиссии по реформированию образования

124 **Нужно поднять уровень нашего образования еще выше.** Интервью заместителя Председателя Правительства РФ О.Н.Сысуева газете «Вузовские вести»

133 **О совершенствовании системы профессионального образования в Кабардино-Балкарской Республике.** Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 1997 г. № 1153 г.Москва

136 **Г.Ф.Шафранов-Куцев.** Регионы подставляют плечо

140 **А.П.Павлов.** Дистанционное образование в России

Научно-техническое развитие и сотрудничество

145 **Об утверждении Положения о Министерстве науки и технологий Российской Федерации.** Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 1997 г. № 1158 г.Москва

Редколлегия:

А. И. СУХАРЕВ
(главный редактор)
В. Н. АЛИМПИЕВ
И. Ф. ВИКАНОВ
Е. В. ГЛАЗКОВА
(ответственный
секретарь)
Д. В. ДОЛЕНКО
С. П. ЕВДОКИМОВ
В. В. ИВАНОВ
В. В. КОЗИН
(заместитель главного
редактора)
В. В. КОНАКОВ
И. Г. КОСИКОВ
Г. Ф. КУЦЕВ
Н. П. МАКАРКИН
Н. П. МЕДВЕДЕВ
М. В. МОСИН
Ю. А. НОВИКОВ
К.И.ПЛЕТНЕВ
С. В. ПОЛУТИН
О. И. ПРУДНИКОВ
А. В. СУВОРИНОВ
П. В. ШИЧКИН
Ю. Н. ЮДИНЦЕВ
В. А. ЮРЧЕНКОВ

154 **Г.В.Козлов.** Чего ожидать от реформы академической науки?

166 **РАН на старте.** Интервью главного ученого секретаря РАН академика Н.А.Платэ газете «Поиск»

170 **А.С.Слепокуров.** О концептуальных основах региональной научно-технической политики

Теоретические проблемы регионологии

177 **И.В.Левакин.** Современная российская юридическая регионология

Экономика региона

187 **Е.Г.Патрушева, А.В.Соловьев.** Изучение рынка как условие совершенствования товарной политики предприятия

193 **Ю.А.Вантюсов, А.П.Левцев, А.С.Иванцев, А.А.Лазарев.** Проблемы малой энергетики в регионе

Социология региона

199 **В.А.Ковалев, Ю.П.Шабаев.** Оценка конфликтного потенциала в Республике Коми

Региональная история и историография

208 **Б.В.Аржанцев.** Генеалогический памятник истории и культуры

Провинциальная культура

212 **Л.Б.Бояркина.** Инонациональный компонент в музыкальных традициях народов Поволжско-Уральского региона

218 *Рецензии*

228 *Конференции, встречи, дискуссии*

234 *Новые книги*

© «Регионология», 1997

5 ЛЕТ ЖУРНАЛУ «РЕГИОНОЛОГИЯ»

Уважаемый читатель! У Вас в руках «юбилейный» номер научно-публицистического журнала «Регионология». Его первый номер вышел в свет в октябре 1992 г. За пять прошедших лет Вы, если являетесь нашим постоянным читателем, получили 20 номеров этого издания общим объемом более 200 печатных листов. Все эти годы оставался неизменным тираж — 2000 экземпляров.

Как любой юбилей, — это повод для размышлений о пройденном пути и перспективах. По мнению многих читателей, журнал «Регионология» «состоялся».

Во-первых, он сформировал свое «амплуа» в многоликом сообществе отечественных журналов подобного рода. Наш журнал последовательно реализует принцип полифоничного движения к истине на основе равноправного диалога авторов и официальных документов по фундаментальным и прикладным проблемам регионологии. При этом мы стремимся оградить читателей от радикальной политизации в подходе к самым острым проблемам реформирования общественной жизни современной России.

Во-вторых, за истекшее пятилетие определился в основном «наш читатель». Это руководители и специалисты структур федеральной и региональной госслужбы, ученые, преподаватели, докторанты, аспиранты и студенты гуманитарных научных и образовательных учреждений, а также специалисты и руководители многих отраслей народного хозяйства.

Таким образом, наш читатель имеет к журналу по преимуществу профессиональный интерес. Это, естественно, ко многому обязывает авторов, редакцию и редколлегию издания.

Истекшее пятилетие в основном оказалось плодотворным в развитии регионологии как научного направления, предметом которого является прежде всего исследование закономерностей комплексного экологического, экономического, социального, политического и духовного развития территорий, их социумов. Особенно результативной оказалась идея и методология воспроизводственного подхода к целостному, системному формированию, функционированию и развитию жизненного пространства Российской Федерации в целом, каждого ее субъекта, региональных и межрегиональных сообществ.

Концепция воспроизводственной жизнеспособности ориентирует на органическое сочетание региональной и общероссийской комплексности, т.е. самообеспечения воспроизводственного потенциала. Однако каждый уровень территориальной организации воспроизводственных процессов имеет определенные ограничения в природных, трудовых и технологических ресурсах, позволяющих создавать материальные и духовные ценности, необходимые для удовлетворения потребностей людей на достигнутом и потенциальном уровнях качества жизни. Оптимальное решение этой проблемы требует по-новому оценить значение разделения труда. Уровень комплексности регионального хозяйства, его отраслей, как правило, должен быть прежде всего экономически и социально оправданным. Разумеется, в отдельных случаях на уровень территориальной воспроизводственной комплексности могут влиять политические и идеологические факторы. Однако отечественный и международный опыт свидетельствует, что в современных условиях не только ни один регион, но даже ни одна страна не может обеспечить свое цивилизованное существование и развитие на принципах «натурального хозяйства». Поэтому стратегический характер обретает поиск всеми субъектами Российской Федерации вариантов, форм и методов формирования экономически и социально оправданного уровня комплексности хозяйства, позволяющего преимущественно за счет собственных ресурсов обеспечивать устойчивое воспроизводство продуктов, товаров и услуг для самообеспечения и увеличения своего вклада, участия на внешних рынках (межрегиональных, международных).

Универсальным механизмом решения этих, объективно обусловленных, проблем в современной России, по мнению многих авторов публикаций в нашем журнале, может быть становление и развитие цивилизованного федерализма. Теория и практика российского федерализма активно обсуждается в каждом номере журнала. Формируется концепция системообразующей роли федерализма в реформировании современной России, не только ее государственного устройства, но и всех сфер жизни гражданского общества. Представляется, что разработка теории и экспериментальная проверка универсального созидательного потенциала цивилизованного федерализма может позволить концептуально объединить идеологию и политику нового этапа российских реформ. По этому пути продвигаются договоры и соглашения между исполнительными органами

государственной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации, проекты Налогового и Бюджетного кодексов, программа социальных реформ.

Подтверждением стратегической роли утверждения и развития федерализма на современном этапе служит содержание юбилейного номера журнала «Регионология». Проблемам развития российского федерализма посвящены, в сущности, публикуемые речь Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина на первом заседании осенней сессии Совета Федерации (сентябрь 1997 г.), другие официальные и авторские материалы.

Значительное место в публикациях, посвященных новому этапу реформирования отечественных систем образования и науки, также занимают идеи развития федерализма в соответствующих сферах жизни нашего общества. Разумеется, развитиие российского федерализма — не панацея для оптимального реформирования нашего общества. Нарастает актуальность властного (государственного и муниципального) регулирования реформаторских процессов во всех сферах жизни, прежде всего в экономике. Нашим читателям пришлись по душе слова «гения рыночной экономики», нашего соотечественника по происхождению, лауреата Нобелевской премии В.Леонтьева: «Экономика — это корабль, которому нужен парус, наполненный ветром свободного предпринимательства, и руль государственного регулирования».

Жизнь подсказывает, что сочетание свободного предпринимательства, творчества и государственного регулирования необходимо не только в экономике, но и в других сферах социальной жизнедеятельности как на федеральном, так и на региональном уровне. Не исключено, что в дальнейших творческих поисках наш журнал отдаст предпочтение обсуждению управленческих аспектов комплексного развития регионов, становления цивилизованного федерализма в России. Видимо, назрела необходимость более широкого включения в диалог по обозначенным проблемам не только отечественных, но и зарубежных авторов.

Уважаемый читатель! Редакция журнала «Регионология» приглашает Вас к взаимополезному обмену мнениями о насущных проблемах цивилизованного развития каждого и всех субъектов Российской Федерации, их равноправного взаимодействия между собой и с федеральным центром. Пусть опорой в этом сотрудничестве нам будет опыт прошедшего пятилетия нашего общего именинника — научно-публицистического журнала «Регионология».

Пользуясь случаем, мы выражаем признательность за внимание и помощь в издании и распространении журнала нашим учредителям — Министерству общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерству науки и технологий Российской Федерации. Искренняя признательность за творческое сотрудничество всем членам редколлегии журнала.

От имени редакции —
главный редактор
профессор **А.И.СУХАРЕВ**

НУЖЕН НОВЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОРЯДОК, А ДЛЯ ЭТОГО НЕОБХОДИМА СИЛЬНАЯ И УМНАЯ ВЛАСТЬ, КРЕПКОЕ ГОСУДАРСТВО

Выступление Президента РФ на первом заседании осенней сессии Совета Федерации

Уважаемые председатель и члены Совета Федерации! Сегодня я хочу поделиться с вами мыслями о некоторых текущих проблемах развития нашего общества и государства.

Не буду говорить на какие-то глобальные темы, скажу лишь о том, что особенно волнует россиян и нас с вами, как руководителей. Считаю важным выступить по этим проблемам именно в Совете Федерации.

В январе 1994 года, открывая первое заседание Совета Федерации, я выразил надежду, что верхняя палата российского парламента станет стабилизирующей силой российской государственности, заложит основы законодательства и парламентской культуры. Эта надежда, я считаю, оправдалась.

Совет Федерации имеет высокий авторитет в российском обществе. Хорошо работает его руководитель Егор Семенович Строев. Я надеюсь, что он еще долго будет руководить палатой.

Сейчас роль верхней палаты российского парламента еще более возрастает. Все вы избраны главами администраций или председателями законодательных собраний. Получили мандат доверия от населения своих республик, краев и областей. Это накладывает на вас не только особую ответственность, но и дает мощный импульс при решении важнейших государственных задач.

А проблем у нас хватает и в экономике, и в государственном управлении, и в федеративных отношениях и других. Не мало их и в законодательной практике. Думаю, вы согласитесь, что федеральное законодательство по своему качеству далеко от идеала, к тому же имеет большие пробелы.

Посудите сами. Из тринадцати обязательных конституционных законов принято лишь пять. Не приняты еще многие ключевые законы, в том числе Трудовой, Жилищный, Земельный кодексы, Налоговый кодекс и другие.

Да, ряд законов я отклонил, потому что они противоречат Конституции и не обеспечены бюджетным финансированием. А Совет Федерации такие законы нередко одобряет.

Меня поэтому удивляет, что это делают руководители регионов, потому что большинство таких решений обеспечивается региональными бюджетами. А для этих целей денег у вас просто нет.

Иногда вы принимаете решения, не желая ссориться с Государственной Думой и заведомо зная, что за вашей спиной Президент, он поправит. А значит, основная нагрузка по исправлению недоработок законодателей ложится на меня.

Я вынужден применять право вето. И в этом году уже это право использовано по 38 законам. Поэтому число отклоненных законов слишком велико. Я сам этим не удовлетворен.

В этой связи я поддерживаю идею проведения парламентских слушаний по механизму законотворчества. Считаю, что нам необходима законодательно закрепленная, независимая юридическая экспертиза законопроектов.

Эта идея обсуждалась на моей встрече с руководителями фракций Государственной Думы, с руководителями обеих палат, она нашла понимание. Думаю, и члены Совета Федерации ее поддержат.

Считаю также, что эффективной мерой повышения качества федеральных законов может стать более активное использование Советом Федерации права законодательной инициативы. Оно используется очень редко.

Уважаемые члены Совета Федерации, вам, как руководителям регионов, близки проблемы взаимодействия федерального центра, органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Немало острых вопросов возникает на стыке их компетенций. Так, нередко региональные власти вмешиваются в дела местного самоуправления, пытаются работать с ними по старинке, как раньше, когда облисполкомы напрямую командовали райисполкомами. Это в корне неправильный подход.

Конституция защищает права органов местного самоуправления и запрещает вторгаться в сферу их исключительной компетенции.

В некоторых субъектах Федерации региональная исполнительная власть вмешивается в деятельность территориальных органов федеральной власти. Ставится под сомнение

и институт полномочий представителей Президента России в регионах. При этом игнорируются положения Конституции России. Все уровни власти должны помнить — наша главная задача обеспечить права гражданина вне зависимости от того, где он проживает, в Москве или в российской глубинке.

Я приглашаю вас принять участие в разработке программы государственного строительства, в обсуждении концепции административной реформы, над проектом которой уже идет работа.

Надо вернуться и к проекту федерального закона о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами власти, так как многие руководители регионов уже накопили достаточный опыт работы, в том числе и работая с зарубежными партнерами. И поэтому кое-какие законы или, вернее, наши договоры о разграничении полномочий можно было бы уже или пересмотреть, а с теми, с кем еще нет договоров, учесть эти положения, то есть дать вам большую самостоятельность, чем сегодня. Я сторонник этого.

Конечно, некоторых результатов мы с вами добились. В первую очередь в такой важной сфере, как экономика. Преодолен спад промышленности в этом году. Более того, в июне производство впервые выросло на 2 процента, в июле — на 3,4, в августе — на 3 процента. Существенно увеличились золотовалютные резервы страны. Вдумайтесь в эту цифру — с 1992 года эти резервы выросли более чем в 8 раз. Это впечатляет.

Только что Россия вступила в Парижский клуб. Это поможет нам ускорить возврат долгов иностранных государств, которые составляют 140 миллиардов долларов. По мнению экспертов, поступление увеличится почти в 3 раза.

В соответствии с требованием моего Послания в России начаты структурные реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве и социальном секторе.

Идет газификация сел в Черноземье, в регионах Урала, Западной Сибири и других, выплачены долги государства по пенсиям и денежному довольствию военнослужащим, работникам правоохранительной системы. Погашение задолженности перед бюджетниками продолжается и будет завершено к концу года. Впредь такие долги не должны допускаться.

Более того, в октябре минимальные пенсии будут повышены на 10 процентов, в декабре еще на столько же. Словом,

положительные перемены есть. Однако большинство людей до сих пор не почувствовали результатов экономических преобразований и не довольны нашей работой. Иногда приходится слышать: «Во всех наших бедах виноват рынок». Я, конечно, думаю по-другому — без реформы не было бы ни нормальной экономики, ни сегодняшней России.

Конечно, несколько лет подряд мы были вынуждены работать в основном в режиме тушения пожаров. Так было в 1992 году, когда приходилось спасать страну от картечек и краха денежной системы, так было позднее, когда надо было бороться с экономическим спадом и побеждать инфляцию, которая сейчас несколько месяцев уже на нулевой отметке. Решая текущие проблемы, мы сами не заметили, как прошли главный рубеж, возврат к которому уже невозможен.

Сегодня ясно — свободная экономика прочно утвердилась в России и даже наши с вами оппоненты уже не решаются говорить, что мы против реформы. Вопрос в том, к утверждению какого государства и общества эта свободная экономика нас приведет. Это один из самых сложных вопросов. Я, конечно, много размышляю над ним, советуюсь с общественными деятелями, со специалистами, членами Правительства и скоро подробно выскажусь на эту тему.

На заре реформ единственной силой, способной преодолеть глубокий кризис, была сила свободного рынка, но для перехода к устойчивому экономическому росту мало одной экономической свободы, нужен новый экономический порядок, а для этого необходима сильная и умная власть, крепкое государство.

На собственном опыте мы убедились: сам по себе рынок не панацея от всех проблем. В любом цивилизованном государстве механизмы рынка и государственное регулирование работают слаженно. В какой пропорции они сочетаются, зависит от конкретных обстоятельств. И у нас по регионам он может быть разным.

Все сегодня согласны с тем, что надо повышать роль государства в экономике, и мы действуем в этом направлении, но аккуратно. От политики невмешательства решительно переходим к политике упреждающего регулирования экономических процессов, контроля за жизненно важными отраслями и эффективностью расходования бюджетных средств. Это не возврат, конечно, во времена Госплана и Госснаба, это возвращение государства к продуманной экономической стратегии. Теперь именно оно начинает

определять основные направления экономической деятельности.

Правительство устанавливает ясные и равные для всех правила экономического поведения. Мы добьемся того, чтобы эти правила беспрекословно выполняли все: и крупный капитал, и средние предприниматели, и мелкий бизнес, и само государство. Это потребность всего общества, это главное условие устойчивого экономического роста.

За последние годы у нас образовались крупные корпорации, появились частные собственники. Правительство не собирается вмешиваться в их законную деятельность. Однако государство не потерпит и никаких попыток давления со стороны представителей бизнеса и банков. Они должны служить обществу, действовать во благо россиян.

В то же время мы будем жестко пресекать попытки чиновников любого ранга устанавливать свои, выгодные им правила работы на рынке. Первые шаги на этом пути уже сделаны.

Мы начали активную борьбу с коррупцией в государственном аппарате, но мы чувствуем жесткое противодействие, прежде всего со стороны тех, кому выгоден рынок без правил.

Вопиющий случай произошел в городе Ленинск-Кузнецкий Кемеровской области, думаю, все о нем знают.

Преступность сегодня нагло вползает в политику и диктует там свои законы. Сомнительные личности рвутся к власти. Им в этом помогают нечистые на руку чиновники. Мы должны сделать все, чтобы остановить их, закрыть зияющие дыры, в законодательстве в том числе, не допускать людей с преступным прошлым к государственным постам.

Я дал поручение Генеральному прокурору Скуратову, министру внутренних дел Куликову, директору ФСБ Ковалеву взять ситуацию в Ленинске-Кузнецком под контроль. Но не просто разобраться с этим конкретным случаем, а подготовить предложения по всем необходимым мерам — от изменения в законах до кадровых перестановок в правоохранительных органах и других структурах исполнительной власти.

В этом году мы сделали еще один шаг к оздоровлению государственного аппарата — впервые потребовали от руководителей органов власти заполнить декларации о доходах. Знаю, что часть региональных чиновников, а также большинство депутатов не хотят следовать этому пра-

вилу, стараются его не замечать. Видимо, им не нужна прозрачность власти, ее открытость для общества. Имейте в виду, что сейчас завершается анализ заполненных деклараций. По его результатам будут, конечно, сделаны соответствующие выводы. Но это лишь первый шаг по очищению органов власти от тех, кто использует свое служебное положение в корыстных целях. Кстати, сейчас стоит вопрос о том: а может быть, сделать нам экономическую амнистию для тех, кто имеет за рубежом какие-то вклады, причем, может быть, крупные вклады, чтобы они эти вклады вернули в Россию, а мы объявили для этого амнистию. Может, потребовать от них 10-15 процентов, чтобы они отдали государству.

Мы начали подрубать экономические корни коррупции. Одна из таких мер — жесткий контроль за расходованием государственных средств. С этой целью укрепляем федеральные казначейства. Сворачивается работа с так называемыми уполномоченными банками.

К началу 1998 года все счета федерального бюджета будут в Федеральном казначействе, а не в банках. Я лично за этим слежу.

Мы переводим на конкурсную систему все госзакупки, перекрываем пути для закулисного распределения денег налогоплательщиков, а экономия от решения этого вопроса составит по стране не менее 30 триллионов рублей. Обслуживание средств федерального бюджета и внебюджетных фондов также будет переведено на конкурсную основу, на нее переведем и все денежные зачеты с участием государства.

Правила будут такими. Если банк задержал государственные расчеты хотя бы на 1 день, он должен быть строго наказан, а его право работать с деньгами государства выставлено на конкурс.

Стратегическим направлением работы становится государственный контроль за деятельностью естественных монополий. Очень трудная работа. Правительство определяет для них жесткие, но все же справедливые рамки работы на рынке.

За последние полгода удалось несколько стабилизировать цены на продукцию монополистов. Частично снижены тарифы на грузовые железнодорожные перевозки, хотя и незначительно, на поставки газа, создается оптовый рынок электроэнергии, готовятся другие меры по созданию нормальной, конкурентной среды в российской экономике.

Жизнь постоянно напоминает нам — экономического роста не добиться без преодоления кризиса неплатежей. Правительство обязано, в этом его крупный недостаток, что оно до сих пор это не решило, обязательно развязать этот тугой узел, вытеснить разнообразные суррогаты полноценным, нормальным рублем. Эта работа уже началась, и она позволила в 1997 году оживить производство и производственные инвестиции. При этом, как я вам говорил, инфляция была подавлена.

Принципиальная задача — активизация промышленной политики и, в первую очередь, в сфере наукоемких производств, космической отрасли, машиностроении, производстве потребительских товаров.

Одновременнно с этим нам надо энергично стимулировать спрос на продукцию отечественных предприятий, поддерживая, конечно, не всех подряд, а только тех, кто производит качественные товары.

Многие проблемы, над которыми мы вместе бьемся, завязаны на бюджете. Именно поэтому хочу остановиться на этой теме. Пока ситуация здесь остается сложной. Перелом обеспечит только налоговая реформа и принятие реального бюджета на 1998 год. Это единственный путь к ликвидации бюджетных долгов, урегулированию финансовых отношений с регионами, повышению финансовой дисциплины.

Скажу прямо, не считаю, конечно, проект бюджета идеальным, но смысл его доработки вместе с Федеральным Собранием как раз и состоит в том, чтобы принять безусловно исполнимый бюджет. Подтверждая свое жесткое требование к Правительству и впредь обсуждать проекты бюджета со всеми субъектами Федерации, в том числе и на заседаниях региональных ассоциаций.

Важнейшая задача Федерального Собрания — рассмотрение проектов Налогового кодекса и блока социальных законов. Ваше участие в их подготовке имеет, я считаю, решающее значение. Для России как федеративного государства особеннно важны четкие и выверенные межбюджетные отношения. Сегодня ими не довольны практически все, но исправить ситуацию мы сможем только с вами вместе. Межбюджетные отношения должны стимулировать и Федерацию, и каждый регион, и местные власти увеличивать собственные доходы и более эффективно расходовать свои средства.

Территориям вслед за федеральным центром необходимо подготовиться к работе с бюджетными средствами только через казначейскую систему. Это будет непросто. Эти и другие критерии будут определять федеральную политику финансовой помощи регионам. Нам наконец надо наладить систему дифференцированной поддержки регионов и не только через трансферты, но и через изменение системы уплаты налогов, причем по месту нахождения самих предприятий, а не их центральных офисов здесь, в Москве.

Мы и впредь будем помогать тем регионам, в которых складывается тяжелая ситуация, для этого предложим им специальные программы помощи.

Но регионы и сами должны привлекать инвестиции, в том числе за рубежом, как я сказал, создавать условия для бизнеса. Конечно, во взаимоотношениях федерального центра и субъектов Федерации не обходится без проблем. Федеральные, региональные власти пока не всегда хорошо координируют свои действия.

Знаем, например, что в ряде регионов не выполняется Указ Президента о переводе всех госзакупок на конкурсную основу. На федеральном уровне торги проводятся, но далеко не на всех территориях поняли, насколько эффективен этот механизм. И, видимо, федеральному центру надо активнее разъяснять его преимущества. Вы посмотрите, Владимирская область на этом уже сэкономила 13 миллиардов рублей, Башкортостан 11,5 миллиарда рублей. И таких примеров много. Значит, дело это не просто нужное, но и выгодное.

До сих пор региональные власти неохотно идут на передачу земли в частные владения. Между тем это огромный ресурс для подъема экономики и, в первую очередь, сельского хозяйства. Я настойчиво выступаю за то, чтобы селяне имели не 14 видов налогов, а только 1 — только на землю. Поддерживаете?

Из зала. Поддерживаем...

Ельцин Б.Н. Хорошо. Тогда, соответственно, таким и принимайте Земельный кодекс.

В то время как федеральная власть ликвидирует институт уполномоченных банков, в ряде регионов создаются карманные банки для обслуживания своих бюджетов. Так не годится.

Еще один пример. В России производится достаточно электричества и топлива, но в ряде регионов из-за неудовлетворительного руководства складывается нетерпи-

мая энергетическая ситуация. На пороге третьего тысячелетия люди лишаются тепла и света. Они с тревогой ждут холодов. Разве это допустимо? Правительству и регионам, где эта проблема существует, в ближайшее время надо обязательно найти решение. Когда федеральные и региональные власти действуют в одном направлении, многое получается.

В этом плане хочу особо отметить успехи по развитию нормативной базы инвестиций. Такие решения приняты уже почти в 30 субъектах Федерации. В числе лидеров я бы назвал Тюменскую, Новгородскую, Пермскую, Ленинградскую, Саратовскую, город Москву и ряд других областей. Здесь идет бурно рост инвестиций, в том числе зарубежных.

В ряде регионов активно идут преобразования в аграрном секторе. Их результаты не замедлили сказаться в Белгородской, Саратовской, Самарской областях, в Республике Татарстан. На днях сам увидел в действии аргарную реформу по Орловской. Скажу честно, впечатляет.

Важнейшее направление сотрудничества федеральных и региональных властей — погашение долгов перед населением. Федеральный бюджет взял на себя выполнение до половины этих обязательств субъектов Федерации по принципу: рубль на рубль. Как только регион мобилизует средства для оплаты половины своих долгов перед населением, он получит ссуду на погашение остальной части долга. Честно? Честно. Так давайте будем вместе и действовать. Конечно, это чрезвычайная и временная мера. А вот стимулирование самостоятельности и ответственности регионов должно быть постоянным. Дал задание Правительству разработать механизм поощрения тех регионов, которые сами гасят свои долги перед населением или не допускают таких долгов и не обращаются в федеральный бюджет.

Хочу еще раз напомнить всем структурам власти. Глобальные реформы не должны заслонять самые простые будничные дела: уборку урожая, своевременную выплату зарплат и пенсий, подготовку к зиме, другие задачи. От решения этих насущных проблем в конечном счете зависит политическая и социальная стабильность в стране.

Уважаемые члены Совета Федерации, скоро четыре года как наша страна живет по Конституции, принятой российским народом. Осталась в прошлом непримиримая борьба за захват власти. Я не считаю различные демократические движения, которые слишком громко кричат.

Благодаря Конституции мы имеем демократическую систему властных органов, ее можно и нужно совершенствовать, но она доказала свою жизнеспособность. И это главное.

1998 год должен стать переломным годом, экономическим годом. Результаты нашей работы будут оцениваться прежде всего по экономическим и социальным показателям и каждого региона, и России в целом. И это будет решать, будем ли мы членами ВТО — Всемирной Торговой Организации, и членами Лондонского клуба.

На Совете Федерации лежит огромная ответственность. В руках каждого из вас, уважаемые руководители, реальная власть. Уверен, что Совет Федерации продолжит традицию мудрого и взвешенного решения государственных проблем. Не сомневаюсь, что все члены Совета Федерации являются убежденными сторонниками укрепления Российского государства, обеспечения единства России на основе развития демократии и федеративных отношений.

Я готов к тесному взаимодействию с вами. Намерен и дальше продолжать наши встречи и контакты.

Будьте уверены — в лице Президента Российской Федерации вы и впредь найдете поддержку всем вашим начинаниям на благо России.

«Российская газета». 1997. 25 сент.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 9 июля 1997 г. № 696
г.Москва

О ПОЛНОМОЧНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, усиления контроля за исполнением указов и распоряжений Президента Российской Федерации **п о с т а н о в л я ю**:

1. Преобразовать институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации.

2. Утвердить прилагаемое Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации.

3. Правительству Российской Федерации в месячный срок представить в установленном порядке на утверждение положение о региональных коллегиях федеральных органов исполнительной власти как обеспечивающих согласованное функционирование совещательных органов.

4. Правительству Российской Федерации с участием Администрации Президента Российской Федерации разработать схему размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, имея в виду целесообразность согласования ее со схемой размещения полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации.

5. Правительству Российской Федерации в месячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Указом.

6. Признать утратившими силу:

Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» (Собра-

ние актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, №6, ст. 481);

Указ Президента Российской Федерации от 17 января 1995 г. № 53 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №4, ст.282).

7. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

ПОЛОЖЕНИЕ О ПОЛНОМОЧНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Общие положения

1. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации (далее именуется — полномочный представитель) является должностным лицом, представляющим интересы Президента Российской Федерации на части территории Российской Федерации, включающей в себя один или несколько субъектов Российской Федерации (далее именуется — соответствующий регион).

Полномочный представитель осуществляет свою деятельность по поручению Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий.

2. Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Соответствующий регион, в котором полномочный представитель осуществляет свою деятельность, определяется указом Президента Российской Федерации о его назначении.

Деятельность полномочного представителя ограничена сроком, на который избирается Президент Российской Федерации.

Досрочное прекращение исполнения полномочий Президента Российской Федерации или отрешение Президента Российской Федерации от должности влечет за собой освобождение от должности полномочного представителя.

3. Полномочный представитель в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, Положением об Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

II. Основные задачи полномочного представителя

4. Основными задачами полномочного представителя являются:

содействие Президенту Российской Федерации в реализации его конституционных полномочий;

информирование Президента Российской Федерации о политическом, социальном и экономическом положении в соответствующем регионе;

взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органами местного самоуправления, находящимися в соответствующем регионе, в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;

взаимодействие с политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, действующими в соответствующем регионе;

выполнение отдельных поручений Президента Российской Федерации.

III. Функции полномочного представителя

5. Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

координирует в соответствующем регионе деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при их взаимодействии с органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическим партиями, иными общественными и религиозными объединениями, учреждениями, организациями, а также с гражданами;

согласовывает кандидатуры для назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, находящихся в соответствующем регионе;

принимает участие в работе региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти в соответствующем регионе;

ведет в соответствующем регионе работу по разъяснению и реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;

содействует исполнению федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализации федеральных программ в соответствующем регионе;

принимает участие в работе органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в соответствующем регионе;

вносит в Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также главе (главам) исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации представления в случае нарушения, неисполнения или ненадлежащего исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в соответствующем регионе, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также вступивших в законную силу решений суда;

вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящихся в соответствующем регионе, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

вносит в законодательный орган (законодательные органы) государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящийся (находящиеся) в соответствующем регионе, представления в случае противоречия принятых им (ими) нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации;

вносит Президенту Российской Федерации предложения об обращении в Конституционный Суд Российской Феде-

рации в случае несоответствия Конституции Российской Федерации конституции (конституций), устава (уставов), а также законов и иных нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящегося (находящихся) в соответствующем регионе;

участвует по поручению Президента Российской Федерации в согласительных процедурах, проводимых главой государства, для разрешения разногласий между органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в соответствующем регионе. В случае недостижения согласованного решения полномочный представитель вносит Президенту Российской Федерации предложение передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

принимает участие в подготовке проектов договоров (соглашений) о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в соответствующем регионе, а также проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации по вопросам, касающимся данного региона;

согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в соответствующем регионе, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

вручает в соответствующем регионе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, а также документы об объявлении благодарности Президента Российской Федерации;

организует совместно с органами исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящимися в соответствующем регионе, работу общественной приемной, ведет прием населения, рассматривает письма, жалобы и обращения граждан;

осуществляет иные функции по поручению Президента Российской Федерации.

6. Полномочный представитель не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе.

IV Права полномочного представителя

7. Полномочный представитель имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе, а также от должностных лиц;

пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

осуществлять в соответствующем регионе контроль за исполнением указов и распоряжений Президента Российской Федерации, содействовать главе государства в осуществлении контроля за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением федеральных законов, а также в пределах своей компетенции за ходом реализации федеральных программ, использованием федерального имущества и средств федерального бюджета;

направлять на рассмотрение федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе, а также должностных лиц письма, жалобы и обращения граждан;

вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в соответствующем регионе, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

привлекать в необходимых случаях специалистов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в учреждениях и организациях, находящихся в соответствующем регионе;

образовывать в случае необходимости совещательные и консультативные органы.

8. Полномочный представитель имеет право беспрепятственного доступа в государственные и муниципальные учреждения и организации, находящиеся в соответствующем регионе.

V. Организация и обеспечение деятельности полномочного представителя

9. Оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

Координацию деятельности полномочного представителя осуществляет по поручению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации соответствующий заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

10. Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, который входит в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя (кроме аппарата полномочного представителя в Чеченской Республике) утверждает руководитель Администрации Президента Российской Федерации по представлению полномочного представителя в пределах численности, установленной Президентом Российской Федерации.

11. Работники аппарата полномочного представителя назначаются на должность и освобождаются от должности Руководителем Администрации Президента Российской Федерации по представлению заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющего координацию деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации.

12. Полномочный представитель:

руководит деятельностью аппарата полномочного представителя, обеспечивая решение возложенных на него задач;

представляет на утверждение Руководителя Администрации Президента Российской Федерации структуру и штатное расписание аппарата полномочного представителя;

утверждает должностные инструкции работников аппарата полномочного представителя;

представляет заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему координацию деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации, кандидатуры для назначения на должность работников аппарата полномочного представителя в порядке, установленном пунктом 11 настоящего Положения;

вносит заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему координацию деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации, предложения об освобождении от должности работников аппарата полномочного представителя в порядке, установленном пунктом 11 настоящего Положения;

вносит заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему координацию деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации, предложения о поощрении работников аппарата полномочного представителя и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции;

издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата полномочного представителя;

решает вопросы о командировании работников аппарата полномочного представителя в пределах Российской Федерации.

13. Полномочный представитель и аппарат полномочного представителя размещаются в столице субъекта (в одной из столиц субъектов) Российской Федерации либо в административном центре субъекта (в одном из административных центров субъектов) Российской Федерации, находящегося (находящихся) в соответствующем регионе. Над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг Российской Федерации; в его рабочем кабинете помещаются Государственный флаг Российской Федерации и изображение Государственного герба Российской Федерации.

Место размещения полномочного представителя и аппарата полномочного представителя в случае осуществления их деятельности в регионе, включающем в себя несколько субъектов Российской Федерации, определяется указом Президента Российской Федерации о назначении полномочного представителя.

14. Информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, а также медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, находящиеся в соответствующем регионе, на основе соглашений с Администрацией Президента Российской Федерации. Расходы на эти цели производятся за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации.

VI. Основные гарантии деятельности полномочного представителя

15. В случае гибели (смерти) полномочного представителя в связи с осуществлением им своей деятельности семье погибшего (умершего) и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере годового денежного содержания погибшего (умершего).

В случае причинения полномочному представителю в связи с осуществлением им своей деятельности увечья или иного повреждения здоровья, повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему выплачивается единовременное пособие в размере 6-месячного денежного содержания полномочного представителя.

Выплата указанных пособий производится сверх иных выплат, предусмотренных федеральным законодательством.

16. В случае освобождения от должности (за исключением случаев освобождения от должности за виновные действия) полномочный представитель получает ежемесячное пособие в размере месячного денежного содержания до поступления на новое место работы, но не более одного года. Если на новом месте работы размер его денежного

содержания (заработной платы) окажется ниже прежнего, то производится доплата до суммы, равной размеру прежнего денежного содержания, но не более одного года со дня освобождения от должности. Указанные выплаты производятся за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации. Полномочному представителю сохраняется непрерывный трудовой стаж, если перерыв между днем освобождения полномочного представителя от должности и днем поступления его на новое место работы не превысил одного года.

17. Полномочному представителю и работникам его аппарата предоставляются иные гарантии, предусмотренные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267.

VII. Ответственность полномочного представителя

18. За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей полномочный представитель несет в установленном порядке персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, а также в случае утраты доверия Президента Российской Федерации полномочный представитель может быть досрочно освобожден от должности.

До вынесения решения об освобождении от должности полномочному представителю обеспечивается возможность представить письменные или устные объяснения Президенту Российской Федерации.

Вниманию читателей предлагается комментарий указа Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе» от 9 июля 1997 г. № 696 начальником Управления по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации А. ФЕДОРОВА.

Институт представителей Президента Российской Федерации был создан Указом Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина № 129 от 24 сентября 1991 года в период радикального изменения политического и государственного устройства России. Тогда были назначены полномочные представители в четырнадцати субъектах РФ. Образование этого института власти обусловлено необходимостью надежной координации деятельности трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Руководство страны считает, что президентская власть, обеспечивая необходимую централизацию контрольно-управленческих функций государства, должна иметь системный характер, в том числе и на уровне территорий.

На сегодняшний день исполняют обязанности 76 представителей Президента в субъектах Федерации. Последний их них был назначен Указом от 18 июня 1997 года. Это Вячеслав Евгеньевич Пиунов, выполняющий обязанности полномочного представителя главы государства в Республике Алтай.

Два представителя Президента выполняют свои обязанности в нескольких субъектах Федерации: один одновременно в Красноярском крае, Таймырском и Эвенкийском национальных округах, другой — в Ставропольском крае и республиках Адыгея, Кабардино-Балкария, Дагестан и Карачаево-Черкессия. Так что фактически в России уже действуют представители Президента в регионах. Указ, таким образом, укрепляет сложившуюся практику.

Полномочные представители Президента РФ выполняют в регионах самый широкий спектр работ: от контроля за исполнением указов Президента РФ до рассмотрения конкретных просьб и жалоб населения, связанных с вопросами деятельности федеральных органов власти.

Указом Президента РФ № 696 от 9 июля с. г. утверждено новое Положение о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ. Его принятие вызвано прежде всего необходимостью приведения нормативных документов, регулирующих деятельность полномочных предетави-

телей, в соответствие с Указом Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ», «Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ», другими правовыми актами.

Новое Положение не предполагает кардинальных изменений в полномочиях представителей. Оно направлено в основном на конкретизацию и юридически четкое формулирование правового статуса, задач, функций, ответственности полномочного представителя.

Особое внимание в новом Положении уделяется проблеме толкования понятия «координирования деятельности» полномочных представителей с территориальными федеральными службами исполнительной власти.

Указ должен обеспечить более четкое взаимодействие центра и регионов по трем важнейшим, как мы считаем, проблемам. Во-первых, ужесточить контроль за исполнением федерального бюджета. Во-вторых, упорядочить использование федеральной собственности в субъектах Федерации. И в-третьих, содействовать укреплению кадров федеральных органов исполнительной власти в субъектах Федерации.

Среди других новых функциональных обязанностей полномочного представителя — согласование представлений о награждении государственными наградами, об объявлении благодарности Президента РФ, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и специальных званий; вручение по поручению Президента РФ государственных наград, а также документов об объявлении благодарности Президента РФ.

Другие изменения не носят принципиального характера.

Подчеркну важный момент: указ не потребует дополнительных ассигнований на содержание аппарата представителей.

«Российская газета». 1997. 16 июля

Президент Российской Федерации

УКАЗ

от 1 сентября 1997 г. № 958

г.Москва

ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» **постановляю:**

1. Переименовать Управление Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации в Управление Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации.

2. Утвердить прилагаемое Положение об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации.

3. Внести изменение в перечень самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 41, ст. 4689), заменив слова «Управление Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» словами «Управление Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации».

4. Внести в Положение о Территориальном управлении Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 августа 1996 г.

№ 1163 «О Территориальном управлении Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 34, ст. 4072), следующие изменения:

а) в пункте 5:

в абзаце третьем после слов «и вырабатывает» включить слова «совместно с Управлением Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации»;

абзац шестой изложить в следующей редакции:

«обеспечивает информирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также совместно с Управлением Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации информирование региональных средств массовой информации о позиции Президента Российской Федерации по принципиальным вопросам региональной политики;»;

б) абзац пятый пункта 7 изложить в следующей редакции:

«взаимодействует с полномочными представителями Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации;».

5. Внести в Положение об Управлении кадровой политики Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 1996 г. № 1750 «Об Управлении кадровой политики Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 52, ст. 5913), изменение, включив в абзаце шестом пункта 4 после слов «совместно с Территориальным управлением Президента Российской Федерации» слова «и Управлением Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации».

6. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Общие положения

1. Управление Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации (далее именуется — Управление) является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

2. Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Положением об Администрации Президента Российской Федерации, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Положение об Управлении утверждается Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

II. Основные функции Управления

3. Основными функциями Управления являются:

обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации (далее именуются — полномочные представители);

содействие полномочным представителям в реализации предоставленных им Президентом Российской Федерации полномочий;

координация деятельности полномочных представителей;

организационное обеспечение деятельности полномочных представителей.

III. Основные задачи Управления

4. Основными задачами Управления являются:

подготовка и представление Руководителю Администрации Президента Российской Федерации и заместителю

Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему оперативное руководство Управлением, материалов по вопросам, касающимся реализации основных функций Управления;

разработка схемы размещения полномочных представителей, внесение в нее необходимых корректив, обусловленных целесообразностью согласования этой схемы со схемой размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

обеспечение согласованной деятельности полномочных представителей с Администрацией Президента Российской Федерации, с Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти;

обработка поступающей от полномочных представителей информации о политическом, социальном и экономическом положении в регионах Российской Федерации в целях подготовки информационно-аналитических обзоров и докладов для Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

выработка совместно с Территориальным управлением Президента Российской Федерации предложений по вопросам региональной политики государства;

оперативное информирование Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о кризисных ситуациях в регионах Российской Федерации;

организация эффективной работы полномочных представителей в соответствии с возложенными на них обязанностями;

обеспечение совместно с Территориальным управлением Президента Российской Федерации информирования региональных средств массовой информации о позиции Президента Российской Федерации по важнейшим вопросам региональной политики;

координация формирования кадрового резерва на замещение государственных должностей полномочных представителей;

подготовка предложений Президенту Российской Федерации по кандидатурам для назначения на должность полномочного представителя;

подготовка проектов указов Президента Российской Федерации о назначении на должность и освобождении от должности полномочных представителей, а также по вопросам, касающимся деятельности полномочных представителей;

контроль за исполнением полномочными представителями поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

участие совместно с иными самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации в формировании кадрового резерва на замещение государственных должностей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

методическая помощь в организации деятельности аппаратов полномочных представителей, а также организация повышения квалификации и переподготовки работников этих аппаратов.

IV. Обеспечение деятельности Управления

5. Управление для осуществления своих основных функций имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также учреждений, организаций и должностных лиц;

пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти;

использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

взаимодействовать в установленном порядке с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности Управления, а также социально-бытовое обслуживание его работников осуществляют соответствующие под-

разделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации.

V. Руководство Управления

7. Начальник Управления Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

8. Начальник Управления имеет заместителей начальника Управления, в том числе одного первого заместителя.

Первый заместитель начальника Управления замещает начальника Управления в периоды его временного отсутствия.

9. Заместители начальника Управления, иные работники Управления назначаются на должность и освобождаются от должности Руководителем Администрации Президента Российской Федерации по представлению заместителя Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющего оперативное руководство Управлением.

10. Начальник Управления:

руководит деятельностью Управления, обеспечивая решение возложенных на Управление задач;

представляет заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему оперативное руководство Управлением, структуру и штатное расписание Управления для утверждения Руководителем Администрации Президента Российской Федерации;

определяет функции подразделений Управления и утверждает должностные инструкции его работников;

представляет заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему оперативное руководство Управлением, кандидатуры для назначения на должность работников Управления в порядке, установленном пунктом 9 настоящего Положения;

вносит заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему оперативное руководство Управлением, предложения об освобождении от должности работников Управления в порядке, установленном пунктом 9 настоящего Положения;

вносит заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, осуществляющему оперативное руководство Управлением, предложения о поощрении работников Управления и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

распределяет обязанности между заместителями начальника Управления;

решает в установленном порядке вопросы командирования работников Управления в пределах Российской Федерации;

подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции;

издает распоряжения по вопросам работы Управления.

«Российская газета». 1997. 4 сент.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

По принятому Государственной Думой в первом чтении проекту федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (далее именуется — проект федерального закона) имеются следующие замечания и предложения.

Как указано в пояснительной записке к проекту федерального закона, его принятие и введение в действие не потребует дополнительных финансовых расходов.

Вместе с тем следует отметить, что проект федерального закона устанавливает для муниципальных служащих отдельные гарантии, например, минимальную продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, обязательное государственное страхование.

Кроме того, проектом федерального закона на муниципальных служащих распространяются гарантии пенсионного обеспечения, установленные для государственных служащих.

Предоставление указанных гарантий несомненно потребует выделения необходимых финансовых средств, источником которых должен быть либо непосредственно федеральный бюджет, либо местные бюджеты, как это предусмотрено статьей 9 проекта федерального закона.

При предоставлении муниципальным служащим гарантий, предусмотренных проектом федерального закона, за счет средств местных бюджетов затраты этих бюджетов в соответствии со статьей 133 Конституции Российской Федерации должны быть возмещены из федерального бюджета.

Таким образом, на реализацию норм проекта федерального закона потребуются ассигнования из федерального бюджета.

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены на рассмотрение Государственной Думы только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Проект федерального закона был внесен на рассмотрение Государственной Думы с нарушением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, в

связи с чем его принятие не может рассматриваться как легитимное.

Кроме того, проект федерального закона нуждается в тщательной доработке и с точки зрения его содержания.

Так, например, определение муниципальной службы, сформулированное в пункте 1 статьи 2 проекта федерального закона, не согласуется с этим же определением, данным в пункте 1 статьи 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конструкция разграничения полномочий и предметов ведения, предусмотренная статьями 4—6 проекта федерального закона, не согласуется с положениями статей 71—73 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми на федеральном уровне недопустимо устанавливать полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кроме того, необходимо уточнить, чем полномочия отличаются от предметов ведения, так как одни и те же понятия в соответствии с пунктом 6 статьи 4 и пунктом 3 статьи 5 проекта федерального закона отнесены к полномочиям, а в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 6 проекта федерального закона — к предметам ведения.

Недопустимо также относить к полномочиям принятие нормативных правовых актов, как это предусмотрено пунктами 1 и 2 статьи 4 и пунктами 1 и 2 статьи 5 проекта федерального закона, поскольку принятие нормативных правовых актов является только формой реализации полномочий.

Норма пункта 2 статьи 7 проекта федерального закона охватывается содержанием пункта 1 этой же статьи.

Используемая в проекте федерального закона терминология не упорядочена и противоречива. В статьях 1 и 2 проекта федерального закона упоминаются «муниципальные должности», а в статьях 10, 11, 21, 22 применяется термин «должности муниципальной службы». При этом в проекте федерального закона не указано, в чем состоит отличие этих понятий.

Вопросы включения в стаж государственной службы тех или иных периодов работы (службы) являются предметом законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о государственной службе и не могут регулироваться проектом рассматриваемого федерального

закона, как это предусмотрено абзацем первым пункта 2 статьи 22.

Пунктом 2 статьи 25 проекта федерального закона отдельным категориям муниципальных служащих позволено совмещать работу в качестве муниципального служащего с деятельностью в качестве депутата Государственной Думы (что противоречит части 3 статьи 97 Конституции Российской Федерации), депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутата представительного органа местного самоуправления, члена иного органа местного самоуправления либо являться одновременно муниципальным служащим и выборным лицом местного самоуправления. Предлагаемую правовую конструкцию нельзя признать правомерной.

Требуется тщательная доработка статьи 14 и развернутое изложение статьи 15 проекта федерального закона.

В проекте федерального закона содержатся также многочисленные погрешности с точки зрения юридической техники.

Учитывая изложенное, предлагается снять проект федерального закона с рассмотрения.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН
9 июня 1997 г.

«Российская газета». 1997. 3 июля

Государственная Дума
Федерального Собрания Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

от 25 сентября 1997 г. № 126—ФЗ
г.Москва

О ФИНАНСОВЫХ ОСНОВАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий Федеральный закон определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

бюджетное регулирование — процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов;

государственный минимальный социальный стандарт — установленный законодательством Российской Федерации минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека;

дотации — средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;

местный бюджет — бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления;

местная казна — средства местного бюджета, а также иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями;

местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с федеральными законами;

местные финансы — совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения;

минимальный местный бюджет — расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты;

муниципальные ценные бумаги — облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления;

регулирующие доходы — федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года);

собственные доходы — налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектоз Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в местные бюджеты;

социальные нормы — показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении;

норматив минимальной бюджетной обеспеченности — расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах одного жителя муниципального образования по текущим расходам;

средства по взаимным расчетам — суммы, поступающие в местные бюджеты или передаваемые из местных бюджетов в бюджеты субъектов Российской Федерации в связи с изменениями в доходах и расходах местных бюджетов, возникающими в результате решений, принятых органами государственной власти и не учтенных при утверждении соответствующих бюджетов;

средства самообложения — разовые добровольные целевые сборы, устанавливаемые непосредственно населением муниципального образования для финансирования решения вопросов местного значения;

субвенции — денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок;

фонд финансовой поддержки муниципальных образований — денежные средства, образуемые в бюджете субъекта Российской Федерации для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой;

муниципальный заказ — соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (об оказании услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета.

Статья 2. Местные финансы

1. Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства.

2. Формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

3. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Статья 3. Законодательная основа местных финансов

1. Формирование и использование местных финансов осуществляются в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, уставами муни-

ципальных образований, другими правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Положения настоящего Федерального закона распространяются на все муниципальные образования. В отношении закрытых административно-территориальных образований настоящий Федеральный закон действует в части, не противоречащей Закону Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании».

Статья 4. Участие органов государственной власти в решении вопросов организации местных финансов

1. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию местных финансов в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. В этих целях указанные органы соответственно:

1) регулируют отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами — в рамках федеральных целевых программ;

2) участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;

3) распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и иных мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;

4) разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;

5) оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;

6) осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации;

7) осуществляют другие функции в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

2. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской

Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

3. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации.

Глава II. ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Статья 5. Местные бюджеты

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации.

2. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

3. Органы государственной власти гарантируют:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской

Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

4. Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти.

5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

6. В качестве составной части местных бюджетов могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

7. Глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления несут ответственность за исполнение местных бюджетов в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

8. Органы местного самоуправления представляют отчетность об исполнении местных бюджетов в установленном порядке.

Статья 6. Доходная часть местных бюджетов

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

Статья 7. Собственные доходы местных бюджетов

1. К собственным доходам местных бюджетов относятся местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за мест-

ными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты.

2. К местным налогам и сборам относятся налоги и сборы, установленные в соответствии с федеральными законами.

3. К другим собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

2) не менее 10 процентов доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;

3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;

4) платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;

6) штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

7) государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) не менее 50 процентов налога на имущество предприятий (организаций);

9) подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

4. К собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе в порядке, предусмотренном пунктом 5 настоящей статьи.

К указанным доходам относятся:

1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных

металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации) в пределах не менее 10 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10 процентов в среднем по субъекту Российской Федерации.

5. Размеры минимальных долей (в процентах) федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи, определяются законодательными (представительными) органами субъекта Российской Федерации. Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с фиксированной формулой для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из их среднего уровня по субъекту Российской Федерации. Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации может устанавливать нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

6. К собственным доходам местных бюджетов могут относиться также другие платежи, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

7. Если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются между ними законом субъекта Российской Федерации. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе

(полностью или частично) собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских муниципальных образований такое закрепление собственных налогов и сборов, других местных доходов регламентируется уставом города.

Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов

1. Представительные органы местного самоуправления вправе:

1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

2. Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

3. Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Статья 9. Основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования

1. Организация межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

2. Межбюджетные отношения строятся на следующих принципах:

взаимной ответственности;

применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;

выравнивания доходов муниципальных образований;

максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;

компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;

повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;

гласности межбюджетных отношений.

3. К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся:

1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;

2) дотации и субвенции местным бюджетам;

3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований;

4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Нормативы отчислений (в процентах) от регулирующих доходов, а также доли (в процентах) средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, устанавливаются путем применения единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти. Указанные органы осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

6. Фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также

долей (в процентах) средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

7. При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства Российской Федерации по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

8. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за расходованием средств, выделенных ими муниципальным образованиям на выполнение федеральных целевых и региональных программ, а также в форме субвенций.

Статья 10. Порядок формирования и функционирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований в субъекте Российской Федерации

1. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований создается в бюджете субъекта Российской Федерации.

2. Средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации.

3. Распределение средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта Российской Федерации.

4. Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований устанавливается в процентах и утверждается

законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

5. Перечисление средств в местные бюджеты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

6. Сведения о фактическом объеме средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований публикуются в средствах массовой информации ежемесячно.

Статья 11. Основы бюджетного процесса в муниципальном образовании

1. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

2. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации.

3. Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования.

4. В случае, если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

5. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели аудиторов. Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

6. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюд-

жетов в Государственный комитет Российской Федерации по статистике.

Статья 12. Расходная часть местных бюджетов

1. Расходная часть местных бюджетов включает:

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;

2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

5) ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

2. Размещение муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, осуществляется на основе открытого конкурса, правила которого устанавливаются представительным органом местного самоуправления. Заказчиком по муниципальному заказу на выполнение работ (оказание услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета, выступают органы или должностные лица местного самоуправления.

Глава III. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Статья 13. Правовые основы взаимоотношений органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями

1. Органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии

с финансово-кредитными организациями, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за ее пределами.

2. Органы местного самоуправления содействуют развитию рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций.

3. Органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, вправе:

1) выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса;

2) осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов.

4. Органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций.

Статья 14. Отношения органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы Российской Федерации и Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации

1. Взаимодействие органов местного самоуправления с территориальными органами Государственной налоговой службы Российской Федерации основано на:

1) координации и объединении усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в соответствующие бюджеты налотовых платежей всех видов, в том числе местных налогов и сборов;

2) взаимном предоставлении необходимой информации.

2. Представительный орган местного самоуправления вправе за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Деятельность органов муниципальной налоговой службы осуществляется в соответствии с Законом РСФСР «О государственной налоговой службе РСФСР» в части, относящейся к предметам ведения местного самоуправления. Муниципальная налоговая служба объединяет и координирует с территориальными органами Государственной налоговой службы Российской Федерации усилия по контролю за соблюдением налогового законодательства Российской

Федерации. Муниципальная налоговая служба обязана предоставлять Государственной налоговой службе Российской Федерации всю необходимую информацию.

3. Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации.

4. Органы местного самоуправления вправе заключать соглашения с территориальными органами Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации об обслуживании исполнения местных бюджетов. В этом случае полномочия территориальных органов Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета. Территориальные органы Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации не вправе отказывать органам местного самоуправления в заключении таких соглашений.

5. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета.

Статья 15. Отношения органов местного самоуправления с финансово-кредитными организациями

1. Органы местного самоуправления через территориальные органы Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации и в соответствии с заключенным договором вправе возложить на уполномоченный банк следующие функции:

1) кассовое исполнение местного бюджета;

2) кассовое обслуживание органов местного самоуправления;

3) размещение (инвестирование) свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;

4) размещение муниципальных облигаций и билетов муниципальных денежно-вещевых лотерей.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору стороны несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и на условиях, устанавливаемых договором.

2. В соответствии с законодательством Российской Федерации органы местного самоуправления вправе:

1) выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов;

2) получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Статья 16. Муниципальные займы

1. Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций.

2. Муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования.

3. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов.

4. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством Российской Федерации.

5. Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства.

6. Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

7. Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15 процентов объема расходной части местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год.

8. Размещение, обращение, распространение (продажа и покупка) муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 17. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

2. Нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1997. 30 сент.



Д.Е.БЕЛЯКОВ

ПРОСТРАНСТВО ВЛАСТИ: ДИНАМИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВОМ

Проблема соотношения административно-территориального деления (АТД) страны и экономического (природно-хозяйственного) районирования была одной из основных для географии советского периода. Причины этого очевидны: в условиях, когда государство берет на себя прямое руководство хозяйством (и всеми сторонами жизни общества), существует насущная потребность совместить в пространстве контуры объекта и субъекта управления, что приводит к необходимости совмещения АТД (как пространственной структуры государства) и экономического районирования (как отражения территориальной организации общества и хозяйства). Мысль о необходимости совмещения социально-экономических и властных структур так или иначе до сих пор прослеживается в работах отечественных географов[1]. Формы ее реализации на практике были разными, наибольшее влияние на них оказывала смена подходов к управлению хозяйством.

Наиболее полное выражение концепция совмещения АТД и экономического районирования получила во время административной реформы 1920-х гг. Принципы нового районирования, характер и контуры новых единиц во многом определялись тем состоянием, в котором пребывала страна, и воззрениями ее руководства на пути ее дальнейшего развития. В условиях разрухи, паралича транспорта первейшим требованием становилась минимизация затрат на перевозку топлива. Отсюда вытекали концепция района как комбината и энергетический (энергобалансовый) метод его

БЕЛЯКОВ Дмитрий Евгеньевич, главный специалист Департамента региональных программ Министерства экономики Российской Федерации.

выделения[2] Соответственно учитывались размещение прежде всего промышленности (так как имелась в виду перспектива именно промышленного развития), ареалы распространения сырья для нее, транспортные пути, численность населения, его национальный состав. На верхнем уровне главным элементом системы АТД была область (республика), соответствующая экономическому району, достаточно автономная в сфере хозяйственного управления и обеспечения себя товарами первой необходимости, имеющая специализацию в рамках единого хозяйственного комплекса страны. Для хозяйственного управления в областях при местных Советах были созданы советы народного хозяйства (СНХ). Они имели двойное подчинение — местным Советам и Всероссийскому СНХ. Принципы совмещения экономического и административного районирования уже тогда не удалось полностью провести в жизнь. Переход к индустриализации и усиление отраслевых начал в управлении хозяйством привели к ликвидации системы управления, построенной по территориальному признаку. Была утрачена и местная основа ВСНХ: лишившись большей части «своей» промышленности, местные СНХ были слиты в отделы местного хозяйства, республиканские — в наркоматы легкой и пищевой промышленности.

Таким образом, изменения в характере управления промышленностью существенно ослабили экономическую базу областей 20-х — начала 30-х гг., но наиболее серьезным ударом, предопределившим их ликвидацию, стали изменения в деревне.

При разработке системы «область — экономический район» ее авторы исходили из концепции эволюционного развития. «Смычка» города (промышленности) и деревни (сельского хозяйства) мыслилась в основном экономическими методами. Однако переход к форсированной индустриализации потребовал массированного выкачивания ресурсов из деревни, которое выразилось в коллективизации, а это, в свою очередь, привело к усилению низовых административных органов и ликвидации округов как промежуточного звена между областью и районом. Но управлять большим количеством районов, причем при слабом развитии транспорта и связи, было затруднительно. Поэтому уже в 1932 г. воссоздаются округа и внутренние области (на Дальнем Востоке, Украине, в Казахстане). В ходе серии разукрупнений (в 1934, 1937—1939 гг., за счет национальных автономий, выделенных по новой Конституции 1936 г.) областная

сетка приблизилась к старой — губернской. Это хорошо коррелирует с очередным витком «закручивания гаек», в том числе в сельском хозяйстве (указы 1938 г. о запрещении создания при колхозах промышленных производств, не связанных с сельскохозяйственной деятельностью, о запрещении исключения колхозников из колхоза; 1939 г. — о ликвидации хуторов и мелких колхозов, о введении минимума трудодней, об ограничении личных подворий). Собственно, эти новые, «административные», области и были созданы именно для управления сельским хозяйством[3]

В 1931 г. в самостоятельные административные единицы были выделены города, а Москва и Ленинград перешли в республиканское подчинение. Позже, главным образом во время войны, число самостоятельных административных единиц возросло и к 1948 г. достигло 13. Это были крупнейшие промышленные центры (плюс Сочи).

Еще одной характерной чертой управления экономикой в 30-х гг. было создание территориально-производственных комбинатов. Как правило, они образовывались в районах нового освоения и характеризовались выделением определенной территории, включением в них всех сфер хозяйства, подчинением всех предприятий единому управлению (своего рода ТПК). Здесь широко использовался труд заключенных. Один из крупнейших территориально-производственных комбинатов — «Дальстрой», просуществовал с 1931 по 1957 г. Он охватывал территорию около 2,8 млн км^2 (12% всей территории страны), здесь было занято более 100 тыс. чел.[4] На территории, освоенной «Дальстроем», в 1953 г. была образована Магаданская область.

Таким образом, система управления, существовавшая в 30-х — первой половине 50-х гг., характеризовалась довольно жестким разделением общества и хозяйства на три основные сферы: промышленность, сельское хозяйство и «ГУЛАГ». Пространственно это выражалось в выделении соответствующих единиц управления: городов (промышленность), собственно административно-территориальных единиц (область — район — сельсовет) для управления сельским хозяйством и территориально-производственных комбинатов (главным образом на экономически не освоенной территории) — «Дальстрой», «Ухтакомбинат», «БАМпроект» и др. Сложившаяся в условиях, когда имелась возможность осуществлять изъятие и перераспределение ресурсов чисто административными методами для нужд форсированного развития экономики (прежде всего промышленности),

такая система была, очевидно, достаточно эффективна и позволяла власти относительно успешно решать задачи развития.

Однако к 50-м гг. обозначились и серьезные противоречия этой системы. Значительно возросли масштабы хозяйства, сложность управления. Для отраслевой системы руководства промышленностью стали ясны ее чрезмерная централизация и ведомственность, а следовательно, низкая оперативность управления, замкнутость и натурализация отраслей, увеличение дальности перевозок. В сельском хозяйстве серьезным тормозом стала маломощность хозяйств, их низкая техническая оснащенность, что входило в противоречие с тенденциями к концентрации сельскохозяйственной деятельности в силу как демографических причин, так и достигнутого уровня промышленного производства, когда, с одной стороны, разрыв в техническом оснащении промышленности и сельского хозяйства начал опасно сдерживать развитие экономики в целом, с другой — появилась практическая возможность более широкой механизации сельского хозяйства. Здесь проблема совершенствования организационных форм, повышения производительности труда упиралась во многом в низовой уровень АТД, так как система сельских Советов была тесно связана с размерами производственных единиц. Относительно проблем эффективности в сфере «ГУЛАГа» достоверных данных нет, хотя можно предположить, что по мере хозяйственного развития территорий, складывания там многофункционального хозяйственного комплекса возникли затруднения с использованием труда заключенных, так как подневольный труд наиболее эффективен в простых формах. Таким образом, старый хозяйственный механизм стал тормозом для экономического роста, его минусы начали проявляться сильнее, чем плюсы.

В 1957 г. курс был резко изменен в сторону децентрализации. Союзные министерства либо упразднили, либо уменьшили их управленческие права. До 75% мощностей промышленных предприятий перешло в ведение местных СНХ, остальные — в ведение местных Советов[5]. СНХ были подчинены советам министров республик, а на союзном уровне — Госплану. План, устанавливаемый СНХ, не имел разбивки по предприятиям, капиталовложения и материально-техническое снабжение осуществлялись по СНХ в целом. Характерно, что параллельно шла реформа и в других секторах экономики. С 1950 г. началось укрупнение колхо-

зов и совхозов, повлекшее за собой укрупнение сельсоветов, а это, в свою очередь, в середине 50-х гг. — укрупнение районов. В 1959 г. были ликвидированы МТС, а их техника продана колхозам и совхозам. Управление сельским хозяйством осталось в ведении местных органов власти. В 1956—1957 гг. была практически ликвидирована система «ГУЛАГа», во всяком случае ее масштабы значительно сократились. Синхронность этих перемен дает основания предполагать, что система управления экономикой 30-х гг., описанная выше, была цельной, логически законченной конструкцией, и демонтаж какого-либо одного ее звена неизбежно влек за собой демонтаж другого.

Наибольшее влияние на систему АТД реформы 1957—1964 гг. оказали на низовом уровне (район — сельсовет). Это было связано с продолжением укрупнения производственных единиц в сельском хозяйстве: стали создаваться территориальные колхозно-совхозные управления, объединяющие от 100 (в густонаселенных районах) до 15—20 хозяйств. Такие объединения выходили за рамки района. Это, в свою очередь, приводило к нарушению принципа сопряженности административного и хозяйственного управления, что вновь приводило к витку укрупнения районов, которое достигло пика в 1963 г., причем тогда наряду с сельскими были образованы и промышленные районы, выделявшиеся в зависимости от характера промышленного производства на их территории. Там, где хозяйство было лесным, охотопромысловым, рыболовецким и т.п., можно было создать промышленные районы, имеющие компактную территорию. С обрабатывающей промышленностью, сконцентрированной в отдельных пунктах, так поступить было нельзя, и в староосвоенных регионах промышленные районы образовались путем вычленения отдельных городов и поселков городского типа из сельских районов. Такой район не имел единой территории.

В итоге реформ в СССР сложилась пятиуровневая сетка административно-территориального управления и планирования: первый уровень — 2,6 тыс. низовых административных районов (социальное и административно-политическое управление); второй — 1,5 тыс. колхозно-совхозных управлений (ограниченные административно-хозяйственные функции); третий — около 100 экономических административных районов (после укрупнения СНХ в 1962 г. 62 из них лишились административно-хозяйственных функций, остались только плановые и контрольные), значительное

число среди них составляли административно-политические центры; четвертый — 47 укрупненных СНХ (единый — в Средней Азии, по 7 — в Казахстане, Украине, Белоруссии, по 1 — в Молдавии, республиках Прибалтики, Кавказа, 24 — в РСФСР), управлявших промышленностью и 47 строительных управлений; пятый — 17 экономических районов Госплана, имевших функцию планирования. Наряду с этими уровнями управления и планирования существовал ряд центральных министерств[6] Однако все пять уровней не были увязаны по целям, функциям и границам. Предприятия не имели самостоятельности, их действия контролировали 3 системы: СНХ (оперативное руководство), отраслевые комитеты (научно-техническое развитие), строительные управления во главе с Госстроем (капитальное строительство). Расщепление районов на промышленные и сельские не учитывало хозяйственного единства и даже порой транспортного сообщения, затрудняло выполнение ряда социальных функций (здравоохранение, охрана правопорядка и др.). Такое положение дел стало восприниматься как хаос, «волюнтаризм». Результатом этого явилось свертывание данной системы.

Следует обратить внимание на то, что СНХ не стали органами управления комплексным социально-экономическим развитием территорий, они таковыми и не задумывались. Задачей СНХ было снятие барьеров между не территориями и отраслями, а ведомствами, они должны были обеспечить децентрализацию управления (в целях мобилизации местных ресурсов для развития). Децентрализация управления означала только перераспределение полномочий между уровнями иерархии, но на низовом уровне была воспроизведена прежняя система (в СНХ — отраслевые отделы, на региональном уровне — деление на 3 сферы: промышленность, сельское хозяйство, строительство). Отраслевая система управления была как бы «сдвинута» вниз. Создание СНХ позволило на первых порах увеличить связность хозяйства, повысить оперативность руководства, лучше маневрировать ресурсами. В то же время выявилась склонность местных органов власти «проедать» ресурсы (за счет увеличения выплат, строительства жилья, объектов инфраструктуры и высокой стоимости этого строительства), тяга к автаркии, натурализации, при том, что средства контроля были недостаточны. Главным же недостатком системы совнархозов следует считать то, что такая система управления в стране вступала в противоречие с моби-

лизационным принципом хозяйствования, заключавшимся в практике концентрации ресурсов в масштабе государства на решение ключевых общехозяйственных задач (XXI съезд КПСС, например, такими задачами провозгласил освоение восточных районов и реконструкцию в области капитального строительства). Раньше эти проблемы решались в основном за счет «ГУЛАГа» и трудностью изъятия ресурсов у регионов при такой системе управления. Начался рост центральных контрольных органов (создание республиканских и союзных СНХ, усиление отраслевых комитетов, выделение строительных организаций, укрупнение СНХ). Все это, однако, лишь ухудшило ситуацию, парализовав самостоятельную деятельность СНХ.

После 1965 г. было восстановлено отраслевое управление, но оно уже не являлось точным повторением старой системы. «Контрреформа» началась с косыгинской реформы, в ходе которой была сделана попытка расширить права предприятий. Хотя к концу 60-х гг. реформа была практически свернута, все дальнейшие ходы управленческой мысли были направлены на увеличение самостоятельности производителя как в промышленности, так и в сельском хозяйстве и обеспечение некоторой децентрализации, с одной стороны, а также поиск форм межотраслевой кооперации (производственные объединения, АПК, межотраслевые комплексы) — с другой. Делались попытки расширить права регионов в управлении хозяйством, но законодательно это было оформлено лишь для Москвы и Ленинграда. В системе АТД в этот период никаких крупных изменений не происходило. Вносившиеся предложения сводились в основном к идее необходимости укрупнения областей и районов (по типу областей и округов в 20-х гг.), с увязкой с ТПК и системой расселения, с предоставлением местным органам власти значительных хозяйственных полномочий[7] Наметился переход от сугубо размещенческой теории к теории регионального развития, рост числа разработок в области территориального планирования и программирования, началась разработка понятия «целостных» территориальных элементов воспроизводственной структуры народного хозяйства[8]

Важным фактором эволюции советского общества, оказавшим заметное влияние на формирование системы АТД, явилась урбанизация. В этой связи следует обратить внимание на тот факт, что из большого числа городов, образовавшихся в советский период, лишь один стал центром

области (Магадан). Остальные, имея подчас крупный экономический потенциал, значительное население, так и не поднялись выше уровня райцентра или города областного (краевого) подчинения. Утратили же свой статус по сравнению с дореволюционным периодом только 2 города — Тобольск и Новороссийск. Большую роль в этом сыграла, видимо, инерция «полей власти», связанная с традиционными административными центрами. Новые города оказывались как бы вторичными, «административный вход» на их территорию осуществлялся по традиционным путям. Пример Магадана служит тому подтверждением, так как этот город при возникновении не был связан с каким-либо отраслевым проектом, а являлся в силу своего транспортно-географического положения «входом» на малоосвоенную территорию с территориально рассеянными производственными участками. К тому же рядом не было сильных городов-конкурентов. Остальные же города были слишком оторваны от окружающей территории. Кстати и то, что центром Кузбасса стало «угольное» Кемерово, а не «металлургический» Новокузнецк, возможно, объясняется помимо уже имевшейся у Кемерово некоторой административной «традиции» и тем, что угледобыча имела площадной «территориальный» характер.

На взаимосвязь степени централизации городских систем расселения и характера промышленного освоения территории уже обращалось внимание[9] В Сибири, например, моноцентричные системы расселения сложились в областях с высоким удельным весом обрабатывающей промышленности (Новосибирская, Омская, Томская). Там же, где ведется разработка природных ресурсов, формируются полицентрические системы (Иркутская, Тюменская). На европейской части, где обрабатывающая промышленность преобладает, система расселения на уровне областей носит ярко выраженный моноцентрический характер. Лишь 4 области имеют долю городского населения в административном центре менее 30%: Республика Коми (явный тип ресурсного освоения), Краснодарский и Ставропольский края (влияют многие факторы — высокая плотность сельского населения и развитость сети мелких городов, элементы ресурсного освоения территории, наличие автономных областей со своими центрами, курортное хозяйство, особое транспортное значение некоторых городов, например Новороссийска). Лишь Владимирская область представляет

исключение из правила, имея полицентрический характер городской сети.

Таким образом, административные функции играли немаловажную роль в росте крупные городов. Только крупный город мог стать организующим центром территории, а фактор его «столичности» включал также механизм роста.

Общая схема развития и взаимодействия общества, экономики и системы АТД в СССР может быть представлена следующим образом. Огосударствление экономики поставило с самого начала задачу разграничения хозяйственных полномочий, в частности на горизонтальном уровне, что и породило проблему сопряжения пространственной организации власти (АТД) и хозяйства (система экономических районов), необходимость чего доказывалась на протяжении всего советского периода.

Установка на форсированный экономический рост требовала усиления функционального управления, выделения жизненно важных, «ударных» объектов, отраслей, а в ряде случаев и регионов, а также экстраординарных мер по обеспечению создания и работы таких объектов. Ресурсы для этого в основном черпались из сельского и лесного хозяйства, горнодобывающей промышленности. В узком смысле такая система стимулировала усиление отраслевых начал в управлении, в более широком — выделение и обособление крупных сфер народного хозяйства, прежде всего промышленности и сельского хозяйства. Можно выделить и третью сферу — строительство и транспорт. Особенно жестко эта дихотомия проводилась в годы сталинской индустриализации, что привело к демонтажу системы АТД 20-х гг. Региональное и отраслевое начала в этих условиях были неразличимы, или, точнее, территориальная форма была подчинена отраслевой.

Все эти сектора в силу особенностей размещения на территории получили адекватное отражение в рамках АТД. Это самостоятельный статус городов как мест расположения промышленности, вплоть до выделения наиболее крупных из них в республиканское подчинение (т.е. равных области по своему рангу); собственно система АТД (область, район, сельсовет), представлявшая собой систему управления сельским хозяйством; наконец, система территориальных отраслевых комбинатов, располагавшихся в северных и восточных районах страны (на осваиваемых территориях, где не было ни промышленности, ни сельского хозяйства), фактически экстерриториальная, хотя формально сетка АТД

распространялась и на них. Таким образом, на этом этапе четко проявилась сопряженность пространственных структур власти и хозяйства в их функциональном аспекте. Система АТД как выражение государственной власти над экономикой наиболее тесно была увязана с территориально распространенными формами производства, прежде всего с сельским хозяйством и, в некоторых случаях, с добывающей промышленностью (например, Кемеровская область). Конкретная конфигурация сетки АТД, границы областей складывались в основном инерционно, совпадая часто со старыми, еще губернскими, границами. Влияли также наличие развитого центра, транспортная доступность, «управляемость» территории. Можно сказать, что на этом этапе территориальное размещение производства оказывало определяющее влияние на АТД, которое «подстраивалось» под него. Впоследствии, однако, влияние собственно административного фактора усилилось. Совмещение административных и экономических центров создавало базу для концентрации населения: сначала — по занятости в промышленности, позднее — по уровню развития социальной инфраструктуры. Для административных центров важным фактором роста явилась их роль в распределении материальных ресурсов, развитии и функционировании производственной и социальной инфраструктуры (особенно инфраструктуры, так как она обеспечивает взаимодействие хозяйства, единство его территориальной структуры). Ее недоразвитие воспроизводит территориальные диспропорции, снижает качество и хозяйственную емкость территории. Что касается распределения материальных средств, то количество выделяемых ресурсов на региональном уровне неизбежно сокращалось по мере удаления от центра. Это приводило к еще большей поляризации хозяйственной деятельности и расселения и способствовало приобретению административными границами ярко выраженных барьерных функций[10], а также стимулировало усиление взаимодействия между центром и периферией, интегрирующих процессов в пределах их территории. Тенденция к поляризации хозяйственной деятельности и расселения, проявившаяся в ходе индустриального развития, усилила роль административных центров как фокусов выражения интересов населения этих территорий, через которые осуществляется региональное развитие (каждый регион областного ранга, включая национальные образования, был наделен к тому же собственной системой управления, ко-

пирующей государственную). «Стабилизация» социальной структуры, начавшаяся с брежневских времен, обусловила и стабилизацию системы АТД, в рамках которой формировались «группы интересов», получившие сегодня название «региональные элиты». Перестройка и экономические реформы 90-х гг. не поколебали, а наоборот, усилили их позиции, приняв форму «буржуазной революции регионов»[11]

Предложения по изменению политико-административного устройства России, высказываемые в последние годы, в основном сводятся к объединению современных областей, краев и республик в более крупные образования — «земли»[12] Подоплека этих предложений очевидна. Помимо сложности контроля из центра за 89 субъектами Федерации следует учесть, что экономический потенциал регионов различается в огромной степени и многие из них, особенно бывшие национальные образования, практически не могут самостоятельно поддерживать воспроизводственный процесс и уровень жизни на своей территории, т.е. их политический статус совершенно не соответствует экономическому. В то же время благодаря сложившейся политической системе субъекты Федерации имеют равные права и выступают сильнейшими лоббистами интересов своих властных и хозяйственных элит. В силу этого как раз на макроуровне изменение территориального устройства оказалось сегодня невозможным. Как отмечал В.Каганский[13], советское пространство после ликвидации СССР распалось на те части, из которых и состояло — административные регионы (от бывших союзных республик до областей и автономий внутри них), сформировавшиеся за годы «построения коммунизма». Дальнейшая эволюция территориальной организации государственной власти пойдет, очевидно, «снизу», а не «сверху», как раньше (одна из «зачаточных» форм — региональные ассоциации экономического взаимодействия), но пока эти процессы практически незаметны.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См., например: Черкашин А.Н. Закономерности пространственной структуры и организации низового административно-территориального устройства России // География и природные ресурсы. 1996. № 4.

[2] См.: Вопросы экономического районирования СССР // Сб. материалов и статей (1917 — 1929) / Под ред. Г.М.Кржижановского. М., 1957.

[3] См., например: Алампиев П.М. Экономическое районирование СССР. М., 1959.

[4] См.: Рощупкин Г.Г., Бубкин Г.Н. К вопросу об административном устройстве и административном делении Колымы и Чукотки (1917 — 1967)// Краевед. зап. Вып. 9. Магадан, 1967.

[5] См.: Административно-территориальное деление и хрущевские реформы. М., 1990.

[6] Там же.

[7] См., например: Хорев Б.С. Проблемы городов (урбанизация и единая система расселения в СССР). М., 1975; Он же. Территориальная организация общества. М., 1981.

[8] См.: Некрасов Н.Н. Региональная экономика. М., 1975.

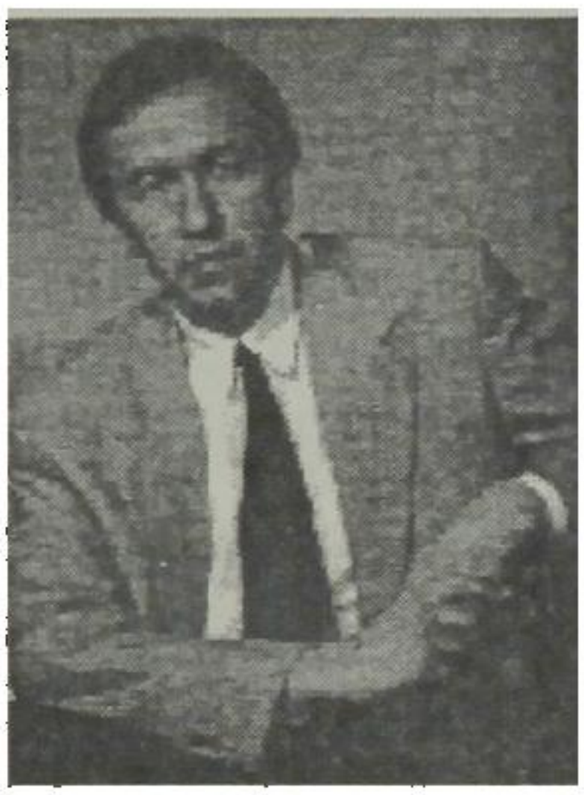
[9] См.: Фильшин Г.И., Воробьев Н.В., Высоцкий В.Н., Якобсон А.Я. Сибирские города: системы расселения и региональные ресурсные программы // Развитие региона в системе региональной экономики. Новосибирск, 1985.

[10] См.: Шувалов В.Е. Понятие границы и эффекта пограничности и их место в экономико-географических исследованиях: Дис. канд. геогр. наук. М., 1980.

[11] См.: Каганский В. // Независимая газ. 1991. 31 дек.

[12] См., например: Колосов В., Петров Н. и др. Субъекты Федерации: какими им быть // Полис. 1991. № 4.

[13] См.: Каганский В. Указ. соч.



В.Н.ЛЫСЕНКО



Л.М.ЛЫСЕНКО

ГУБЕРНАТОРЫ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ РОССИИ

В современной России активно идет процесс формирования новых государственных структур. Среди них важное место занимает институт губернаторства — ключевое звено управления в ряде субъектов Российской Федерации.

Современный институт губернаторства существует всего несколько лет. Первым стал называть себя губернатором руководитель Нижегородской области Б.Е.Немцов. До этого руководители регионов назывались главами администрации. Этот термин вошел в жизнь не «сверху», а «снизу» и очень быстро стал распространенным названием руководителя края, области и некоторых автономных округов. Со временем он получил закрепление в уставах целого ряда субъектов Федерации. Казалось, это возвращает нас к историческим корням, возрождает старые традиции. Ведь губернаторы были в дореволюционной России. Но кроме желания сохранить историческую преемственность возвращение к старинному названию обусловлено и другими мотивами: во-первых, стремлением назначенных в первой

ЛЫСЕНКО Владимир Николаевич, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор политических наук.

ЛЫСЕНКО Любовь Михайловна, доцент кафедры истории социологического факультета Московского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук.

половине 90-х гг. Президентом страны глав администрации краев и областей к расширению своих властных полномочий до уровня дореволюционных губернаторов, и, во-вторых, распространением достаточно популярной в русских регионах идеи «губернизации страны», т.е. возвращения к старому административно-территориальному устройству России, исключающему деление по национальному признаку.

Губернаторы появились в России вместе с реформами Петра I в начале XVIII в. В 1694 г. впервые губернатором был назначен архангельский воевода Апраксин. С конца 1708 г. Петр I начал осуществлять губернскую реформу, разделив страну на семь губерний и поставив во главе их губернаторов — «начальствующих тех губерний». Суть изменения состояла в том, что между старинными уездами и центральными учреждениями в Москве, которым подчинялась местная администрация и которым Петр I не всегда доверял, появилось новое звено — губернаторы и губернские правления. Губернаторы назначались монархом и подчинялись ему и Сенату.

Губернаторы сосредоточили в своих руках всю полноту административной, судебной, финансовой и военной власти. Они несли в себе два начала: с одной стороны, являлись представителями центральной власти, самого царя, проводниками его реформаторской политики, с другой — администраторами крупных территорий. Через доверенных людей, разделявших его реформаторские взгляды, Петр I пытался держать под контролем огромную территорию Российской империи. Но эти люди мыслились им как чиновники на жаловании, а не на кормлении. Петр I пытался сочетать коллегиальное и выборное начала. В центре он учредил коллегии и Сенат, на местах попытался ввести институт ландратов — избираемых советников губернатора. Однако после смерти Петра I эта реформа не была доведена до конца.

Примерно в таком же направлении развивала институт губернаторства Екатерина II. В Наставлении губернаторам 1764 г. Екатерина II называет губернатора хозяином губернии и выражает намерение образовать в каждой губернии правительство. Но эта идея также не доводится до практического воплощения. Попытка даже частичного перенесения демократических институтов управления Запада не приживается на почве Российской империи.

Однако ни Петр I, ни Екатерина II не предполагали избрания губернаторов. Реформируя административно-территориальное устройство России, Екатерина II создала

наместничества, губернии и уезды. К 1781 г. было сформировано 40 губерний во главе с губернаторами. Две-три губернии объединялись под началом наместника (генерал-губернатора). Теперь генерал-губернатор называется хозяином, а губернатор как бы становится его заместителем. Но губернаторы продолжали выполнять те же функции, что и раньше. Причем при Екатерине II им была придана воинская команда, что значительно усилило их власть на местах.

Существенные изменения институт губернаторства претерпел с начала XIX в., когда в России появились министерства. Последние имели на местах собственные отделения, не подчинявшиеся губернаторам. Это вело к раздроблению губернского управления. Министерство же внутренних дел не имело местных учреждений, оно «выходило» непосредственно на губернатора. Поэтому весь XIX в. губернаторы были теснейшим образом связаны с ним. И постепенно Министерство внутренних дел стало играть главную роль в назначении губернаторов, тогда как раньше они назначались монархом из особо преданных лиц.

Во второй половине XIX в. губернаторы перестали выполнять ряд функций. Так, в 1864 г. судебная реформа вывела суды из-под их контроля, а земская реформа положила начало созданию органов местного самоуправления, правда, в достаточно ограниченном виде.

В последующие годы институт губернаторства существенных изменений не претерпел вплоть до февральской революции 1917 г., когда Временное правительство ввело в регионах институт комиссаров.

В современной России суть института губернаторства принципиально иная, ибо губернатор не назначается «сверху», из столицы, а избирается населением региона. Современный институт губернаторства прошел в своем развитии несколько этапов.

I этап. 1991 г. — декабрь 1993 г. — назначение губернаторов. После августа 1991 г. Президент России Б.Н.Ельцин получил от Съезда народных депутатов РСФСР чрезвычайные полномочия, в том числе по формированию исполнительных органов власти субъектов Федерации. И Б.Н.Ельцин заменил большинство председателей исполкомов областных (краевых) советов народных депутатов новыми главами администрации субъектов РФ. При этом он получил право сделать это только один раз. В случае ухода в отставку главы администрации (по каким-либо причинам) должны быть назначены его выборы. Одновременно был создан институт представителя Президента РФ — «ока

государева» в субъектах Федерации. С точки зрения управления это было не логично, ибо и главу администрации, и представителя Президента РФ назначал сам президент. В действительности ему не удалось сразу сместить с руководящих постов в регионах «старую номенклатуру» и поставить руководителей реформистской направленности. Поэтому он был вынужден на первых порах приставить к ним «наблюдателей». Во многих регионах глава администрации и представитель Президента РФ находились в антагонистических отношениях. И Съезд народных депутатов РСФСР, и главы администрации неоднократно ставили вопрос об упразднении института представителя Президента РФ как дублирующего. Но Б.Н.Ельцин с огромным трудом отстоял этот институт, хотя в ряде случаев пришлось заменить представителей Президента РФ.

Статус и функции главы администрации определили уставы краев и областей. Последние стали разрабатываться и вводиться в действие после принятия в 1993 г. новой Конституции РФ. Так, в Уставе Новгородской области (сентябрь 1994 г.) записано: «Глава администрации области назначается на должность Президентом РФ либо избирается в соответствии с областным законом... Он возглавляет исполнительную власть области и является высшим должностным лицом» (ст.37,38). В ст.39 перечисляются его основные полномочия:

«а) представляет область внутри страны и в международных отношениях;

б) руководит деятельностью администрации области на принципах единоначалия;

в) несет персональную ответственность за результаты деятельности органов исполнительной власти области;

г) представляет на утверждение областной Думы проект бюджета области и обеспечивает его исполнение...

з) осуществляет иные функции исполнительной власти, возложенные на него законодательством РФ, указами Президента РФ, решениями Правительства РФ, Уставом области, нормативными актами областной Думы...».

В 1993 г. Б.Ельциным были сняты с работы руководители ряда краев и областей после серьезных неудач на хозяйственном фронте. И в Орловской, Смоленской и некоторых других областях впервые прошли выборы глав администрации. Победа бывших крупных функционеров КПСС в отдельных регионах воочию показала, что выборы руководителей регионов не могут во многих случаях контролироваться из центра.

II этап. 1994 — 1996 гг. — выборы губернаторов. После октябрьских событий в Москве 1993 г., вслед за роспуском Верховного Совета РСФСР под давлением из центра главами администрации было распущено большинство областных и краевых Советов. Предполагалось в соответствии с новой российской Конституцией заменить их областными (краевыми) думами. Однако выборный процесс затянулся и во многих регионах главы администрации «царствовали» от полугода до года без представительной власти. На этот период приходится расцвет коррупции, злоупотребления властью и правового беспредела в регионах.

К этому надо также добавить, что Положение о выборах в новую областную думу и их сроки утверждались самими главами администрации. И несмотря на все усилия многие областные думы оказались оппозиционными по отношению к центральной власти и ее ставленникам в регионах. Поэтому, как только избирались областные думы, многие из них вносили в уставы области положение о введении в регионе не президентской, а парламентской модели государственной власти, т.е. речь шла о том, что главу администрации области (края) должно избирать не все население области, а областная дума. Причем она получала право и в любой момент сместить его с занимаемой должности. Однако Конституционный Суд России, рассмотрев, в частности, уставы Алтайского края и Читинской области, признал данные положения не конституционными, так как они противоречат утвержденному в Конституции РФ принципу «президентской республики». Иными словами, и главу администрации, и областную думу должно избирать все население субъекта Федерации.

При обсуждении уставов также шли большие баталии о статусе и полномочиях губернатора. Сам глава администрации стремился к независимости от представительного органа власти, областная дума пыталась ограничить его полномочия, и в ряде мест это удалось (например, утверждение первого заместителя и ряда ключевых министров в правительстве главы администрации). В ряде субъектов Федерации (например, в Северной Осетии) кроме института президентства вводился институт правительства с премьер-министром. Но этот вариант не получил широкого распространения.

В 1995 г. — первой половине 1996 г. около десяти губернаторов в преддверии президентских выборов добились «в качестве исключения» от Президента России права провести досрочные выборы губернатора и почти везде победили.

Это были наиболее сильные губернаторы и области: Московская, Самарская, Нижегородская, Белгородская и др.

Но и над остальными руководителями регионов, на наш взгляд, уже завис дамоклов меч. При утверждении в Федеральном Собрании законов о выборах депутатов Государственной Думы, Совета Федерации и Президента России после тяжелейшей борьбы был достигнут следующий компромисс. При выборах в Думу сохраняются партийные списки (1/2 депутатов); в неизменном виде проходят и выборы Президента России. Зато Совет Федерации второго созыва не выбирается как первый, а формируется из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. При этом все члены Совета Федерации должны были до 1 января 1997 г. быть избраны в своих субъектах Федерации, иначе они теряли мандат сенатора.

Этот компромисс во многом обеспечил Б.Н.Ельцину личную победу на президентских выборах 1996 г., но зато он во многом «потерял» институт губернаторства. Во второй половине 1996 г. выборы глав администрации и руководителей республик прошли в 52 субъектах Федерации, и почти в половине из них «назначенцы» Б.Н.Ельцина потерпели поражение. Во многих регионах к власти пришли губернаторы левой ориентации, находящиеся в оппозиции к современной центральной власти. По-видимому, Б.Н.Ельцин упустил исторический шанс сохранить «контроль» над большинством губернаторов, не проведя одновременно летом 1996 г. президентские и губернаторские выборы.

III этап. Начиная с 1997 г. После прошедших губернаторских выборов стала быстро ослабевать закрепленная в Конституции РФ «единая система исполнительной власти в Российской Федерации» (ст. 77). Единственное, что еще удерживает целый ряд губернаторов от прямого неповиновения федеральной власти — это сильная экономическая, особенно финансовая, зависимость от центра. В этих условиях Президент РФ предпринимает попытки уравновесить ситуацию, сохранить институт губернаторства под своим контролем. Для этого предпринимаются конкретные меры.

Во-первых, Президент РФ встал на защиту института местного самоуправления как противовеса институту губернаторства в регионах. Так называемое удмуртское дело, которое Б.Н.Ельцин выиграл в Конституционном Суде России, — первая ласточка в поисках нового союзника федеральной власти.

Во-вторых, усиливается институт представителя Президента РФ в регионах. Теперь ему передаются функции

координации, а фактически руководства всеми федеральными структурами (включая силовые) в субъекте Федерации. (А их около 40!) Беспрецедентным является случай назначения руководителя Федеральной службы безопасности по Приморскому краю по совместительству представителем Президента РФ в Приморье. Новый в практике властных отношений также случай назначения мэра г.Тамбова В.Коваля представителем Президента РФ по Тамбовской области.

В-третьих, предпринимаются попытки законодательно ввести институт федерального вмешательства в дела субъектов Федерации. В проект закона «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» (находящегося в настоящее время на утверждении в Совете Федерации) введено положение о праве Президента РФ вплоть до решения соответствующего суда отстранять от занимаемой должности губернатора, если последний грубо нарушает Конституцию РФ, федеральные законы, указы Президента РФ.

Сумеют ли эти нововведения компенсировать «последние потери» в вертикали исполнительной власти, покажет ближайшее время.

Таким образом, институт губернаторства в современной России существенно отличается от такового в Российской империи. Причины, повлекшие такие кардинальные изменения института губернаторства, носят как общий, так и частный характер. Прежде всего эти изменения связаны с процессами демократизации современного российского общества, которые вызывают постоянное расширение выборного начала. Необходимо также подчеркнуть, что переход от унитарного к федеративному устройству, предполагающему большую самостоятельность регионов, повлек за собой необходимость избрания глав субъектов Федерации. И, наконец, в силу причин, связанных с внутриполитической борьбой во властных структурах, Президент РФ, как отмечалось выше, был вынужден отказаться раньше намеченного срока от института назначаемых глав администрации краев и областей, рассчитанного первоначально на весь переходный период от тоталитарного к демократическому строю.

Такое преждевременное введение выборного института губернаторства в России, без создания эффективных механизмов сдерживания и противовесов, привело к ослаблению вертикали исполнительной власти в еще не устоявшемся демократическом федеративном государстве. Это таит определенные опасности для единства и политической стабильности в России.

В России продолжается процесс реформирования системы образования. Существуют различные мнения о путях, формах и методах ее развития.

Вниманию читателей предлагается один из вариантов концепции нового этапа реформирования отечественной системы образования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Итоговый материал семинаров рабочей группы Комиссии по реформированию образования

Система образования *— один из наиболее крупных социальных институтов, который органически связан с фундаментальными основами общественного устройства, его социально-экономической и политической организацией, с характером и доминирующей направленностью общественной жизни.Этот институт может идти на шаг впереди общества, но может и отставать, подчас значительно, от общественного развития. Такое отставание, в силу внутренней инерционности и определенной консервативности образовательной системы, является ее преимущественным состоянием в будничные периоды общественной жизни.*

Только тогда, когда общество мобилизирует свои силы на задачи ***подъема****, на осуществление* ***качественного сдвига*** *в своей политической, социально-экономической, технологической жизни, оно перенастраивает свою образовательную систему. Оно делает эту систему способной ответить на вызовы времени. И с этой целью переводит ее в режим* ***опережающего переустройства и опережающего развития.***

Как и в периоды предшествовавших общественных подъемов в России, нынешние российские преобразования начались с реформирования школы. Однако в водовороте этих преобразований образовательные (как и в целом все социальные) задачи достаточно скоро отошли на задний план. Более того, они стали заложниками необузданного рыночного императива. Потребовалось время, чтобы осознать опасность дисбаланса экономической и социальной политики, в том числе — и для судьбы самих начатых преобразований. И сегодня, недешево заплатив за это

осознание, страна со значительным запозданием входит в стадию «догоняющих» социальных реформ. В их ряду вновь встают и задачи реформирования школы.

Эти задачи сегодня приобретают иной, чем прежде, характер. Идеологический, философско-методологический этап в их решении уже пройден. Начинается новый этап — крупных социально-технологических, операциональных, инновационных решений. Этап целенаправленных практических действий по включению образовательной системы в общее социальное обустройство России, по созданию механизма ***непрерывного обновления образования.***

I. ПРЕДШЕСТВУЮЩИЕ ЭТАПЫ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Для того чтобы осознать себя в контексте исторического времени и пространства, чтобы не тратить излишних средств и усилий и не начинать каждый этап реформы с чистого листа, необходимо четко представлять себе суть предшествующих этапов образовательной реформы.

За свою десятилетнюю историю эта реформа прошла уже три этапа:

I этап — подготовительный (1987—1989 гг.)

На этом этапе решались две **основные задачи:**

1. Формирование новой философии образования, идеологических и методологических основ предстоящей образовательной реформы.

2. Подготовка общественного сознания и образовательного сообщества к восприятию новых идей реформы.

Эти задачи были решены в первую очередь усилиями «Учительской газеты» во главе с В.Ф.Матвеевым и Временного научно-исследовательского коллектива (ВНИКа) «Школа».

II этап — запуск реформы (1990—1992 гг.)

В ходе этого этапа решались **пять основных задач:**

1. Слом старой тоталитарной, административно-командной системы в образовании и старой образовательной политики; смена типа и характера этой политики, утверждение новых ее оснований.

2. Децентрализация и деунификация школы, ее демократизация как социального института и образовательной практики. Поворот школы лицом к ребенку, лицом к обществу.

3. Создание правовой базы реформирования и обновления образования. Закрепление идеологических (философских, методологических) основ реформы в Законе Российской Федерации «Об образовании» (1992 г.), которые позднее были подтверждены в поправках к закону 1996 г.

4. Разработка и начало реализации стратегии и комплексной программы реформирования образования, его стабилизации и развития («Программа стабилизации и развития российского образования в переходный период» была одобрена Всероссийским совещанием работников образования 27 марта 1991 г. и дополняющая ее «Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» 6 августа 1992 г. одобрена Правительством Российской Федерации. 19 апреля 1991 г. правительство утвердило «Государственную программу развития высшего образования в РСФСР», одобренную Всероссийским совещанием работников высшей школы, и в июне 1992 г. — «Основные положения государственной политики в области высшего образования»).

5. Динамичный запуск образовательной реформы по всем ее направлениям. Раскрепощение школы, вуза, учителя, педагога. Включение главного ресурса развития образования — свободы.

С принятием Закона «Об образовании» завершился прорывной этап образовательной реформы. Реформа входила в новую стадию — стадию ее реализации.

III этап — переходный (1993—1997 гг.)

Этот этап должнен был закрепить и продвинуть вперед рубежи, достигнутые на предшествующем этапе реформы. Однако в силу общесистемного российского кризиса и в том числе — образовательной политики реформа существенно затормозилась и даже наметился определенный откат ее назад.

В современном российском образовании происходят **два основных** разнонаправленных, противостоящих и даже **противоборствующих процесса**. Один — внешний по отношению к образовательной системе, подталкивающий ее к обвалу:

инвестиционный кризис, снижение уровня финансирования образования, его материально-технического, ресурсного обеспечения и т.д. Другой — внутренний, препятствующий этому обвалу: самодвижение, саморазвитие системы образования, рост ее внутреннего потенциала, интенсивное расширение сферы образовательных услуг.

В суровом противоборстве этих процессов второй сегодня явно одерживает верх. Что свидетельствует как об устойчивости, жизнеспособности образовательной системы, так и о мощных, еще до конца не раскрытых ее внутренних ресурсах. В итоге система образования не только «выживает», но полнокровно живет — пусть трудно, но живет и при этом достаточно интенсивно развивается. Она не только выдержала и выдерживает испытание кризисом, но внутренне отряхнулась и с трудом, но преодолевает свою традиционную инерционность. **Спад в системе образования оказался много меньше, чем в других отраслях народного хозяйства.**

Это **саморазвитие** реформируемых систем, в том числе системы образования, — имманентная закономерность любой реформы, следствие ее первоначального прорывного действия. Оно становится базовой тенденцией, **базовым процессом** на переходном этапе реформы и идет достаточно независимо от того, что происходит в верхних эшелонах власти, включая и власть образовательную. Центр тяжести реформы, мотор ее инициатив смещаются вниз — в регионы, в сами образовательные учреждения.

Таким образом, **внутри самой образовательной системы обнажается вторая ось противостояния, возникают два других противонаправленных процесса:** неустранимое расширение зоны реформируемого пространства «внизу» и резкое сужение ее «наверху», где происходит накопление груза нерешаемых или псевдорешаемых проблем, в том числе проблем общесистемного свойства — правовых, структурных, управленческих и др. И если в сфере управления высшей школой в последние годы были сделаны существенные шаги вперед, то в управлении общим средним и начальным профессиональным образованием очевидно явное попятное движение.

В результате в современной российской системе образования одновременно сосуществуют три процесса, три состояния: **реформа, застой** и **откат назад**. И от политической воли реформаторов зависит, какое из этих состояний возобладает. В настоящее время обновленное правитель-

ство, идя навстречу общественной инициативе, выбрало курс на активизацию образовательной реформы, на подготовку и запуск ее нового, очередного этапа.

II. НОВЫЙ ИННОВАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ЭТАП ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Этот этап включает в себя **два основных периода**:
— проектно-экспериментальный (1998—2000 гг.);
— внедренческий (2001—2008 гг.)

Базовые принципы подготовки и проведения нового этапа образовательной реформы:

1. Эволюционность, этапность, постепенность.

2. Нетотальность (отказ от установки на поворот «все вдруг»; учет специфики и собственных траекторий (возможностей) развития различных регионов, звеньев системы образования, образовательных учреждений).

3. Основанность на «общественном договоре», на взаимодействии трех ведущих субъектов реформы: правительство (образовательное ведомство); наука (Российская академия образования); общественность, образовательное сообщество.

4. Сопряженность образовательной реформы с общим ходом российских экономических и социальных реформ (идеология этих реформ, и прежде всего — в социальной сфере, является основополагающей для реформирования системы образования).

Основная доминанта в образовательной реформе на новом этапе (особенно в первый его период) — правовые, экономические, структурные, управленческие проблемы.

Параллельное движение — в сфере содержания образования.

Очевидно, что возможна смена доминант на различных шагах реформы.

Основные проблемы современного состояния системы образования

Общественная: разрыв между общественными потребностями и запросами — с одной стороны, и качеством (и содержанием) образования — с другой.

Противоречие между декларируемым равенством возможностей получения образования и реальной его доступностью для различных групп населения.

Социокультурная: несоответствие сложившейся системы образования современным вызовам (сохранению и развитию человеческих ресурсов страны; вхождению в информационную цивилизацию; изменению роли государства и становлению социальной гражданственности; возможностям, открытым в XX в. развитием гуманитарного знания и культуры).

Политическая: отставание процессов, протекающих в системе общего среднего, начального и среднего профессионального образования, от общего хода российских реформ (политических, экономических, социальных), запаздывание этих процессов в реализации идеологии и правовой базы образовательной реформы, которые заложены в Закон Российской Федерации «Об образовании».

Экономическая: разрыв между формирующимся рыночным характером экономики страны и сохраняющимся распределительным характером экономики системы образования.

Структурная: несоответствие функционально-территориальной и организационной структур системы образования потребностям общественного развития, развития образования и задачам экономической, социальной и муниципальной реформ.

Управленческая: необходимость общественного участия в управлении системой образования — с одной стороны, и неэффективность существующих управленческих схем, технологий, принципа ведомственности управления, организации и руководства — с другой.

Образовательная: несоответствие содержания образования и образовательных технологий общественным и культурным требованиям, уровню развития науки, внутренней логике развития самой системы образования; отсутствие действенных механизмов обновления содержания и технологий образования.

Цели очередного этапа реформирования системы образования

Создать гибкую, открытую и развивающуюся систему непрерывного образования, способную обеспечить:

— готовность России к историческим вызовам XXI в. и ее устойчивое развитие;

— достижение гражданского согласия и общенационального единства;

— экономический подъем, социальную и профессиональную мобильность, достойный уровень жизни, духовное и физическое здоровье людей;

— овладение каждым человеком базовыми гражданскими и культурными ценностями, его личное участие в культурной и духовной жизни, в жизни страны.

Для этого необходимо:

— привести содержание образования, правовую и экономическую основу, управление и структуру образовательной системы в соответствие с новыми условиями жизни страны, направленностью социально-экономических и политических реформ;

— повысить качество образования и его целенаправленность на удовлетворение личностных запросов, потребностей формирующихся гражданского общества и рыночной экономики, интересов многонационального российского государства;

— создать механизм постоянного обновления и развития образования;

— обеспечить опережающее развитие образования как сферы общенациональных стратегических интересов.

Стратегические задачи:

— Ориентация системы образования на реализацию общенациональных интересов России, ее конкурентоспособности на мировых рынках труда и цивилизованной конкурентоспособности ее населения в структурах становящегося глобального миропорядка.

— Устойчивое функционирование и направленное развитие системы образования как путь преодоления отставания страны в общецивилизационном контексте становления постиндустриального, информационного, социально-гражданского общества, гуманитарно-культурных вызовов и формирования опережающей модели устойчивого развития страны.

— Поддержка и развитие образовательных программ, ориентированных: на профессиональную и культурную самореализацию человека и педагогическую поддержку его личностного роста; на формирование гражданского самосознания, социально приемлемого поведения и привлека-

тельности личного участия в культурной и духовной жизни страны. Это относится ко всем элементам образовательного процесса: к учебной деятельности, повседневному укладу и нравственно-ценностному строю образовательных учреждений; к предметному, мировоззренческому и личностному содержанию образования; к стилю и нормам управленческой деятельности в сфере образования.

— Разработка и принятие пакета образовательных программ, отвечающих, с одной стороны, реальному многообразию мировоззренческих, гуманитарно-культурных, социально-гражданских, этнокультурных и религиозных образовательных запросов населения, а с другой — потребностям страны в реализации ее общенациональных интересов.

— Создание на этой основе открытой, гибкой типологии образовательных учреждений и их сетей, реализующих различные содержательно-организационные модели, которые ориентированы как на реализацию социально-одобряемых ***традиционных*** культурных и духовных ценностей, так и на гуманитарный ***авангард*** современной культуры.

— Финансовая стабильность функционирования системы образования (на основе введения социальных и образовательных стандартов, финансовых нормативов); поэтапный переход к инновационно-инвестиционной модели управления системой образования, ориентированной на непрерывный процесс обновления содержания образования и парка педагогических технологий; максимально возможное разнообразие образовательных программ, отвечающих образовательным запросам различных групп населения и обеспечивающих возможность реализации индивидуальных потребностей и интересов личности.

— Равенство возможностей получения и использования образования на всех этапах жизненного пути человека, независимо от его социального положения и избранной им на данный момент сферы профессиональной деятельности. Отслеживание и постепенное сглаживание существующих и вновь возникающих форм образовательного неравенства. Развитие такой системы непрерывного образования, которая обеспечивала бы возможность построения индивидуальной образовательно-профессиональной траектории, равенство в отношении возможностей социальной, академической, профессиональной и территориальной мобильности.

III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ НА НОВОМ ЭТАПЕ

1. ОБНОВЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

В современных социокультурных, цивилизационных условиях можно выделить ряд генеральных тенденций, определяющих изменения в содержании, характере и условиях образования. Некоторые из них уже нашли свое выражение в развитии российского образования на предыдущем этапе его формирования. Однако на нынешнем этапе реформы необходимо более полно учесть следующие основополагающие факторы развития образования:

— усиление ***общекультурной и гуманитарной направленности образования, его универсализация,*** преодоление его технократического характера;

— дальнейшая интеграция образования в общество, рынки труда, объективное повышение его ***социальной востребованности;*** повышение роли ***гражданских функций*** образования, требований к социально-профессиональной мобильности личности;

— «человекосберегающая» функция образования, долженствующего стать институтом ***сбережения и укрепления физического и психического здоровья,*** в первую очередь — детей и юношества;

— ***фундаментализация*** образования;

— ***информатизация*** образования;

— ***экологизация*** образования;

— ***коммуникативная*** функция образования, повышение роли коммуникативной культуры как компонента образования;

— повышение роли ***средового образования***, выходящего за рамки собственно учреждений образовательной системы (телевидение и иные СМИ, музейное образование и т.д.).

1. Необходимость обновления содержания образования

Сложившееся ныне содержание общего образования все больше отстает от глобальных тенденций становления информационного, постиндустриального, гражданского общества, от потребностей формирования свободной личности в условиях демократизации общества. **До сих пор не преодолен его технократический и сциентистский характер.**

Все больше проявляется серьезная проблема слабой включенности сферы образования в общие процессы российских реформ. Периодические попытки модернизации содержания образования за счет включения новых отдельных предметов или увеличения числа учебных часов уже привели к **перегрузке учащихся и предельно острой ситуации со здоровьем детей и подростков.**

Профессиональное образование еще не в полной мере реализует ту новую роль, которую оно призвано сыграть в обеспечении профессиональной подготовки в области науки, техники, технологий производства и сферы обслуживания. Необходимо постоянно адаптировать профессионально-образовательные программы к потребностям общества, осуществляя гибкий переход и одновременно сохраняя подготовку специалистов широкого профиля, которые ориентированы на продуктивную трудовую деятельность в определенных сферах. При этом классификатор специальностей и направлений подготовки должен соответствовать потребностям рынка труда.

Опыт инновационных учебных заведений, практика управления развитием региональных образовательных систем, имеющиеся научные исследования и разработки подтверждают необходимость и возможность обновления содержания образования в существующих социально-экономических условиях.

Изменения в содержании образования, осуществленные при широкой общественной поддержке, могут стать фактором изменения отношения общества и личности к образованию. Это будет способствовать общественному осознанию важнейшей роли образования в становлении процветающего общества, преодолению взгляда на инвестиции в сферу образования как на невосполняемые затраты.

На данном этапе необходимо системное реформирование содержания общего среднего образования на основе разработки и реализации преспективной программы, предусматривающей **создание механизма непрерывного обновления содержания образования. Основное направление** обновления содержания образования — переход к его **многообразию**. При этом многообразие должно выступать не только как перспективная тенденция, но и **как новое качество образования.**

2. Позитивные тенденции в развитии содержания образования

Для решения проблем обновления содержания образования необходимо прежде всего поддержать те позитивные тенденции в развитии системы образования, которые уже сложились в условиях ее реформирования. К этим тенденциям можно отнести:

— формирование идеологии взаимосвязи развития общества, образования и личности; постепенный переход к личностно ориентированному образованию;

— переход к многообразию образовательных программ (по срокам, уровням, направлениям обучения), создающих предпосылки для реального выбора индивидуальных образовательных траекторий в соответствии с запросами и возможностями личности; возникновение сети разнообразных образовательных учреждений;

— повышение уровня автономности образовательных учреждений, развитие академических свобод педагогов, учащихся и студентов;

— гуманизация и гуманитаризация образования, движение к органичному единству естественно-научного и гуманитарного образования;

— переориентация образовательного процесса на овладение учащимися и студентами различных способов освоения культуры, развитие у них навыков самостоятельной работы и творчества;

— использование возможностей общего образования для формирования гражданственности, правовой, психологической, экономической и экологической культуры учащихся и студентов, для развития многообразия мнений;

— переход от изучения компьютерной техники к освоению информационных и коммуникационных технологий;

— развитие ориентации на более полное использование образовательных возможностей социокультурной среды;

— расширение масштабов и повышение значимости инновационного движения для развития системы образования;

— привлечение в школу новых педагогических кадров — специалистов высших учебных заведений, деятелей науки и культуры;

— переход к многоуровневой системе профессионального образования;

— проведение научных исследований в высшей школе в целях формирования содержания образования;

— уход от монополизма в учебном книгоиздании, создание рынка учебной литературы и реальной возможности ее выбора.

3. Цели обновления содержания образования

Социальные цели: обновление содержания образования должно способствовать решению важнейших проблем российского общества — преодолению отставания России в ключевых областях экономики, созданию условий для развития духовной культуры общества; обеспечению социальной и профессиональной мобильности личности; преодолению социальной фрагментарности общества на основе предоставления всем его членам равных образовательных возможностей.

Педагогические цели: обновление содержания образования может дать ожидаемые социально-педагогические результаты, если будет обеспечено соответствие содержания образования возможностям личности. Оно должно создать предпосылки для достижения каждым обучаемым уровня образованности, который соответствует его личностному потенциалу, интересам и потребностям, обеспечивает возможность продолжения образования или начала трудовой деятельности. Исключительно важно изменение социально-педагогической атмосферы и образа школы: она призвана стать вторым домом детей, в котором хорошо, комфортно и интересно каждому ребенку.

4. Ближайшие задачи обновления содержания образования и пути их решения

1) Конкретизация целей каждой ступени школьного образования; значительное **сокращение** обязательной учебной нагрузки учащихся и **соответствующие изменения учебных программ**; расширение возможностей дополнительного образования и самообразования; поощрение творческих поисков и разработок в области содержания образования; создание содержательных условий для постепенного перехода на **12-летнее школьное образование.**

2) Создание глубокого государственно-общественного механизма формирования «социального заказа», выражающего согласованные интересы школы, учреждений куль-

туры, науки, здравоохранения, высшего и среднего профессионального образования, работодателей, личности, семьи, общества и государства.

3) Распределение полномочий между субъектами, определяющими содержание образования, исходя из того, что содержание образования складывается из трех компонентов — федерального, регионального и избираемого образовательным учреждением. Необходимо установить полномочия каждого уровня, и общественно-государственных структур на этих уровнях, в определении содержания образования, в формировании и выборе учебных планов и программ, учебных пособий.

4) Поддержка инновационных образовательных программ (через конкурсы, целевые программы, публикации), направленных на решение перспективных задач обновления содержания образования. Перечень таких задач должен быть объектом постоянных открытых обсуждений, что стимулирует развитие творческой деятельности в развитии содержания общего образования.

Инновационное движение является значимым фактором обновления содержания образования. Для его правовой и экономической поддержки, повышения роли в реформировании системы образования необходимо осуществить следующие меры:

— разработать и утвердить на федеральном и региональном уровнях ***Положения об инновационных образовательных учреждениях,*** предусмотрев механизм их государственно-общественной экспертизы;

— предусмотреть в образовательных бюджетах различных уровней ***целевые средства на поддержку инновационного движения***, создание фондов инновационного развития образования; разработать и принять ***Федеральную программу развития и поддержки инновационного движения;***

— обеспечить государственную поддержку на федеральном и региональном уровнях ***целевым инновационным программам*** по приоритетным направлениям развития российского образования;

— создать Федеральный Центр инновационного развития образования.

5) Разработка государственных образовательных стандартов. Государственный образовательный стандарт призван обеспечить сохранение единства образовательного пространства, возможности непрерывного образования лично-

сти, академической мобильности, рациональной траты финансовых и материально-технических ресурсов.

Стандарт не должен ограничивать академических свобод преподавателей, учащихся, студентов и научных работников, развитие вариативных программ и многообразия видов и типов образовательных учреждений.

Государственные образовательные стандарты должны соответствовать запросам личности, общества и государства, возможностям их реализации.

Стандарты профессионального образования должны создавать условия для развития экономики и научно-технического прогресса. Они определяют тот необходимый минимальный объем знаний, который свидетельствует о получении образования того или иного уровня.

С учетом обязательности основного общего образования образовательные стандарты данного уровня должны гарантировать изучение школьниками обязательного минимума содержания образования, которое дает возможность продолжить образование на следующей ступени, при условии усвоения учащимися этого содержания. Требования к уровню подготовленности школьников должны определяться эмпирическим путем, с учетом возможностей подавляющего большинства учащихся. Эти требования не должны закрепляться законодательно. Они также должны учитывать характер образовательной программы, реализуемой конкретным образовательным учреждением на основе минимального содержания образования.

Федеральный Базисный учебный план определяет структуру учебного времени, которое выделяется на изучение федерального, регионального и школьного компонентов содержания образования. При этом федеральная часть Базисного учебного плана дает распределение учебного времени не по учебным предметам, а по образовательным областям.

На основе установленного минимального содержания образования федеральный орган управления образованием готовит ***примерные учебные планы и программы,*** которые реализуются в учебной литературе и выбираются образовательным учреждением и учителем с учетом мнения родителей.

5. Первоочередные меры по совершенствованию содержания образования

1) *Сократить обязательную аудиторную нагрузку* на 10—20%. В связи с этим определить минимальное содержание образования, освоение которого должно требовать учебного времени, ***существенно меньшего***, чем в настоящее время выделено на обязательные аудиторные занятия. Это позволит: устранить перегрузку учащихся и улучшить ситуацию с состоянием их здоровья; сохранить возможность обучения по пяти- и шестидневной учебной неделе; реализовать многоуровневые, вариативные образовательные программы; обеспечить реальное многообразие системы образования.

При этом необходимо:

— привести содержание и объем учебных программ в соответствие с реальными потребностями и возможностями детей, с запросами личности, общества и государства;

— кардинально обновить содержание образования в плане усиления его гуманитарного компонента, преодолеть академическую направленность гуманитарных школьных предметов;

— усилить роль и место искусства как компонента содержания образования;

— обеспечить реальную компьютеризацию школы и развитие информационных технологий в образовании;

— установить исчерпывающие и прозрачные процедуры аттестации учащихся и экспертизы образовательных учреждений, исключающие ведомственный произвол.

Никакие реформы немыслимы в школе, где предлагаемый чрезмерный объем учебной информации вынуждает учителя «гнать» учебный процесс, не оставляя детям времени на понимание, осмысление и раздумье, формируя комплекс неполноценности у детей и провоцируя систему всеобщего обмана относительно реальных результатов обучения. Поэтому *кардинальная разгрузка содержания образования становится главным направлением реформирования содержания школьного образования в ближайшие годы. Образовательные стандарты должны стать основным механизмом, с помощью которого осуществляется эта задача.*

2) В ближайшие два года, до утверждения образовательных стандартов, ***апробировать*** в системе образова-

ния разработанное ***минимальное содержание образования по основной и полной средней школе.***

3) Разработать ***систему требований к уровню подготовки*** выпускников основной и средней школы.

4) Разработать ***единую образовательную программу начального и среднего профессионального образования,*** обеспечивающую непрерывность профессионального образования.

5) Провести доработку ***стандартов высшего образования,*** обратив особое внимание на стандарты бакалаврской и магистерской подготовки.

6) ***Обеспечить преемственность образовательных стандартов на всех уровнях и ступенях образования.***

Данный комплекс мер обеспечивает государственно-общественное регулирование содержания школьного образования и уровня подготовки выпускников, сохранение единства образовательного пространства, контроль качества образования (в том числе через систему национального тестирования) по завершении основной и средней школы. При этом ***система вступительных экзаменов в высшие учебные заведения должна быть заменена системой национального тестирования.***

Основными факторами перехода к новому содержанию образования являются соответствующая подготовка и профессиональная переподготовка работников системы образования, а также формирование и издание комплекта учебников и учебных пособий, обеспечивающего возможность реализации вариативных образовательных программ, на основе взаимодействия федеральных и региональных органов управления образованием.

6. Обновление содержания воспитательной работы

Происшедшие в стране социально-политические изменения, деидеологизация общественной жизни привели к отказу значительной части школ от осуществления воспитательной функции, что во многом обеднило их образовательный потенциал.

Воспитание — важная и неотъемлемая часть образовательного процесса, имеющая существенную специфику. Оно должно быть направлено на достижение ***двух взаимосвязных целей*** — обеспечение процесса ***социализации***

гражданина общества и поддержку процесса ***индивидуализации*** личности.

Реализация каждой из этих целей требует особой организации, определения содержания, форм, а также специального времени и средств работы педагога.

На новом этапе реформы воспитание должно стать специально организованным процессом формирования и принятия гуманных, социально одобряемых ценностей и образцов гражданского поведения.

Педагогическая воспитательная деятельность должна занять свое место в планах учебных заведений разного уровня, обеспечиваться кадрами и соответствующим фондом оплаты труда.

Следует стимулировать создание совместно — школьниками и учителями **демократического уклада жизнедеятельности школы**, законов, норм и правил общей жизни, принятие их путем демократических процедур; создание органов школьного сообщества, обеспечивающих соблюдение этих законов взрослыми и детьми, то есть — педагогическую модель гражданского общества.

Важнейшим условием воспитательной работы в высших учебных заведениях должно стать создание условий для полноценного раскрытия духовных устремлений студентов, их творческих способностей, для формирования гражданской позиции, ответственности за принятие решений, в том числе — профессиональных, с учетом их социальных последствий. Вузы должны в полной мере выполнять свою гражданскую и общекультурную миссию, сформировав доброжелательную открытую гуманитарную среду.

Одновременно необходимо продолжить в школах и других образовательных учреждениях экспериментальный поиск средств и форм ***педагогической поддержки*** процесса самопознания и самоопределения личности. Для этого должна быть организована специальная подготовка практических психологов, социальных педагогов, валеологов, классных воспитателей и т.п.; их деятельность должна обеспечиваться финансовыми и методическими ресурсами.

Одним из направлений очередного этапа реформы становится создание условий для возникновения и деятельности различных **детских и юношеских самодеятельных организаций**, удовлетворяющих естественную тягу молодых к общению, пробе своих интеллектуальных, моральных и физических сил. Работа этих организаций может протекать как в школе, так и вне ее; она должна финансиро-

ваться из бюджетных ассигнований на работу с молодежью и из различных внебюджетных средств.

Важнейшей задачей в новых условиях является создание системы студенческого самоуправления в вузах. Эта система должна в полной мере отвечать демократическим традициям российской высшей школы и распространяться на все виды студенческой жизни — от интеллектуальной и творческой до бытовой.

Должно быть обеспечено сохранение и развитие **сети внешкольных учреждений и оздоровительных лагерей** для детей и молодежи, решены вопросы собственности, финансирования, поддержания и развития материальной базы этих учреждений.

Особое внимание необходимо обратить на создание условий для эффективных занятий физической культурой и спортом. Акцент должен быть сделан на формирование потребностей в здоровом образе жизни, навыков обеспечения безопасности жизнедеятельности, стремления к физическому самосовершенствованию.

2. ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДОРОВЬЕ

Состояние здоровья детей России вызывает обоснованную тревогу. По данным специалистов, около 90% детей имеют отклонения физического и психического здоровья; 30—35% детей, поступающих в школу, уже имеют хронические заболевания; за годы обучения в школе в пять раз возрастает число нарушений зрения и осанки, в четыре раза увеличивается количество нарушений психического здоровья, в три раза увеличивается число детей с заболеванием органов пищеварения; до 80% юношей призывного возраста по медицинским критериям не готовы к службе в Вооруженных Силах. Подобное состояние здоровья не только результат длительного неблагоприятного воздействия социально-экономических и экологических факторов, но и ряда педагогических факторов, таких как:

— стрессовая тактика авторитарной педагогики;

— интенсификация учебного процесса (постоянное увеличение темпа и объема учебной нагрузки);

— раннее начало дошкольного *систематического* обучения;

— несоответствие программ и технологий обучения функциональным и возрастным особенностям учащихся, не-

соблюдение элементарных физиолого-гигиенических требований к организации учебного процесса;

— недостаточная квалификация педагогов в вопросах развития и охраны здоровья ребенка;

— массовая безграмотность родителей в вопросах сохранения здоровья детей;

— провалы в существующей системе физического воспитания и частичное разрушение служб школьного врачебного контроля.

В связи с этим одной из приоритетных задач нового этапа реформы системы образования должно стать сохранение и укрепление здоровья детей, учащихся и студентов, формирование у них ценности здоровья и здорового образа жизни.

Решение этой задачи позволит обеспечить реализацию на практике следующих ***концептуальных идей:***

1. Более полную реализацию основных положений Декларации Прав Ребенка, направленных на защиту здоровья и получение полноценного образования.

2. Выделение особого, находящегося под специальной государственной защитой статуса Детства — как периода, не зависящего от социальных, политических, национальных, конфессиональных и других отличий.

3. Включение задачи Охраны Здоровья Детства в число приоритетных направлений деятельности органов власти как основы сотрудничества и консолидации органов образования, общественности и родителей.

В этих целях в первую очередь **необходимо:**

Выделить в Федеральной программе развития образования особый раздел «Образование и здоровье», в котором:

1. Определить комплекс мер, организационное, кадровое и финансовое обеспечение реализации задач этого раздела, направленных на формирование ценности здоровья и здорового образа жизни.

2. Разработать принципы и подходы взаимодействия всех уровней власти и управления как по вертикали, так и по горизонтали через определение полномочий, разграничение компетенции и ответственности разных ведомств в воп-

росах охраны и укрепления здоровья детей, учащихся и студентов.

Комплекс мер, направленных на охрану и укрепление здоровья детей, учащихся и студентов, должен включать следующие основные направления деятельности:

1. Формирование ценности здоровья и здорового образа жизни в деятельности образовательных учреждений:

— разработка и реализация вариативных социальных и образовательных программ, направленных на формирование ценности здоровья и здорового образа жизни;

— коренное изменение содержания и форм ***физического воспитания***, превращение его в действенную меру охраны здоровья и гармонизации личности;

— разработка и реализация системы мер, направленных на профилактику алкоголизма и наркомании, охрану репродуктивного здоровья.

2. Нормализация учебной нагузки:

— **отказ от интенсификации и раннего дошкольного систематического обучения** детей;

— **существенная разгрузка образовательных программ,** приведение образовательного процесса в соответствие с возрастными и функциональными особенностями развития учащихся;

— осуществление строгого государственно-общественного контроля (процедуры лицензирования, экспертизы образовательных учреждений, программ, учебных пособий и технологий) на основе психофизиологических, гигиенических требований и СНИПов, согласованных с федеральными органами управления образованием;

— разработка и постоянное обновление комплексных методик физиолого-гигиенической и психологической оценки и мониторинга педагогических инноваций.

3. Поготовка и повышение квалификации педагогических кадров:

Внесение изменений в содержание непрерывного педагогического образования, направленных на повышение квалификации педагогов в вопросах охраны и укрепления здоровья детей, на обеспечение полноценного развития ребенка в образовательном процессе (расширение системы спецкурсов, создание региональных информационно-методических центров, сертификация образовательных программ

и диагностических методик, разработка актуальных методических пособий, дистанционное образование).

4. Поддержка инновационных программ, направленных на охрану и укрепление здоровья детей, полноценное развитие учащихся и студентов. Дальнейшее развитие системы валеологических и психологических служб, центров комплексного индивидуального сопровождения развития (ППМС-центров), общественных структур (школьные, муниципальные, региональные Советы здоровья и др.).

5. Создание адаптивной образовательной среды для детей, имеющих ограниченные возможности здоровья и проблемы в развитии, которая должна быть направлена на раннюю диагностику и коррекцию, последовательную социализацию и интеграцию этих детей в массовую школу.

Разработка нормативно-правовой и методической базы для работы в общеобразовательной школе с детьми, имеющими особенности развития.

6. Создание системы и механизмов общественной поддержки реализации федеральной программы «Образование и здоровье», оценки ее результатов с помощью средств массовой информации, общественных и профессиональных организаций в целях формирования культуры здорового образа жизни в обществе (циклы телевизионных и радиопрограмм, издание популярной литературы для родителей, поддержка общественных объединений и движений и т.д.).

Решение указанных задач возможно только путем координации деятельности властных и общественных структур, что диктует необходимость создания единых служб «Образование и здоровье детей» на всероссийском и региональном уровнях.

3. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г. юридически закрепил новую философию и идеологию российского образования, создал необходимую правовую базу для его реформирования и развития. Поправки к закону, принятые в 1996 г., в целом усовершенствовали этот законодательный акт, привели его в соответствие с новыми требованиями российской жизни.

Дальнейшие усилия по правовому обеспечению реформирования и развития системы образования на данном этапе необходимо сосредоточить на следующих **пяти основных направлениях**:

1. Активное проведение работы по созданию эффективных механизмов ***реализации и своевременной корректировки базового Закона Российской Федерации «Об образовании»*** во всех сферах системы образования.
2. Обеспечение потребностей реформирования и развития системы образования в ***общих законодательных актах*** Российской Федерации.
3. Развитие ***законотворчества субъектов Российской Федерации в области образования.***
4. Правовое обеспечение ***муниципализации образования,*** деятельности местного самоуправления в образовательной сфере.
5. Определение границ и характера ***ведомственного нормотворчества***, направленного на решение текущих проблем системы образования.

В ближайшее время в неотложном правовом решении нуждаются следующие **кардинальные проблемы** развития системы образования:

— законодательное ***обеспечение гарантий гражданам*** на получение качественного образования; создание условий для ***участия*** потребителей образовательных услуг ***в оценке образовательного процесса и реального воздействия общественности на деятельность образовательных учреждений;***

— создание условий для повышения инвестиционной привлекательности системы образования, для стимулирования инвестиционной активности и благотворительной деятельности в образовательной сфере путем проведения соответствующей ***налоговой политики*** на федеральном, региональном и местном уровнях (выполнение пп. 3—5 ст.40 Закона Российской Федерации «Об образовании», последующих неоднократных постановлений Правительства Российской Федерации, внесение необходимых поправок в проект Налогового кодекса);

— принятие необходимых правовых актов для привлечения финансовых средств и материальных ресурсов в систему образовния, для обеспечения ***многоуровневого и многоканального финансирования, смешанного финан-***

сирования и смешанного учредительства (многоучредительства) образовательных учреждений;

— совершенствование ***отношений собственности*** в системе образования, решение вопроса о правах собственности образовательных учреждений (в том числе — на землю), о механизмах разделения собственности и управления ею;

— четкое ***разделение компетенций, полномочий и ответственности*** Российской Федерации и субъектов Федерации в вопросах совместного ведения, относящихся к сфере образования (включая проблемы собственности, финансирования образовательных учреждений и др.);

— создание механизмов ***обеспечения правовой и финансово-экономической самостоятельности и академической свободы (автономии) образовательных учреждений*** в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании». (В настоящее время не только исполнительная власть в центре и на местах, но и ряд законодательных актов, в частности, бюджетное законодательство — или его трактовка в нормативных актах Министерства финансов — ограничивают самостоятельность (автономию) образовательных учреждений в вопросах формирования и использования бюджетов.)

4. РЕФОРМИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

На новом этапе образовательной реформы задача реформирования **экономики системы образования** становится одной из наиболее приоритетных. Возникает настоятельная необходимость разработки и проведения новых экономических принципов и подходов в образовательной политике, механизмов их реализации, адекватных требованиям современной российской жизни.

На этом этапе реформы, в изменившихся социально-экономических условиях, предстоит: создать экономическую основу для обеспечения равных возможностей получения образования различными слоями населения; существенно расширить действие экономических отношений в сфере образования (в том числе — рыночных); обеспечить стабилизацию и укрепление финансового положения учебных заведений; поднять эффективность использования бюджетных средств; активизировать привлечение на нужды образовательных учреждений внебюджетных источников финансирования.

Для этого **необходимо:**

— ввести ***государственные минимальные социальные стандарты и нормативы финансирования*** общего среднего и профессионального образования, гарантирующие его доступность;

— привести ***структуру образовательных услуг в соответствие со структурой спроса на них,*** с потребностями рынка труда, укрепить связи профессионального образования с работодателями;

— пересмотреть подходы к определению объемов и назначения расходов на образование в структуре бюджетов всех уровней, перейти к ***целевому финансированию образовательной сферы, строго целевому использованию*** средств, выделяемых субъектами Российской Федерации из федерального бюджета на поддержку системы образования через механизм ***субвенций***. Установить порядок определения размеров указанных субвенций и доведения их до образовательных учреждений, с учетом особенностей регионов;

— усилить государственную поддержку, направленную на содержание и модернизацию ***основных фондов*** системы образования, разработать нормативы материально-технического обеспечения и финансирования учреждений и организаций системы образования;

— перейти от ***постатейного финансирования*** образовательных учреждений к выделению им бюджетных средств ***единой суммой;***

— обеспечить реальную ***финансово-хозяйственную самостоятельность*** образовательных учреждений всех видов и типов, включая общеобразовательные школы; расширить их возможности в привлечении на свои нужды различных источников финансирования; поднять ответственность образовательных учреждений за использование этих средств;

— обеспечить ***открытое, гласное*** рассмотрение и исполнение смет доходов и расходов образовательных учреждений и субвенций на их нужды;

— ввести ***конкурсную систему*** обеспечения образовательных учреждений коммунальными услугами, общественным питанием и другими хозяйственно-бытовыми услугами;

— разделить совокупные расходы сферы образования ***на две составляющие*** — расходы на образование граждан и расходы на содержание системы образования и об-

разовательных учреждений; экспериментально проработать схему перераспределения расходов за коммунальные услуги образовательным учреждениям и на социальную поддержку обучающихся между соответствующими статьями федерального, регионального и муниципального бюджетов;

— обеспечить ***изменение системы социальной поддержки обучающихся*** на принципах ее адресности и персонифицированности (наименее обеспеченные, наиболее талантливые учащиеся и т.п.). С учетом этого постепенно осуществлять расширение сферы дополнительных платных образовательных услуг, выходящих за рамки образовательных стандартов; ввести частичную платность школьных учебников;

— осуществить переход к ***платному использованию услуг образовательной инфраструктуры,*** не относящихся непосредственно к образовательному процессу, — включая общежития, оздоровительные учреждения и другие объекты социальной сферы, с возмещением затрат на эти цели из личных средств обучаемых и в форме использования социального образовательного кредита; сформировать эффективную систему ***вторичной занятости*** обучающихся в масштабах образовательного учреждения, муниципалитета, региона;

— создать благоприятные хозяйственно-правовые условия для организации региональных и муниципальных ***фондов развития (поддержки) образования***, для привлечения ***новых источников*** средств на нужды образования (образовательные займы, вклады, лотереи, страхование для продолжения образования и др.);

— провести эксперимент по использованию ***образовательных ваучеров*** для системы дошкольного образования, системы дополнительного профессионального образования, в том числе — для повышения квалификации и переподготовки работников образования.

5. СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В ряду задач очередного этапа реформирования образования одно из приоритетных, ключевых мест занимает **структурная перестройка** образовательной системы. Эта перестройка предполагает значительную внутреннюю реконструкцию системы образования, отдельных ее звеньев и элементов *с целью приведения этой системы в соот-*

ветствие с запросами времени, придания ей гибкого, адаптивного характера, способности адекватного реагирования на современные и перспективные потребности развития страны.

Структурная перестройка системы образования — существенный внутренний ресурс и одновременно фактор ее развития, ее перехода в новое качество.

Ведущий принцип структурной перестройки системы образования — переход от отраслевого к региональному ее построению.

Ведущее направление — обеспечение соответствия спроса и предложений на «рынке» образовательных «товаров» и услуг.

Структурная перестройка системы образования направлена на решение следующих **основных задач:**

— создание многоукладной системы образования, ***развитие многообразия***, вариативности образовательных программ и образовательных учреждений;

— целенаправленная ***ориентация*** системы образования ***на спрос*** — не только со стороны государства, но и со стороны личности, различных социальных и профессиональных групп, рыночной экономики, регионов, муниципалитетов и т.д., создание широкого, цивилизованного рынка образовательных услуг;

— ***преодоление деформаций*** в соотношении отдельных уровней системы образования, в размещении сети образовательных учреждений, вызванных прежней, ведомственной организацией образовательной системы, прежде всего — профессионального образования; устранение диспропорций между структурой (объемом) подготовки кадров и структурой (объемом) спроса на них на рынке труда;

— ***оптимизация сети*** образовательных учреждений на основе жизненных потребностей, создание и развитие на базе этих потребностей новых видов образования и типов образовательных учреждений, при свертывании или перепрофилировании тех из них, которые не отвечают актуальным и перспективным потребностям развития страны.

Особенно глубокие структурные изменения предстоят в подсистемах **начального и среднего профессионального образования**, которые во многом остаются оторванными от потребностей региональных рынков труда и к тому же в значительной мере дублируют друг друга — по задачам (подготовка квалифицированных рабочих), по профилям и

перечням специальностей, по качеству подготовки, по местам занятости выпускников и т.д. Избыточное и раздвоенное управление этими подсистемами, вносящее раскол в их деятельность, препятствует их объективной интеграции, сближению ПТУ и техникумов, укрупнению этих учебных заведений, упорядочению их инфраструктуры, снижению их фондоемкости, преодолению рудиментов прошлого в их внутренней организации и т.д.

Новая социально-экономическая реальность и логика внутреннего развития системы образования актуализируют задачу **интеграции** преобладающей части учреждений начального и среднего профессионального образования в единую систему **базового профессионального образования**, ее многоуровневого выстраивания, с опорой на интегральный тип профессионального образовательного учреждения — региональный колледж.

Для решения указанных задач **необходимо:**

— провести всеобъемлющую, глубокую ***«инвентаризацию»*** системы образования и сети образовательных учреждений;

— организовать на всех уровнях управления образованием систематическую работу по определению ***структуры и объема спроса*** населения на образовательные услуги и рынка труда — на кадры работников различной квалификации, с учетом демографической и социально-экономической ситуации;

— развивать ***многообразие*** общеобразовательных учреждений, стимулировать процесс создания новых видов образования и новых типов школ, расширение их профильного спектра, введение новых учебных дисциплин, активно востребуемых на рынке образовательных услуг;

— укрепить сеть ***сельских (малокомплектных) школ***, оптимизировать их структуру, провести корректировку их учебных планов и образовательных программ с целью большей практической направленности образовательного процесса, его соответствия современным изменениям в укладе сельской жизни; усилить учебно-информационное оснащение этих школ, обеспечивающее развитие дистанционного образования, индивидуализацию обучения, самообразование учащихся, оказание методической помощи их родителям;

— реструктурировать подсистемы ***начального и среднего профессионального образования***, с учетом задач объе-

динения значительной части ПТУ и техникумов, устранения их дублирования и узкой специализации, интеграции их образовательных программ, четкой ориентации названных учебных заведений на текущие и перспективные потребности региональных и межрегиональных рынков труда. Вместе с тем необходимо развивать сложившуюся в последние годы тенденцию интеграции наиболее продвинутых учреждений среднего профессионального образования с высшим профессиональным образованием;

— провести ***дифференциацию учреждений профессионального образования*** на основе их образовательного, научного, кадрового потенциала, степени участия в реализации важнейших федеральных и региональных социально-экономических и научно-технических программ, приоритетов в развитии российской системы образования;

— интенсифицировать практику формирования многофункциональных ***образовательных, научно-образовательных, научно-образовательно-производственных комплексов*** как действенной формы мобилизации образовательных ресурсов, развития непрерывного образования, взаимодействия образования, науки, производства;

— осуществить интеграцию потенциала учреждений профессионального образования с формированием ***университетских комплексов*** как центров образования, науки и культуры, в том числе с использованием имеющегося опыта создания университетских учебных округов;

— провести ***категорирование*** учреждений высшего профессионального образования с учетом их научно-педагогического потенциала и значения для развития экономики и социальной сферы; обеспечить обоснованную их дифференциацию по уровням и срокам реализуемых образовательных программ, нормативам и источникам финансирования;

— организовать ***подготовку специалистов для регионов России*** в ведущих учебных заведениях системы профессионального образования на основе государственного заказа; разработать и реализовать систему целевой подготовки, включающую эффективные механизмы конкурсного отбора и ответственности обучаемых;

— шире развернуть создание на базе учреждений высшего профессионального образования сети ***научно-технологических структур***, обеспечивающих развитие инновационных процессов в экономике регионов;

— создать сеть учреждений ***дистанционного образования,*** обеспечив правовую, нормативную, методическую основу для их функционирования и развития. Дистанционное образование, основанное на использовании современных информационных и коммуникационных технологий, позволит осуществить многоцелевые, в том числе трансдисциплинарные, образовательно-профессиональные программы, доступные различным социальным группам и слоям населения. Особое значение дистанционное образование имеет для развития образовательных учреждений в сельской местности, в отдаленных районах, а также для сферы повышения квалификации и переподготовки специалистов.

6. МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

В настоящее время система управления образованием, отражая в себе общие особенности переходного периода, находится в промежуточной стадии своего движения от прежнего способа деятельности к качественно новому. В ней сложно переплетаются новые, перспективные тенденции и рудименты старого: низкая целенаправленность и запаздывающий, реактивный характер управления, жесткость построения управленческих структур, элементы прежней практики командно-распорядительного управления и др. В управленческой системе еще слабо представлена **общественная составляющая**, не сформированы механизмы **управления развитием** образования, инновационными образовательными процессами. К тому же управление во многом продолжает работать вслепую, не имея полноценного информационно-статистического обеспечения, в частности — в области экономики образования.

Между тем управление образованием предопределяет будущее образовательной системы. ***От того, как устроено и как срабатывает управление, в решающей мере зависят качество и эффективность системы образования, характер и направление ее развития.*** Именно поэтому задача модернизации управления образованием, его **опережающего развития** является одной из генеральных задач на новом, очередном этапе реформирования системы образования Роосийской Федерации.

Цель модернизации системы управления образованием на этом этапе: ***создать гибкую, целенаправленную, эффективную систему государственно-общественного уп-***

равления образованием, обеспечивающую интенсивное развитие и высокое качество образования, его многообразие и направленность на удовлетворение потребностей страны, запросов личности, общества, многонационального российского государства.

Основные направления реформирования системы управления образованием

На современном этапе основными направлениями реформирования системы управления образованием являются:

1. Четкое определение компетенций, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их взаимодействия.

2. Переход от распорядительного к регулирующему управлению системой образования.

3. Развитие государственно-общественных форм управления образованием.

1. Четкое определение компетенций, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней, обеспечение их взаимодействия в целях проведения единой государственной образовательной политики.

Основные задачи различных уровней управления образованием

1.1. Федеральный уровень:

— формирование и осуществление федеральной политики в области образования, ее нормативно-правовое и финансово-экономическое регулирование; сохранение и развитие единого, целостного образовательного пространства Российской Федерации;

— выработка стратегии развития системы непрерывного образования, определение ее приоритетов; реализация этой стратегии через федеральные программы, крупные социально-педагогические эксперименты и инновационные проекты;

— разработка и принятие, совместно с обществом (педагогическим сообществом) и региональным уровнем управления образованием, государственных образовательных стандартов; создание государственной системы оценки и контроля качества образования, его соответствия образовательным стандартам;

— координация деятельности региональных органов управления образованием; взаимодействие с органами власти и управления субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения конституционных прав граждан на образование;

— обеспечение равенства возможностей внутри образовательной системы, преимущественное внимание к потребностям тех регионов и слоев населения, которые нуждаются в поддержке;

— анализ, поддержка и активное распространение инновационной образовательной практики; организация и содействие развертыванию научных исследований, программ и проектов, направленных на развитие образования;

— формирование и обеспечение деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров сферы образования;

— создание полноценной системы информационно-статистического обеспечения развития образования, доступной для всех заинтересованных пользователей; разработка комплекса соответствующих показателей и индикаторов; формирование мониторинга развития образования; постоянное информирование общественности о проблемах образования.

1.2. Региональный уровень:

— обеспечение, совместно с федеральным уровнем управления образованием, перехода российской образовательной системы в новое качество — **к образовательному федерализму,** органически сочетающему в себе два встречных процесса: **регионализацию и интеграцию образования**, повышение уровня самостоятельности, комплексности образовательного развития регионов и закрепление единства, целостности образовательного пространства России;

— обеспечение конституционных прав граждан на образование, равенства их образовательных возможностей;

— формирование региональной образовательной политики и региональных программ развития образования, их нормативно-правовое и финансово-экономическое обеспечение; развитие регионального законодательства в области образования;

— формирование, совместно с федеральным уровнем управления образованием, государственных образовательных стандартов и системы оценки (контроля) качества образо-

вания; установление национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

— создание целостных региональных образовательных систем с едиными органами управления, координация деятельности всех компонентов этих систем, независимо от ведомственной принадлежности; обеспечение баланса между различными типами, видами образовательных учреждений, структурой (объемом) подготовки специалистов и потребностями регионов; организация межрегионального сотрудничества в сфере образования;

— научно-методическое и информационное обеспечение образовательных учреждений; организация издания учебной литературы; разработка примерных учебных планов и программ различных учебных курсов, дисциплин;

— поддержка и развитие инновационной деятельности в образовании, инновационных образовательных учреждений;

— организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;

— привлечение общественности (регионального сообщества) к решению проблем развития образования; превращение образования (региональной системы образования) в действенный фактор социокультурного развития регионов.

1.3. Муниципальный уровень:

Муниципализация образования, деятельность местного самоуправления в образовательной сфере — новое явление в российской жизни последних лет, открывающее перспективные возможности развития образования.

В социально-педагогическом плане **муниципализация** образования способствует:

— формированию и укоренению традиций гражданского общества, его деятельности на поприще образования;

— созданию самостоятельных общественных структур власти и управления в такой крупнейшей сфере социальной деятельности, как образование;

— взаимодействию образования и социокультурной среды, их взаимообогащению и развитию;

— всестороннему учету как образовательных потребностей местного населения, так и социальных потребностей учреждений образования, то есть — формированию социально-целесообразной муниципальной системы образования и образовательно-целесообразного местного социума.

Создание нормативно-правовой базы деятельности местного самоуправления в образовательной сфере — акту-

альнейшая задача нового этапа реформирования системы образования. При этом необходимо предусмотреть решение на муниципальном уровне ***следующих основных задач:***

— реализация конституционных прав граждан на образование;

— обеспечение финансовых, материально-технических, кадровых и других условий для полноценной, качественной деятельности учреждений образования и максимального удовлетворения образовательных потребностей населения;

— формирование целостной муниципальной системы образования, единого культурно-образовательного пространства для наиболее полного, комплексного обслуживания потребностей муниципалитета и запросов местного рынка труда;

— социальная поддержка обучающихся и работников образования;

— развитие местного самоуправления; включение широкой общественности через различные институты в управление образованием.

1.4. Институциональный уровень:

Закон Российской Федерации «Об образовании» предоставил широкую академическую и финансово-экономическую самостоятельность (автономию) образовательным учреждениям. Наилучшим образом сумели реализовать эту автономию высшие учебные заведения. Однако в остальных звеньях системы образования, особенно в общеобразовательных учреждениях, в этом плане остаются наибольшие зазоры между тем, что предусматривает Закон Российской Федерации «Об образовании», и реальной жизнью.

Для их устранения в первую очередь **необходимо:**

— разработать и ввести в действие эффективные нормативно-правовые и экономические механизмы обеспечения академической и финансово-экономической самостоятельности образовательных учреждений;

— предоставить, в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании», образовательным учреждениям статус юридического лица;

— перейти от постатейного к «объектному» финансированию учреждений образования; дать их руководителям право самостоятельного решения вопросов формирования и использования бюджета, с представлением полного отчета о произведенных расходах;

— максимально увеличить права руководителей образовательных учреждений и органов их самоуправления по органи-

зации образовательного процесса, осуществляя контроль за деятельностью этих учреждений по ее результатам в соответствии с установленными качественными параметрами.

2. Переход от распорядительного к регулирующему управлению системой образования

Современная система управления образованием должна строиться, во-первых, исходя из условий децентрализации управления, разграничения компетенций, полномочий и ответственности между его различными уровнями, и во-вторых, с учетом академической и финансово-хозяйственной самостоятельности (автономии) образовательных учреждений. Это требует отказа от привычных форм, способов, принципов **«объектного», административно-распорядительного (и распределительного)** управления образованием и перехода к управлению, **регулирующему** деятельность образовательных систем и образовательные процессы.

В качестве основных регуляторов (механизмов регулирования) в процессе управления должны выступать:

— ***нормативно-правовое регулирование*** (законодательные и нормативные акты, социальные стандарты, финансовые, материальные и другие нормативы, установление отношений собственности в системе образования и т.д.);

— ***экономическое регулирование*** (финансовое, налоговое, кредитное и пр.);

— ***качественное регулирование*** (государственно-общественная система оценки и контроля качества образования, его соответствия государственным образовательным стандартам; система сертификации образовательных учреждений; система аттестации педагогических кадров и т.п.).

В настоящее время **система лицензирования, аттестации и государственной аккредитации** образовательных учреждений еще остается незавершенной. За исключением сферы высшего образования отсутствуют полноценная концепция и соответственно — система государственно-общественного контроля за качеством образования, четкое закрепление сфер и функций контроля за каждой из составляющих его процедур. Аттестация в системе общего образования, которая зачастую приводится местными органами управления образованием в форме прежних фронтальных проверок, существенно затрудняет деятельность образовательных учреждений, выбивает их из нормального ритма работы. К аттестационным процедурам недостаточно под-

ключаются общественность и представители профессионального сообщества.

Острой проблемой является отсутствие **системы оценки качества** образования учащихся.

В этой связи на очередном этапе реформирования системы образования **необходимо:**

— разработать концепцию и создать ***целостную систему государственно-общественного контроля за качеством образования;***

— в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» ***сформировать Государственную аттестационную службу, придав ей государственно-общественный характер;*** провести экспериментальную проверку различных моделей ее региональной сети;

— ***ограничить сертификацию*** образовательных учреждений ***процедурами лицензирования и государственной аккредитации,*** делегировав основную часть полномочий в этой сфере субъектам Российской Федерации; разработать соответствующие нормативно-правовые акты и методические материалы;

— привести федеральные требования и нормативы, регламентирующие осуществление образовательного процесса, в соответствие с изменившимися условиями жизни; разработать ***систему измерителей качества образования,*** критерии оценки деятельности образовательных учреждений;

— создать ***общенациональную систему тестирования*** для проведения аттестации выпускников средней общеобразовательной школы, с признанием результатов этой аттестации при приеме в начальные, средние и высшие профессиональные учебные заведения.

3. Развитие государственно-общественных форм управления образованием

Принципиальным отличием нового этапа реформы системы образования от предыдущих должно стать создание реальных условий для сочетания общественных и государственных форм управления образованием на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и уровне образовательного учреждения. Создание этих условий не только сделает необратимыми уже происшедшие преобразования, но и будет способствовать становлению в новой России гражданского общества, консолидации различных общественных сил вокруг решения

важнейшей задачи — заботы о благополучии подрастающего поколения.

Возможными формами государственно-общественного соуправления образованием могут быть различные школьные, попечительские, местные советы по образованию, общественные и профессиональные ассоциации и т.д.

Анализ предыдущего опыта организации подобных объединений показывает, что они могут оказывать действенное влияние только при наличии реальных функций и рычагов управления (в частности экономических), при правовом определении их места в системе управления образованием.

К функциям таких органов соуправления могут быть отнесены:

— включение общественности в процесс разработки, принятия и реализации решений на всех уровнях управления образованием;

— организация общественного обсуждения готовящихся и принятых законодательных и нормативно-правовых актов в сфере образования, проектов и программ развития образования, бюджетных и внебюджетных расходов на образование и т.д.;

— обеспечение общественного контроля за соблюдением действующего законодательства; прав личности ученика, родителей, педагогов; качества и условий образования; использования финансовых и материальных ресурсов;

— проведение профессионально-общественных экспертиз образовательных учреждений и других учреждений образовательного ведомства;

— привлечение общественности к изысканию дополнительных средств на нужды образования, к оценке рациональности использования выделяемых ресурсов;

— использование возможностей СМИ для повышения ценности образования в общественном сознании.

Необходимо также предусмотреть:

— определение номенклатуры нормативных актов органов управления образованием всех уровней, которые не могут быть приняты без предварительной экспертизы профессиональных ассоциаций, объединений родителей, работодателей и др.;

— разработку механизмов, обеспечивающих создание государственно-общественных органов управления образованием на разных уровнях;

— обеспечение экспериментальной проверки в ряде регионов возможности функционирования муниципальных советов по образованию на основе прямых выборов их состава населением.

7. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В настоящее время в системе дополнительного профессионального образования существует ряд ***нерешенных проблем***.

Современная кадровая ситуация характеризуется отсутствием системности и стратегической целенаправленности, нерациональным использованием высококвалифицированных специалистов массовых профессий, неравномерностью распределения трудовых ресурсов по отраслям и регионам России, свертыванием отраслевых систем повышения квалификации и переподготовки специалистов, в том числе — работников образования.

Отсутствует современная законодательная и нормативно-правовая база дополнительного профессионального образования, ослаблена мотивация к повышению квалификации и переподготовке кадров.

Обостряется ряд общегосударственных, социально-экономических проблем, связанных с ростом безработицы, реформой Вооруженных Сил и конверсией производства, миграцией населения, организацией переподготовки государственных служащих.

В этой связи **стратегической целью** реформирования дополнительного профессионального образования **является создание гибкой самонастраивающейся системы** повышения квалификации и переподготовки кадров для эффективного осуществления проводимых социально-экономических реформ.

Основные задачи реформы системы дополнительного профессионального образования:

— ***совершенствование организационных основ*** обеспечения эффективного взаимодействия органов управления образованием, общественных организаций и образовательных учреждений в сфере дополнительного профессионального образования;

— ***разработка***, наряду с проектом Федерального закона «О дополнительном профессиональном образовании» (представлен в Государственную Думу), ***пакета нормативных актов***, предусматривающих создание системы управления профессиональным ростом, оценку профессиональной деятельности и качества работы персонала, профессиональную ориентацию и психологическую поддержку работников на весь срок их профессиональной карьеры, а также регламентирующих процедуры аттестации, аккредитации и нострификации учреждений дополнительного профессионального образования. Следует установить, что постоянное повышение квалификации, уровня деловой компетентности является прямой служебной обязанностью каждого руководителя и специалиста. Должностные перемещения кадров, размер заработной платы должны быть связаны с результатами обучения, практического использования полученных знаний;

— ***создание Федерального фонда развития*** системы повышения квалификации и переподготовки кадров, с учетом того, что образовательные учреждения работают в условиях хозяйственной самостоятельности;

— ***расширение масштабов*** существующей системы дополнительного профессионального образования, увеличение ее мощности ***в 3—4 раза***. Контингент слушателей подразделений повышения квалификации специалистов при образовательных учреждениях должен значительно возрасти, что одновременно позволит существенно увеличить возможности дополнительного внебюджетного финансирования профессиональной школы;

— ***развитие*** учебно-методического и информационного обеспечения системы дополнительного профессионального образования.

Особое место в реформировании системы дополнительного профессионального образования отводится мероприятиям, связанным с проведением аттестации учреждений, занимающихся подготовкой и повышением квалификации ***государственных служащих***. Необходимо создать единую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих всех уровней и ветвей федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, а также ***служащих органов местного самоуправления***. Требуется реформировать неработающий институт государстве-

ного заказа на повышение квалификации и переподготовку государственных служащих.

Следует, совместно с Министерством обороны, создать на базе центров переподготовки офицеров при высших учебных заведениях федеральную систему ***подготовки и переподготовки военнослужащих*** на гражданские специальности.

Одной из ведущих задач по реформированию системы дополнительного профессионального образования является создание, развитие и обеспечение эффективного функционирования федеральной системы ***подготовки и переподготовки работников образования и органов управления образованием***. Основная проблема здесь состоит в том, чтобы обеспечить необходимое взаимодействие государственных и негосударственных, федеральных, региональных, муниципальных образовательных структур и учреждений, учебных заведений в целях проведения на требуемом уровне подготовки, переподготовки и повышения квалификации преподавателей вузов, техникумов, ПТУ. учителей общеобразовательных школ, преподавательского состава образовательных учреждений дополнительного профессионального образования. В образовательных учреждениях должна быть реализована система прогнозирования и своевременного обучения их кадрового резерва.

8. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ И НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Успешное проведение очередного этапа реформирования системы образования обуславливает необходимость разработки всего комплекса теоретических и практических проблем образования, что гарантирует высокий уровень качества образования и позволит вести подготовку специалистов на уровне современных мировых стандартов.

Одновременно необходимо совершенствование научно-исследовательской и научно-инновационной деятельности в системе образования, превращение вузовского сектора российской науки в крупную подсистему интегрированного научно-технического комплекса. Этот сектор должен органически сочетать масштабное проведение фундаментальных научно-исследовательских работ с конкурентоспособными разработками коммерческого характера.

Реформирование научно-исследовательской и научно-инновационной деятельности в сфере образования должно осуществляться с учетом кардинальных перемен в научной жизни страны, происходящих в последнее время, должно способствовать скорейшему становлению присущих рыночной экономике механизмов научно-технического прогресса. Необходимо укрепить связь исследований, инноваций и учебного процесса, обеспечить развитие научных работ, направленных на решение актуальных и перспективных проблем образования: психолого-педагогических, методических и организационно-экономических.

В связи с этим предстоит:

В области научно-организационной деятельности:

— определить приоритеты научной деятельности в сфере образования, в фундаментальных и прикладных исследованиях, разработать механизмы их реализации;

— расширить использование программно-целевого планирования научных исследований с целью концентрации выделяемых ресурсов, а также научного потенциала на приоритетных направлениях науки и техники с учетом специфики высшей школы, призванной обеспечить высокий уровень подготовки специалистов. Сформировать программу поддержки научно-педагогических школ, уникальных научно-исследовательских и экспериментальных установок;

— провести комплекс мероприятий по государственной аккредитации научных организаций и осуществить реформирование их сети;

— усилить научно-техническую и научно-инновационную деятельность, направленную на формирование и реализацию, совместно с администрациями субъектов Российской Федерации, региональных программ социального и экономического развития;

— организовать систему защиты интеллектуальной собственности и разработать комплекс мер, направленных на стимулирование изобретательской деятельности;

— обеспечить развитие информационных систем и технологий в учебном процессе, науке и научном обслуживании;

— создать систему, обеспечивающую широкое участие ученых высшей школы в международных программах научного и технологического сотрудничества, в международных фондах, поддерживающих науку и образование;

— осуществить законодательное сопровождение и нормативно-методическое обеспечение научной деятельности.

В области интеграции высшего образования и фундаментальной науки:

— разработать основные принципы и механизмы, обеспечивающие проведение интеграции высшего образования, фундаментальной и прикладной науки;

— интенсифицировать создание федеральных исследовательских университетов, обеспечить участие высших учебных заведений в национальных центрах науки и высоких технологий, а также в региональных учебно-научных центрах.

В области финансирования научных исследований:

— осуществить приоритетное финансирование научных исследований и инновационных проектов в области образования;

— развить систему финансирования НИОКР на основе использования конкурсной практики, распределения бюджетных средств по системе грантов;

— перейти на контрактную систему выполнения научных исследований и разработок.

В области информатизации образования:

— обеспечить развитие телекоммуникационных сетей образования и науки;

— осуществить поддержку перспективных информационных технологий, создания и актуализации банков и баз данных.

В области организации научно-инновационной деятельности:

— продолжить развитие инфраструктуры научно-технической сферы — технопарков, бизнес- и инновационных центров;

— поддержать научно-техническое предпринимательство в системе образования, обеспечить подготовку и переподготовку кадров для инновационного бизнеса;

— расширить сеть сертификационных центров, обеспечив подготовку и переподготовку специалистов в области сертификации, аккредитации и систем качества.

9. УКРЕПЛЕНИЕ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Педагог (учитель, преподаватель) — ключевая фигура образовательной системы. Реформирование этой системы в ближней и отдаленной перспективе всецело зависит от уровня педагогического корпуса, от качества подготовки педагогов и их включенности в основные направления развития образования. Здесь встают две большие группы проблем: **социально-экономические и собственно педагогические.**

1. Нынешние социально-экономические условия работы образовательных учреждений задают предельно тяжелый фон для любого реформирования образования. Единственно возможная стратегия здесь следующая:

— незамедлительная реализация указанных ниже первоочередных мер по стабилизации социально-экономического положения в системе образования;

— гарантирование Правительством Российской Федерации своевременной и полной выплаты заработной платы в новом учебном году работникам образовательных учреждений, финансируемых из бюджетов всех уровней;

— разработка конкретных предложений по осязаемому стимулированию качественного труда работников образования, по пересмотру Единой тарифной сетки оплаты труда работников бюджетных отраслей. На первое время — повышение на один разряд ставок заработной платы и должностных окладов работников образования и восстановление межразрядных соотношений размеров ставок заработной платы и окладов;

— проведение индексации ставок заработной платы и окладов работников образования (эти ставки и оклады «заморожены» с 1995 г.) в целях сокращения растущего разрыва в оплате труда между работниками бюджетной и внебюджетной сфер;

— разработка (до 1 ноября), публичное обсуждение и утверждение Правительством Российской Федерации (до конца 1997 г.) оперативной программы по реализации всех социальных льгот работникам образования, предусмотрен-

ных Законом Российской Федерации «Об образовании», а также графика соответствующих конкретных мероприятий, с непременным освещением этой работы в СМИ;

— разработка Правительством Российской Федерации предложений по этапам и срокам реализации в полном объеме статей Закона Российской Федерации «Об образовании», устанавливающих размеры финансирования образования и уровня оплаты труда работников образования.

Помимо указанных мер, необходимо разработать и утвердить на уровне Правительства Российской Федерации целевую федеральную среднесрочную программу «Педагогические кадры», обсудив ее предварительно в педагогическом сообществе.

Только оперативное, неуклонное и, что особенно важно, гласное проведение перечисленных мер (которые не являются исчерпывающими) может действительно показать педагогам **серьезность намерений государства в обновлении образования**, вернуть им во многом утраченное чувство своей **социальной востребованности**, поднять, хотя бы отчасти, **престиж педагогического труда.**

2. Проблематика состояния и развития педагогического корпуса не ограничивается только социально-экономическими вопросами. **Внутренние социально-профессиональные** закономерности воспроизводства и развития педагогической деятельности диктуют необходимость структурных и инновационных изменений, которые позволили бы ***серьезно усовершенствовать систему подготовки и переподготовки педагогических кадров,*** преодолеть ее отставание от общих процессов обновления школы и, что решающе важно для реформы, ***сформировать ее как опережающую*** — по отношению к системе непосредственной практической деятельности образовательных учреждений.

На этом пути необходимо преодолеть давно сложившиеся тенденции, приводящие сегодня к тому, что:

— *во-первых,* традиционный педагогический институт или университет (в том числе и перешедший на новую структуру), педагогическое училище, преобразованное в колледж, институт усовершенствования учителей (институт повышения квалификации, центр развития образования) обычно слабо ориентированы на реально возникшее многообразие образовательных учреждений. Это делает

подготовку их выпускников и слушателей безадресной. Она не предусматривает именно того аспекта обучения, который должен быть основой в процессе подготовки и переподготовки педагогических кадров;

— *во-вторых,* молодой учитель, оканчивающий педагогический институт или университет, специалист с высшим образованием, прошедший через систему повышения квалификации, приходя на работу в образовательное учреждение, не имеют необходимых знаний в области современного содержания образования и педагогических технологий. Это вызвано тем, что в педагогических учебных заведениях в преподавании превалируют теоретические построения в ущерб практике.

Для преодоления отмеченных тенденций в первую очередь **необходимо:**

— включить в программы подготовки и переподготовки педагогических кадров тематику, обеспечивающую **более полное соответствие содержания педагогического образования основным тенденциям реформирования системы образования.** (Учитывая долгосрочный характер предстоящего этапа реформы, целесообразно включить посвященный ему отдельный теоретико-практический курс в образовательные программы всех педагогических профилей и специальностей);

— **углубить практическую направленность педагогического образования,** его взаимосвязь с реальными процессами, протекающими в школе, в образовательной системе; расширить и повысить эффективность педагогической практики студентов, придав ей должное значение в итоговой аттестации выпускников педагогических учебных заведений;

— **усилить инновационный компонент в педагогическом образовании,** подготовку студентов к инновационной образовательной деятельности; предусмотреть их обязательное ознакомление с уже развернутыми в российской школе различными инновационными моделями школ и педагогических технологий.

Задачи первого, проектно-экспериментального периода очередного этапа предстоящей реформы (ближайшие 2—3 года) делают необходимым запуск в системе педагогического образования множественных **проектов и эксперимен-**

тов, результаты которых должны, с одной стороны, дать материал для обобщений и принятия стратегических решений, а с другой — стимулировать механизмы саморазвития в системе подготовки и переподготовки педагогических кадров. К актуальным, перспективным направлениям подобного проектирования и экспериментирования можно отнести:

— ***обновление содержания педагогического образования*** на основе гуманитарного синтеза всех учебных дисциплин; углубление психолого-педагогической подготовки, направленной на познание «человека как предмета воспитания» (К.Д.Ушинский), на освоение феноменов Детства, Отрочества, Юности, на осознание внутренней логики и закономерностей образовательного процесса;

— ***разработка новых технологий*** подготовки и переподготовки учителя, соответствующих новым целям общего образования и направленных на обеспечение его готовности к работе в изменяющихся условиях, в инновационном режиме, в новых типах образовательных учреждений;

— проведение содержательных ***структурно-организационных преобразований*** по созданию учебно-научных педагогических комплексов (школа — вуз, вуз — педагогическое училище, вуз — учреждение дополнительного педагогического образования и др.) с целью обеспечения непрерывности педагогического образования, мобилизации образовательных ресурсов, интеграции педагогического потенциала;

— создание ***крупных зональных центров педагогического образования*** и их филиалов (на базе отдельных педагогических вузов), концентрирующих усилия по научно-методическому обеспечению обновления содержания, технологий, процесса образования;

— перевод системы ***дополнительного педагогического образования*** на сервисный принцип деятельности по удовлетворению профессионально-образовательных потребностей педагогов и лиц, желающих получить профессионально-педагогическую подготовку; активное включение этих учреждений и педагогических вузов в решение задач гуманитарной и педагогической «конверсии» представителей непедагогических профессий;

— повышение мобильности ***методических служб*** и эффективности их деятельности, реализация ими функций профессионально-личностного сопровождения педагогов; перерастание методических служб в научно-методические центры за счет широкого привлечения научно-педагогических кадров и тесной взаимосвязи с инновационными образовательными учреждениями;

— стимулирование развития ***альтернативной***, модульно организованной ***сети инновационных учреждений подготовки и переподготовки педагогических кадров***. Подобные учреждения, не требующие значительных материальных затрат, должны основываться на реально существующих учреждениях образования, иметь большую адаптированность к быстро изменяющимся социально-экономическим и социокультурным условиям, а потому должны быть способны составить конкуренцию существующим педагогическим вузам, стимулировав тем самым их развитие. Модулями и подструктурами такой сети могут стать и педагогические вузы, и классические университеты, и инновационные школы, и учреждения культуры, науки, и федеральные экспериментальные площадки, объединенные в различных сочетаниях. Возможный механизм объединения — через региональные и федеральную программы развития образования;

— расширение эксперимента по введению ***образовательных ваучеров*** в системе дополнительного педагогического образования, что позволит учителям выбирать форму и место повышения своей квалификации, гибко осваивать отдельные модули подготовки на базе различных, лицензированных для этой цели образовательных учреждений.

IV. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПО СТАБИЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Неотложное принятие данных мер является **необходимым условием** для начала работы по развертыванию нового, очередного этапа реформирования системы образования. Без проведения этих мер любые действия по реформированию образования обречены на провал, а сама идея

дальнейшего проведения образовательной реформы будет не воспринята, но более того — не услышана педагогическим сообществом.

Первоочередные меры:

— **погасить** задолженность по заработной плате работникам образования;

— **погасить** задолженность образовательных учреждений («амнистия», взаимозачет) по оплате тепло- и электроэнергии, коммунальных услуг, сложившуюся в результате недофинансирования в системе образования. Отменить взимание штрафов и пени с этой задолженности (которые подчас превышают саму задолженность). Рекомендовать органам власти субъектов Российской Федерации принять решения, запрещающие энерго-водо-теплопоставщикам отключать образовательные учреждения от источников тепла, энергии, воды, газа и т.д.;

— **выделить** средства для подготовки образовательных учреждений к работе в осенне-зимний период, для неотложного ремонта их зданий, коммуникаций и выведения их из аварийного состояния. Принять решение о личной ответственности учредителей образовательных учреждений, руководителей местной власти и управления за безаварийное содержание зданий этих учреждений;

— **передать** образовательным учреждениям занимаемые ими земельные участки, с оформлением необходимых свидетельств; расширить права образовательных учреждений по распоряжению этими земельными участками (в том числе — осуществление на них приносящей доходы деятельности совместно с иными юридическими и физическими лицами); отменить уплату образовательными учреждениями налога на землю в полном объеме; ввести налоговые льготы для юридических и физических лиц, осуществляющих совместно с образовательными учреждениями предпринимательскую деятельность на этих земельных участках и др.;

— **заявить** о намерении Правительства Российской Федерации внести в проект Налогового кодекса систему налоговых льгот, предусмотренную пп. 3—5 ст. 40 Закона

Российской Федерации «Об образовании» и неоднократно подтвержденную в последние годы постановлениями Правительства Российской Федерации; внести в Налоговый кодекс раздел **о налоговой политике в сфере образования;**

— **обеспечить адресность, целевое использование и «прозрачность» трансфертов,** выделяемых Правительством Российской Федерации для **финансирования сферы образования** на местах. Повысить ответственность руководителей субъектов Российской Федерации и местной власти за целевое использование трансфертов.

Названные меры могут быть введены Указом Президента Российской Федерации или Постановлением Правительства Российской Федерации. Идеальный срок введения данных мер — 1 сентября 1997 г. (или 5 октября 1997 г. — День учителя).

«Первое сентября». 1997. 19 авг.

О ситуации, складывающейся сегодня в высшей школе, рассказал в своем интервью газете «Вузовские вести» (1997. № 9) один из тех, кто отвечает за грядущие изменения в системе образования, — заместитель Председателя Правительства Российской Федерации О.Н.СЫСУЕВ.



НУЖНО ПОДНЯТЬ УРОВЕНЬ НАШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ ЕЩЕ ВЫШЕ

— Олег Николаевич, работники образования обеспокоены слухами о грядущей реформе. Тем более что, собственно говоря, ведущие творцы намечающихся преобразований пока не прояснили свои позиции. Как председателя Комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования прошу Вас поделиться с читателями нашей газеты своими соображениями, и в частности, каково Ваше отношение к опубликованным в газете «Первое сентября» основным положениям концепции реформ?

— Может быть, я и не высказывался еще определенно потому, что готового документа нет, Комиссия только начинает работать, первое заседание намечено на 19 сентября. Причем столкновение мнений по вопросам дальнейших путей образования очень острое, так как затрагиваются социальные интересы многих людей. И, как водится, все себя мнят компетентными в сфере образования.

Уверен в том, что формирование концепции реформирования системы образования будет очень непростым по объективным и субъективным факторам. Объективным потому, что мы всегда гордились нашей системой образования. Теперь же переживаем период, когда пестрота новых форм, технологий образования может показаться весьма красивой. Но, с другой стороны, мы имеем зачастую плачевную учебно-материальную базу, нелегкое материальное положение учителей, профессорско-преподавательского состава, порой невозможность заплатить за коммунальные услуги. Вместе с тем наблюдается значительный прирост желающих получить высшее образование. Все эти процессы требуют осознания. И пока честного ответа, как нам двигаться дальше, к сожалению, нет.

Очень рассчитываю на то, что до первого ноября общими усилиями сможем создать такую концепцию реформи-

рования сферы образования, которая будет понятна каждому учителю, преподавателю, студенту.

Ну, а сейчас тому документу, который напечатан в газете «Первое сентября», к сожалению, нет альтернативы. Там сказано все и про все. Набор пожеланий, наукообразных выражений. Я, например, когда его читал, вспоминал те ощущения, какие испытывал в свое время, изучая материалы партийных пленумов. Хотелось найти что-то между строк. Но это не удавалось.

Наверное, надо подчеркнуть, что речь идет об одном из материалов, представленных на рассмотрение Комиссии и не являющемся ее официальным документом.

И все-таки хорошо, что материалы концепции реформирования системы образования, разработанные одной из групп специалистов, появились в печати даже в таком виде. Наверное, пойдут серьезные отклики. Если реакция будет и негативная, то это все равно принесет пользу создаваемой концепции.

— А скажите, хотя бы в общих чертах, какие цели преследуются при разработке очередного этапа реформирования российской системы образования и, в частности, высшей школы?

— Зачем задумана реформа образования и нужна ли она вообще? Есть определенная группа людей, достаточно аргументированно доказывающая, что реформа даже вредна. И в доказательство приводят мнение экспертов Всемирного банка о высоком уровне нашей образовательной системы, которую предлагается «подкрасить», «подмазать» и т.д. Я считаю, что реформа нужна. Но это процесс не одного года. Очень много зависит от финансово-экономического состояния государства. Как впрочем и само это состояние зависит от того, проведем ли мы реформу образования или нет. Сделаем ли мы ее эффективной? Ведь высокая образованность — залог богатства народа, общества.

Проведем ли мы реформу так, чтобы учитель, преподаватель вуза с хорошим настроением шел на работу? А для этого как минимум надо вовремя выплачивать зарплату, иметь нормальную учебную нагрузку, отремонтированные и оснащенные современным оборудованием помещения. На все это требуются деньги. И мы закладываем в концепцию реформы образования увеличение финансирования. В том числе и за счет извлечения так называемых теневых денег. Погоня за «теневыми» деньгами мешает обеспечению хорошего образования. Пока руководители учебных заве-

дений поставлены в такие условия, когда они вынуждены сдавать в аренду нужные им самим помещения, вести не всегда оправданные интересами учебного процесса какие-то договорные работы, собирать деньги с родителей. Если все посчитать, то мы можем оказаться на одном из первых мест в мире по затратам на одного обучающегося человека. И деньги эти тратятся исключительно неэффективно.

В моей родной Самаре я имел возможность убедиться, как неэффективно тратятся деньги на капитальный и текущий ремонт школ. Видел, как вузы всячески расширяли платные формы обучения, порой в ущерб качеству. Бурным цветом и за госсчет расцвели так называемые инновации. Чего только у нас не было. И лицеи планетарного гуманизма, и вальдовские школы, в общем все, все, все.

Мне кажется, что государство должно отвечать перед населением за стандартное, определенное конституцией, бесплатное образование. Тут надо обеспечить четкое финансирование, механизм контроля за использованием средств, нормальную зарплату учителей и преподавателей. Все остальное должно базироваться на негосударственных источниках дохода.

Кстати сказать, мой опыт свидетельствует, что некоторые регионы пошли гораздо дальше по пути реформ в сфере образования. Государство осталось как бы на обочине. Но у нас совершенно разная Россия. Социально-экономическое состояние регионов весьма различно. И государство не имеет права наблюдать, как по-разному обеспечивается конституционное право на образование. Оно должно регулировать ситуацию, обеспечивать соблюдение государственных образовательных стандартов. И, конечно, мы будем поощрять в рамках объявленных правил развитие негосударственных образовательных учреждений.

По высшей школе и среднему специальному образованию там, где это возможно, нужно поддерживать интеграционные процессы, создание больших комплексов. Не везде, не сразу. Но, посмотрите, у нас в Самаре есть гуманитарный и педагогический университеты, институт культуры. Казалось бы, справедливо подвигнуть эти вузы к тому, чтобы создать единый крупный гуманитарный университет, сконцентрировать средства. К сожалению, это пока не удается. И понятно почему: далеко не все руководители готовы расстаться с самостоятельностью. Но все равно примеры успешной интеграции есть.

Думается, что определив государственный заказ, можно сказать, сколько кому нужно тех или иных специалистов, и на их подготовку отпустить средства. При этом, если обнаружат расход денег не по назначению, то учебное заведение могут лишить лицензии. Видимо, таким путем возможно избавиться от вузов, которые работают сами на себя. А такие, к сожалению, пока есть.

Есть вопросы и по ведомственным учебным заведениям. Некоторые из них живут сейчас неплохо. Я, например, недавно был в Хабаровске в Академии железнодорожного транспорта, которая полностью финансируется за счет железной дороги. По нашим меркам, обеспечен вуз хорошо. Но надо иметь в виду, что в основе денег, поступающих сюда, повышение тарифов за перевозки. Все это тоже надо учитывать. Главное — найти решение, которое будет воспринято народом.

— Это безусловно. Вот Вы говорите о ведомственных вузах и тут палка о двух концах. С одной стороны, если передать их Минобразованию, то финансирование их резко упадет. С другой — какие-то проблемы могут решаться лучше. Тут, видимо, однозначного подхода просто нет. Все должно решаться в длительном процессе.

— Абсолютно верно. Никто не собирается рубить с плеча. Жизнь подскажет, как лучше поступить. Но как бы стержнем разворачивающихся процессов будет государственный заказ.

— Но сразу такое возражение. А кто будет определять этот самый заказ? Если слепо следовать за потребностями рынка, то, похоже, надо готовить в основном экономистов и юристов, а как же с инженерами, которые собственно и создают материальные ценности? Чиновник, который будет определять заказ, тоже может ошибаться в стратегических потребностях страны, исходить из субъективных взглядов. Где же гарантия объективности госзаказа?

— Вряд ли мы изобретем идеальную схему. Но определением госзаказа на специалистов должно заниматься все правительство. И здесь есть над чем еще подумать. Но известно, например, что врачей у нас немало, а здравоохранение, особенно в глубинке, «хромает». Поэтому к формированию госзаказа надо подходить взвешенно, учитывая ситуацию в стране.

— А в какой мере при подготовке концепции очередного этапа реформирования системы образования будут учи-

тываться мнения специалистов, вузовской общественности, ректоров, которые осенью соберутся на свой V съезд?

— Обязательно все учтем и используем при создании концепции реформирования. Ведь в нашу Комиссию, как Вы знаете, входит достаточно широкий круг лиц, в том числе и ректоры ряда ведущих вузов. Работать предстоит в тесном контакте с Минобразования, Российским и Московским союзами ректоров. Решения V съезда ректоров могут лечь в основу реформирования высшей школы. Но, конечно, с учетом российских реалий, хорошо осознаваемых в правительстве.

Мы намерены обязательно пригласить поделиться своими соображениями по поводу грядущих изменений руководителей местного самоуправления, образовательных учреждений из регионов, губернаторов. Только так может родиться достойная концепция реформы образования.

Не только Клинтон может говорить: «нация в опасности» и резко увеличивать бюджетные ассигнования на образование. Многие наши государственные люди тоже ощущают опасность от утери достойных позиций в области образования. И готовы вернуть этой важной сфере приоритетное значение. На это направлены все наши поиски.

— Хорошо бы так. А то порой мы берем с Запада далеко не самый лучший опыт. Вот Вы упомянули Всемирный банк. Некоторые считают, что будут следовать его рекомендациям и в проведении реформы образования. Так ли это?

— Далеко не так. Что касается такой деликатной сферы как образование, Всемирный банк очень осторожен в своих рекомендациях. Скорее, наоборот. Как я уже отмечал, западные специалисты рисуют уж слишком радужную картину в нашей образовательной системе.

— Но нам действительно есть чем гордиться. Все российские корифеи науки, конструкторы с мировым именем, да, кстати, и творцы реформ закончили наши вузы. Было бы интересно, если бы и Вы поделились своими впечатлениями об обучении в вузе. Каким образом полученные там знания сказались на Ваших взглядах и карьере?

— Все течет, все изменяется. И все даже хорошее нуждается в периодическом реформировании. Тут, думаю, не стоит спорить.

Мне, например, довелось заканчивать в Куйбышеве (Самаре) авиационный институт. Сейчас это Аэрокосмический университет. Преподаватели факультета эксплуатации само-

летов и двигателей, где я учился, давали не только хорошие технические знания и инженерные навыки, но и учили творчески мыслить, не останавливаться на достигнутом.

Обучение в вузе — это самые счастливые и насыщенные годы в моей жизни. Училось много ребят из самых отдаленных уголков России. Все мы дружили, общались, развивались. Подготовка авиационных специалистов была очень хорошей. Но в вузе мы развивались и как личности. Влияние оказывали многие факторы. Например, причастность к самолето- и ракетостроению воспитывала патриотизм. Мы гордились своей причастностью к оборонному комплексу страны. У нас вырабатывалось очень серьезное отношение к документам, так как в авиации они связаны с жизнью людей. Предметов было огромное множество. Они вырабатывали основательность, помогали и к жизненным явлениям подходить ответственно, аналитически. Развитию способствовали и занятия спортом, участие в студенческой самодеятельности.

И сейчас скажу, что главное за годы обучения в вузе — получить прочные, глубокие знания и сформироваться как личности, уважающей себя и других.

— Наверное, с Вами многие согласятся. Я вот, например, вспоминая свои годы учебы, понял одно: сколько ни реформируй школы и вузы, все равно все будет зависеть от личности педагога. И в советской школе были замечательные школьные учителя, преподаватели вузов, которые в жесткой системе доносили до нас самые глубокие знания, воспитывали лучшие человеческие качества. И если сейчас в условиях плохого финансирования из сферы образования уйдут таланты, уже ничто не поможет.

— Да, очень важно, чтобы работа в школах и вузах была привлекательна для одаренных людей. А для этого нужно развивать экономическую базу. Одна из главных целей реформ — поднять престиж работников образования. И наша первоочередная задача — выплатить все долги. Очень надеюсь, что в новом году этих постыдных долгов уже не будет.

А дальше надо идти к тому, чтобы специалисты с дипломами наших вузов были желанны в любой стране. Есть уже вузы, высоко котирующиеся в мире. И их круг должен расширяться.

— Многие ректоры вузов тоже ратуют прежде всего за то, чтобы не уронить престиж нашей высшей школы, поднять его еще выше.

— Да. Мое общение, например, с ректором МГУ Виктором Антоновичем Садовничим убеждает меня в этом. Как член нашей Комиссии он принимает самое деятельное участие в разработке концепции реформ, можно сказать, входит в наше «политбюро». Это авторитетный человек, всегда высказывающий очень взвешенные мнения.

— А как бы Вы могли прокомментировать письмо В.А.Садовничего в Ваш адрес в качестве Президента Российского Союза ректоров?

— Там много дельных мыслей и звучит подлинная тревога за судьбу высшей школы. Хотелось бы, чтобы и другие руководители образования активно включились в разработку и обсуждение в средствах массовой информации концепции реформ. От их усилий зависит многое.

В Правительстве будет выработана программа, рассмотрены экономические вопросы. Но экономика все же инструмент. Как им воспользоваться, куда идти высшей школе, будем решать сообща. Но наша цель — сделать нацию образованной.

— Многие ректоры высказывают озабоченность, что сейчас не выполняется ряд требований недавно принятых законов «Об образовании», «О высшем и послевузовском образовании». Как будет соотноситься концепция преобразований с этими законами и не вырастет ли «гора» невыполненных обещаний еще больше?

— Реформа будет базироваться на этих законах. А чтобы можно было реализовать наши разработки, как раз и хотим начать с оценки экономических возможностей. А затем двигаться дальше.

— Это движение будет вместе с Минобразования?

— Конечно. Министр общего и профессионального образования Владимир Георгиевич Кинелев — заместитель председателя Комиссии по подготовке концепции реформирования. У нас тесные взаимоотношения с его заместителями — Жураковским, Тихоновым, Асмоловым... Но не надо забывать, что и само министерство должно не отрываться от жизни регионов. И наша задача сделать его более востребованным образовательными органами.

— Известно, что проект концепции реформирования образования должен быть представлен в Правительство до 1 ноября, т.е. в разгар учебного года. Когда же планируется начать сами преобразования?

— Думаю, что реальные действия начнутся в 1998 году. Это не значит, что финансирование образования, скажем,

возрастет в два раза, или количество вузов снизится, допустим, на 40 процентов. Все будет делаться планомерно, поэтапно.

— А вот в уже опубликованных по концепции материалах говорится об эксперименте с образовательными ваучерами для системы ДПО и дошкольного образования. Как Вы относитесь к этой идее?

— Никак не отношусь. Так как впервые познакомился с этой мыслью в газете «Первое сентября». Пока подобный подход у меня вызывает сомнения. Ведь реформу можно успешно провести только тогда, когда она будет принята и понята народом. А какое у нас отношение к ваучерам — сами знаете.

— Надо ли заменять вступительные экзамены тестированием, как советуют некоторые специалисты?

— В практике вступительных экзаменов много пороков. Но я не уверен в том, что надо везде переходить на тестирование. Этот вопрос требует глубокого осмысления. Сейчас мне рассказал ректор Высшей школы экономики о тестировании абитуриентов по русскому языку. Они были вынуждены установить критерии зачета — двадцать ошибок на страницу. Сами понимаете, так далеко мы не уйдем.

Или еще один момент. Дистанционнное образование — это перспективная вещь. Но нельзя в нем искать панацею от всех бед. По некоторым, например инженерным, специальностям его просто не применить. И, к слову сказать, именно инженеры, а не экономисты и юристы у нас руководят страной. Что-то это да значит. Но, к сожалению, таких специалистов, которые, обжегшись на молоке, дуют на воду, у нас много.

Еще раз повторю. Я за взвешенный подход в реформировании. Надо найти какую-то грань, чтобы и дело делалось, и не навредить.

— А не пострадает ли при реформировании высшей школы вузовская наука?

— Наоборот. Мы и так в большой мере уже потеряли отраслевую науку. Если не будем развивать науку в вузах, то можем потерять приоритет во многих отраслях знания. Молодые ученые просто не будут востребованы. Поэтому надо очень серьезно развивать вузовскую науку, теснее взаимодействовать с академическими институтами.

— Некоторые считают, что Россия должна войти в мировое образовательное пространство. Но не лучше ли

говорить о пересечении русского образовательного пространства с мировым?

— С этим я принципиально согласен. И может быть в каких-то областях знаний мы должны войти в мировое образовательное пространство. Но в целом, когда идут споры, по какой модели нам двигаться: по китайской, шведской или чилийской, то для меня ясно: только по своей российской. Это касается, конечно, и образования.

— Работников вузовских профкомов сейчас тревожит сокращение отчислений в фонд социального страхования. А значит, трудно будет получить путевки в дома отдыха, санатории, профилактории, студенческие лагеря. Как министр труда и социального развития РФ, что Вы можете сказать по этому поводу?

— Сокращение отчислений в фонд социального страхования действительно будет. Но в той мере, чтобы фонд отвечал своему прямому предназначению. Деньги не должны идти на отдых, например, в Турции, закупку мебели в конторах. Но в обязательном порядке останутся выплаты по временной нетрудоспособности. Стараемся, чтобы были средства на профилактории, студенческие лагеря. А вот санаториям и самим придется активнее добывать деньги.

— Что будет делаться для того, чтобы смягчить возможные негативные социальные последствия от предстоящих реформ для некоторых людей, связанных с системой образования?

— Главное, будем вести открытый разговор с населением на этапе принятия решений. Как это делалось при упорядочивании социальных льгот. И говорить надо понятно для людей. Здесь пресса должна сыграть свою положительную роль.

— В заключение, что бы Вы в начале учебного года пожелали всем тем, кто обучает и учится (а это около 40 миллионов человек)?

— Пожелал бы успехов во всех делах и начинаниях. Правительство же сделает все от него зависящее, чтобы расквитаться с долгами, улучшить материальное положение работников образования. Учителя, преподаватели вузов должны жить достойно.

И хотелось бы, чтобы как можно больше заинтересованных людей приняло участие в подготовке концепции реформ в сфере образования. Нам очень нужны мнения не отвлеченные, наукообразные, а конкретные, отражающие опыт регионов.

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 10 сентября 1997 г. № 1153

г.Москва

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В целях создания многоуровневой интегрированной системы профессионального образования в Кабардино-Балкарской Республике, повышения ее эффективности Правительство Российской Федерации **постановляет:**

1. Согласиться с предложением Кабинета Министров Кабардино-Балкарской Республики, Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике и Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации о реорганизации образовательных учреждений:

Нальчикского базового медицинского колледжа Министерства здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики, Кабардино-Балкарского педагогического колледжа и Института повышения квалификации Министерства образования и науки Кабардино-Балкарской Республики, а также Нальчикского колледжа дизайна и Нальчикского политехнического техникума Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Нальчикского коммунально-строительного техникума Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике путем их присоединения в качестве структурных подразделений к Кабардино-Балкарскому государственному университету Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации;

Кабардино-Балкарского училища культуры и искусств Министерства культуры Кабардино-Балкарской Республики путем его присоединения в качестве структурного подразделения к Северокавказскому государственному институту искусств Министерства культуры Российской Федерации;

Терского сельскохозяйственного техникума Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Феде-

рации путем его присоединения в качестве структурного подразделения к Кабардино-Балкарской государственной сельскохозяйственной академии этого же Министерства.

2. Принять предложение Кабинета Министров Кабардино-Балкарской Республики, согласованное с Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством культуры Российской Федерации, о передаче в федеральную собственность находящегося в собственности Кабардино-Балкарской Республики имущества, закрепленного за реорганизуемыми в соответствии с пунктом 1 настоящего постановления Нальчикским базовым медицинским колледжем, Кабардино-Балкарским педагогическим колледжем, Институтом повышения квалификации и Кабардино-Балкарским училищем культуры и искусств.

3. Министерству общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Министерству культуры Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по жилищной и строительной политике совместно с Кабинетом Министров Кабардино-Балкарской Республики в установленном порядке осуществить реорганизацию образовательных учреждений в соответствии с пунктом 1 настоящего постановления.

4. Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом совместно с Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации и Кабинетом Министров Кабардино-Балкарской Республики оформить в установленном порядке закрепление на праве оперативного управления передаваемого в федеральную собственность согласно пункту 2 настоящего постановления имущества реорганизуемых образовательных учреждений соответственно за Кабардино-Балкарским государственным университетом Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Северо-Кавказским государственным институтом искусств Министерства культуры Российской Федерации, Кабардино-Балкарской государственной сельскохозяйственной академией Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации.

Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом совместно с Ми-

нистерством общего и профессионального образования Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по жилищной и строительной политике и Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации оформить в установленном порядке закрепление на праве оперативного управления за Кабардино-Балкарским государственным университетом и Кабардино-Балкарской государственной сельскохозяйственной академией находящегося в федеральной собственности имущества, ранее закрепленного за реорганизуемыми Нальчикским колледжем дизайна, Нальчикским политехническим техникумом, Нальчикским коммунально-строительным техникумом и Терским сельскохозяйственным техникумом.

5. Принять к сведению, что Кабинет Министров Кабардино-Балкарской Республики принимает на себя обязательство сохранить действующий порядок финансирования реорганизованных Нальчикского базового медицинского колледжа, Кабардино-Балкарского педагогического колледжа, Кабардино-Балкарского училища культуры и искусств, Института повышения квалификации за счет средств бюджета Кабардино-Балкарской Республики.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ЧЕРНОМЫРДИН

«Российская газета». 1997. 23 сент.



Г Ф.ШАФРАНОВ-КУЦЕВ

РЕГИОНЫ ПОДСТАВЛЯЮТ ПЛЕЧО

Тюменский государственный университет — крупнейший классический университет Урала, Западной и Восточной Сибири. Его судьба, как и судьба всей высшей школы России, в последние годы определялась глубокими политическими и экономическими преобразованиями, по сути приведшими к изменению общественного строя в стране. Тем не менее система вузовского образования в этот период избежала революционных потрясений и использовала более рациональный эволюционный путь преобразований. Более того, освободившись от идеологической зашоренности, получив университетскую автономию, высшие учебные заведения продолжают свою деятельность в значительной степени в прежней системе координат, ориентируясь на фундаментальность образования, потребности населения, экономики, науки, культуры в образовательных услугах. Причем совершенствование профессиональной деятельности вузов идет без кадровых чисток, передела собственности, криминальных разборок, которыми отмечены «подвижки» в других сферах общественной жизни.

В условиях строительства новой российской государственности, наполнения федеративных отношений реальным содержанием регионы стали формировать свою политику в сфере образования и науки. Эта новая тенденция российской общественно-политической жизни радикально изменила все экономическое, социально-культурное и образовательное пространство, окружающее любое высшее учебное заведение. В создавшейся ситуации перед вузами, своевременно сориентировавшимися в новых реальностях российской жизни, открываются широчайшие возможности для развития.

ШАФРАНОВ-КУЦЕВ Геннадий Федорович, ректор Тюменского государственного университета, доктор философских наук, профессор.

Однако для их реализации надо глубже осмыслить региональные проблемы социально-экономической жизни, определить основные приоритеты на рынке труда, пойти на значительную диверсификацию деятельности и предложить соответствующие образовательные услуги, ориентируясь на удовлетворение потребностей самых различных групп населения. И вчерашних выпускников средней школы, и уже сложившихся специалистов, решивших по каким-то причинам сменить профессию, и «новых русских», и специалистов, попавших в тиски структурной безработицы, и управленцев, которым понадобились современные знания в области финансов, права, экологии, информационных технологий, менеджмента, и демобилизованных офицеров. Все это требует от вузов большей гибкости, открытости, интеграции с другими учебными заведениями. Более того, им нужно отказаться от традиционных представлений о методологических подходах и организационных схемах отечественного высшего образования, складывавшихся десятилетиями. В первую очередь покончить с замкнутостью, своего рода автаркией университетов, развивать их как открытые системы, сотрудничающие с различными субъектами образовательного пространства.

Эти принципы лежали в основе деятельности ТГУ в последние годы. Руководствуясь ими, нам удалось не только сохранить университет, но и перевести его на путь динамичного развития. За последние три-четыре года было открыто девять филиалов университета в северных городах области, сформирован крупнейший в регионе Центр переподготовки и повышения квалификации специалистов. В рамках реализации ряда международных проектов нам удалось создать Международную высшую школу бизнеса и банковского дела, Международный лингвистический центр, Центр новых информационных технологий и другие подразделения университета.

Все эти мероприятия удалось осуществить, опираясь на результат серьезного, обстоятельного изучения сотрудниками университета экономических, социальных, демографических и других особенностей Тюменского региона и самого тесного сотрудничества с областными органами государственной власти и местного самоуправления.

Исследования наших специалистов показывают, что темпы проведения экономических реформ по отдельным регионам страны коррелируются с удельным весом в них лиц с высшим профессиональным образованием в структурах населения.

То есть чем выше показатели развитости высшей школы в конкретном городе или регионе, тем большие возможности они имеют для своего ускоренного научно-технического и социального развития.

В настоящее время, будем надеяться, навсегда покончено с практикой излишней централизации в управлении высшей школой. Но эту свободу вузы получили вместе с резким сокращением объемов реального финансирования из федерального бюджета. В результате из-за нехватки средств ветшает материальная база университетов и институтов, не обновляются их приборный парк, научное оборудование, библиотечные фонды. Выходом из сложившейся ситуации, и наш опыт подтверждает это, является политика регионализации, разделения полномочий и ответственности за состояние высшей профессиональной школы между центром и регионами. Мы пока сделали лишь первые шаги на пути реформирования университета, переориентации учебной и научно-исследовательской работы с учетом реальных потребностей регионального сообщества. Такой вектор развития высшей школы позволяет найти дополнительные источники финансирования деятельности вузов.

Однако политические и законодательные разграничения полномочий между федеральными властями и регионами пока еще не отрегулированы в финансовой, налоговой и других сферах. А без этого нельзя наполнить реальным содержанием конструкцию новых отношений между центром и регионами, одним из элементов которых является разграничение ответственности за систему высшей школы в стране.

Оценивая тенденции, необходимо оставаться реалистами. Именно источники и объемы финансирования определят уровень централизации и децентрализации управления вузами. Это, пожалуй, один из самых главных вопросов в стратегии реформирования отечественной высшей школы.

У меня не вызывает сомнения, что кадровое обеспечение требуемых российскому обществу преобразований не может быть удовлетворено только выпускниками нескольких десятков элитарных отечественных вузов или подготовкой специалистов, как предлагают некоторые реформаторы, в зарубежных университетах. Россия всегда — и в прошлые времена, и тем более в сегодняшних условиях — сильна своими гигантскими регионами: их научным потенциалом и реформаторскими идеями.

Новая региональная политика, которая сформировалась в последние годы в сфере науки и образования, дает российскому обществу возможность мощно задействовать интеллектуальные, материальные, финансовые ресурсы не только федерального центра, но и регионов, муниципальных образований для наращивания потенциала высшей профессиональной школы, создания условий для качественного прорыва в экономическом и социальном обустройстве российского государства.

В последние годы начинает складываться принципиально новая модель регионального университета. Это формирование открытой, гибкой, многоступенчатой, территориально рассредоточенной схемы высшего учебного заведения, в структуру которого органически входят колледжи, филиалы, центры переподготовки и повышения квалификации, научно-учебные центры по фундаментальным, естественным и гуманитарным наукам, высшие профессиональные школы по прикладным специальностям.

Большинство региональных университетов, используя новые возможности российского федерализма, значительно большую степень автономности, формирующиеся рыночные отношения, перестали быть башнями из слоновой кости, замкнутыми корпорациями. Университеты пошли на значительную диверсификацию всех основных направлений деятельности, быстро освоили стратегический менеджмент, маркетинг рынка труда и образовательных запросов самых различных демографических, социальных и профессиональных групп регионального сообщества, научились лоббировать свои интересы в органах законодательной и исполнительной власти.

Все эти перемены, заинтересованное участие университетских коллективов в решении большинства региональных проблем ведут к тому, что университеты не на словах и в программных заявлениях, а на деле становятся центрами науки, культуры и образования региона. Именно в этом заключается секрет их привлекательности, востребованности и живучести в сложнейших условиях российской действительности.

«Поиск». 1997. № 34/35



А.П.ПАВЛОВ

ДИСТАНЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ

Одна из причин кризисных явлений в российском обществе — недостаточное количество на местах квалифицированных специалистов, и в первую очередь в области рыночной экономики, правоведения, маркетинга, менеджмента, способных действовать в новых, меняющихся условиях. Изменение требований к качеству подготовки специалистов высокой квалификации диктуется глубинными процессами, происходящими в обществе и необходимостью его модернизации. Но этой задачи не решить без новых подходов к обучению. Чтобы поднять общеобразовательный уровень и увеличить число квалифицированных специалистов необходимо найти достаточно дешевые и вместе с тем качественные средства для революционного изменения высшего образования. Эту проблему, на наш взгляд, может решить дистанционное (электронное) образование, связанное с применением компьютеров и телекоммуникационных сетей.

Научно-исследовательский центр «ИСТИНА» проводит исследование новейших тенденций в сфере информационных технологий и информационной политики, происходящих в современном мире. Прорыв в области информационных технологий, адекватное использование информации и знаний — рациональный способ выведения страны из социально-экономического тупика.

В экономике и бизнесе наиболее развитых в научном и технологическом отношении стран наступает новый этап — компьютерных интегрированных производств (КИП),

---

ПАВЛОВ Анатолий Павлович, директор Центра информатизации социальных, технологических исследований и науковедческого анализа «ИСТИНА» при Министерстве науки и технологий Российской Федерации и Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации.

призванных стать основой нового, прогрессивно нарастающего их могущества. Для России идеология и методология КИП могла бы стать, на наш взгляд, основой грядущего экономического подъема.

Дистанционное образование применимо для очного и заочного обучения, а также экстерната. Записав учебный курс на дискету или передав его по сети, обучающийся получает возможность овладевать знаниями дома и на рабочем месте, в центре и на периферии. Компьютерные системы позволяют также экзаменовать, выявлять ошибки, давать необходимые подсказки, осуществлять практическую тренировку, открывают доступ к электронным библиотекам, где за считанные секунды можно найти нужную цитату, абзац, параграф или главу книги, выделить в ней главное. При этом учитываются индивидуальные способности, потребности, темперамент и занятость обучающегося. Он может осваивать учебные курсы в любой последовательности, быстрее или медленнее. Учебный курс сопровождается игровыми ситуациями, снабжен терминологическим словарем и открывает доступ к основным отечественным и международным базам данных. Все это делает дистанционное образование более качественным, доступным и дешевым.

С 1994 г. при поддержке Госкомвуза, Миннауки и Госкомоборонпрома России научно-исследовательский центр «ИСТИНА» осуществляет разработку новой методологии электронного образования, получившей название «Электронный факультет» (ЭФ). Каждый ЭФ (юридический, экономический, политический, социологический и др.) состоит из 45—60 взаимосвязанных целиком компьютеризированных учебных курсов. Они хорошо формализованы компетентными специалистами, и в их лице учащийся получает «коллективного электронного профессора международного класса». Все учебные курсы «погружены» в одну гипертекстовую среду. Они имеют систему мягких и жестких связей и сами подсказывают учащимся забытое, облегчают самоконтроль, прослеживают зависимость между разными предметами и т.д. Программы ЭФ сопровождаются играми, развивающими способности и дающими отдых. Многие положения иллюстрируются визуально — картинками, микрофильмами, сопровождаются голосом лектора и т.д. Учиться на ЭФ сможет каждый, кто прослушает или прочитает вводный (подготовительный) курс по образовательным информационным технологиям. Электронные учебные

курсы при желании и наличии способностей и сил у обучающегося позволяют закончить полный университетский, курс в 2—3 раза быстрее, чем обычный. Образованные из таких ЭФ университеты позволят решить задачу повышения уровня подготовки специалистов уже к началу будущего века. Само изготовление таких факультетов поставлено на своего рода «конвейерную» технологическую основу с применением систем мультимедиа.

Сейчас, когда «профессиональные» компьютеры и «карманные» ПК становятся все распространеннее и дешевле, имеются в каждом вузе, на многих предприятиях и в фирмах, технические препятствия для поступления на ЭФ исчезают. Идея ЭФ уже сейчас реализована по направлению «Юриспруденция» для заочной формы обучения и экстерната на юридическом факультете Российского университета Дружбы народов, в Обнинском гуманитарном университете и Институте экономики, управления и политологии.

Помимо дистанционного и контактного обучения в компьютерном классе с присутствием преподавателя открывается возможность выездных экзаменационных сессий с чтением контрольных лекций. Поэтому преподаватели могут принимать экзамены как в Москве, так и в опорных университетах, с которыми ЭФ заключает специальное соглашение, используя для преподавательской деятельности специалистов соответствующих научных институтов или профессоров опорных университетов. Наконец, нужно учесть, что переход к технологии ЭФ открывает огромные возможности для творческого развития каждого обучающегося. Эта технология гарантирует индивидуальный подход и учет специфики, менталитета, психологии, уровня образованности, культуры подготавливаемых специалистов.

Технология ЭФ имеет ряд дополнительных преимуществ, определяющих важность государственной поддержки этого нового вида высшего образования. Одно из этих преимуществ заключается в том, что современные информационные образовательные технологии могут быть использованы для предоставления услуг высшей школы людям с ограниченными возможностями. Так, современные информационные технологии позволяют визуализировать тексты, как письменные, так и устные, для обучения глухонемых. Существует также возможность озвучивания текстов для обучения слепых. Имеются широко распространенные на Западе и начинающие получать распространение в России технологии, допускающие управление компьютерными си-

стемами пользователями, страдающими заболеваниями опорно-двигательного аппарата. Таким образом, технология ЭФ позволяет социализировать людей, которые в силу ряда причин ранее были обречены на пребывание в маргинальных слоях общества. Кроме того, известно, что интерес к современным гуманитарным знаниям в России чрезвычайно велик, а доступ к ним затруднен из-за незнания русского языка или из-за ограниченного доступа к соответствующей информации и литературе. Поэтому другое существенное преимущество заключается в том, что тексты ЭФ могут быть легко переведены в автоматизированном режиме на любой другой язык. Еще ряд преимуществ связан с тем, что все разделы как отдельных курсов, так и факультета в целом поддаются быстрой модернизации и могут идти в ногу со временем. С учетом скорости социальных изменений в России это очень важно как для обучающихся, так и для преподавателей. Особенно большое значение это имеет для оказания консалтинговых услуг специалистами ЭФ.

Первым предметом, предлагаемым студентам для изучения, является «Компьютерная грамотность — информатика», который позволяет им в дальнейшем легко работать с учебными и информационными материалами, входящими в ЭФ.

Созданные центром «ИСТИНА» электронные учебники по юридическим предметам, представляют собой не книги, как обычно, а информационно-образовательную систему, в которую входят программы курсов, методические рекомендации, краткое графическое представление учебника — схемокурс, текст учебника в гипертекстовом представлении, справочно-поисковая и тестовая системы, обеспечивающие подготовку к сдаче зачетов и экзаменов в режиме самоподготовки и собственно сдачи экзаменов как в классе, так и дома. Набор электронных учебников разбит на четыре кейса, в состав которых последовательно укомплектованы все дисциплины, изучаемые соответственно на 1-м, 2-м, 3-м и 4-м курсах. В этих кейсах собраны видео- и аудио-кассеты, дискеты и CD-диски, текстовые учебники и методические руководства — все, что необходимо для успешного обучения студента.

Таким образом, разработанная центром «ИСТИНА» технология позволяет осуществлять индивидуальную и групповую подготовку, переподготовку, повышение квалификации специалистов на основе дистанционного компьютерного образования. Преимущество данной технологии состоит

в обеспечении качественной, широкомасштабной, ускоренной и сравнительно недорогой подготовки специалистов в различных областях профессиональной деятельности с учетом потребности тех или иных организаций, предприятий, учреждений и регионов в конкретных специалистах.

В соответствии с планом мероприятий Правительства Российской Федерации по реализации Программы социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 — 2000 годов, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222, центр «ИСТИНА» готов предложить организациям новые информационно-образовательные технологии по подготовке персонала на производстве, а также по совершенствованию системы профессионального обучения на основе взаимного сотрудничества.

Известно, что российскому менталитету свойственна довольно высокая степень консерватизма, в результате которого многие открытия, творческие предложения отечественных изобретателей и ученых были деструктурированы в самом начале. Но также известно, что когда государство концентрировало свои усилия для достижения определенных научных и технологических целей, подготовки кадров и когда оно оказывало необходимую финансовую, ресурсную, кадровую поддержку, успехи России были весьма впечатляющими. В настоящее время одной из приоритетных задач российского государства необходимо признать создание первого экспериментального электронного гуманитарного факультета в ряде московских элитных вузов, которое будет знаменовать начальный этап в реализации информационно-образовательной политики на государственном уровне.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 12 сентября 1997 г. № 1158
г. Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О МИНИСТЕРСТВЕ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правительство Российской Федерации **постановляет:**

1. Утвердить прилагаемое Положение о Министерстве науки и технологий Российской Федерации.

2. Признать утратившими силу:

постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 г. № 650 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и технической политики Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 30, ст. 2767; Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 33, ст. 3450);

постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 1997 г. № 76 «Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по науке и технологиям» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 5, ст. 684).

Председатель Правительства
Российской Федерации
В. ЧЕРНОМЫРДИН

ПОЛОЖЕНИЕ О МИНИСТЕРСТВЕ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Министерство науки и технологий Российской Федерации (Миннауки России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере науки и технологий гражданского назначения, а также координирующим в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

2. В своей деятельности Министерство науки и технологий Российской Федерации руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением.

3. Министерство науки и технологий Российской Федерации осуществляет свою работу во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Российской академией наук, отраслевыми академиями наук, имеющими государственный статус, сотрудничает с научными организациями и общественными объединениями, образовательными учреждениями высшего профессионального образования.

4. Основными задачами Министерства науки и технологий Российской Федерации являются:

1) формирование и обеспечение реализации единой государственной научно-технической политики;

2) определение приоритетных направлений развития науки и техники и составление перечня критических технологий гражданского назначения федерального уровня, разработка организационных и экономических механизмов реализации этих критических технологий;

3) организация работы по решению важнейших межотраслевых научно-технических проблем; разработка и содействие в реализации федеральных научно-технических программ, согласование состава научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, предусмотренных федеральными целевыми программами, и объемов их финансирования;

4) создание экономических, организационных и правовых условий, стимулирующих научную и инновационную деятельность в научно-технической сфере, повышающих заинтересованность хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности в использовании современных достижений науки и новейших технологий;

5) разработка в установленном порядке предложений для внесения их в проект федерального бюджета на планируемый период по разделу, предусматривающему ассигнования на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, а также текущее финансирование программ и проектов по приоритетным направлениям развития науки и технологий гражданского назначения;

6) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере научно-технической информации, а также осуществления работ по формированию и использованию государственных ресурсов научно-технической информации;

7) содействие развитию и регулирование международного научно-технического сотрудничества;

8) разработка и осуществление мер по сохранению и развитию научно-технического потенциала России, его рациональному размещению на территории страны, социальной защите научных работников, специалистов научных организаций и работников сферы научного обслуживания.

5. Министерство науки и технологий Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами:

1) осуществляет межотраслевую и межрегиональную координацию деятельности по формированию государственной научно-технической политики; подготавливает в установленном порядке проект доклада Правительства Российской Федерации о направлениях государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды;

2) осуществляет методическое руководство, организацию и координацию работ при разработке предложений по приоритетным направлениям развития науки и технологий и перечню критических технологий гражданского назначения федерального уровня, федеральным целевым научно-техническим программам и содействует в установленном порядке их реализации;

3) организует разработку и подготавливает прогнозы научно-технического развития, принимает участие в подготовке предложений по формированию прогноза и про-

граммы социально-экономического развития, государственной структурной и инновационной политики;

4) выступает в установленном порядке государственным заказчиком федеральных целевых и других научно-технических программ и проектов, выдает с согласия организаций независимо от их отраслевой принадлежности и организационно-правовой формы заказы на реализацию научно-технологических разработок, организацию экспертиз, заключает с ними контракты (договоры) на выполнение этих работ;

5) организует экспертизу и подготавливает заключения по проектам федеральных целевых и межотраслевых научно-технических программ, разделов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральных и межгосударственных целевых программ, а также международных с участием Российской Федерации научно-технических программ и проектов, контролирует их выполнение;

6) подготавливает предложения к перечню важнейших строек и объектов науки для включения их в федеральную инвестиционную программу;

7) осуществляет меры по развитию рынков научной и научно-технической продукции, инновационного предпринимательства, его инфраструктуры и привлечению инвестиций в научно-техническую сферу;

8) разрабатывает меры по развитию механизма экономического регулирования научно-технической деятельности и производственного освоения научно-технических достижений, развитию контрактной системы организации научных исследований и разработок;

9) разрабатывает совместно с Министерством экономики Российской Федерации систему показателей, характеризующих эффективность результатов научных исследований и разработок;

10) подготавливает и вносит в установленном порядке предложения по проекту федерального бюджета; в пределах своей компетенции определяет и уточняет состав объектов финансирования по разделу, предусматривающему ассигнования на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, и объемы выделяемых им бюджетных средств; вносит предложения по корректировке годовых планов бюджетного финансирования, их разбивке по кварталам, целевым и предметным статьям и видам расходов; распределяет в пределах, определяемых Министерством финансов Российской Федерации, лимиты теку-

щего финансирования федеральных органов исполнительной власти, федеральных целевых программ, целевых бюджетных фондов, других объектов финансирования;

11) определяет совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти состав исполнителей и объектов финансирования по приоритетным направлениям развития науки и технологий, осуществляет в установленном порядке их текущее финансирование из средств федерального бюджета и других источников независимо от организационно-правовой формы организаций-исполнителей;

12) проводит конкурсы по решению важнейших научно-технических проблем, проектам федеральных целевых научно-технических программ, технологиям и новой технике;

13) участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в финансировании региональных научно-технических программ и проектов, имеющих важное межрегиональное и федеральное значение;

14) утверждает номенклатуру специальностей научных работников;

15) осуществляет совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, а в части, касающейся СНГ, с Министерством Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств координацию деятельности в области международного научно-технического сотрудничества;

16) разрабатывает и вносит в установленном порядке предложения о заключении международных договоров о научно-техническом сотрудничестве; участвует в согласовании проектов указанных договоров, подготавливаемых другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

17) ведет учет договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями и учреждениями;

18) обеспечивает в установленном порядке формирование и координацию деятельности российских частей межправительственных комиссий, межведомственных комиссий, комитетов, рабочих групп и иных смешанных структур по научно-техническому сотрудничеству;

19) осуществляет по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации подбор кандидатур и представление к назначению их на должность сотрудников

аппарата атташе и групп по науке и технике дипломатических представительств Российской Федерации, а также оперативную координацию их деятельности;

20) организует информационно-рекламную работу по пропаганде за рубежом достижений Российской Федерации в области науки и технологий, а также продвижение на зарубежный рынок передовых технологий; осуществляет командирование за границу специалистов по вопросам, входящим в компетенцию министерства; проводит аккредитацию иностранных фирм и организаций, осуществляющих в Российской Федерации деятельность в области науки и технологий; финансирует проводимые в пределах своей компетенции мероприятия, связанные с выполнением международных обязательств Российской Федерации;

21) принимает участие в разработке и реализации государственной политики в области правовой охраны объектов интеллектуальной собственности в научно-технической сфере;

22) разрабатывает меры, направленные на формирование единого информационного пространства государств — участников СНГ в области науки и технологий, развитие, эффективное использование государственных информационных ресурсов и создание информационной инфраструктуры в этой сфере, и участвует в реализации этих мер;

23) определяет порядок государственной регистрации и учета обязательных экземпляров неопубликованных документов — результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых всеми организациями Российской Федерации независимо от их организационно-правовой формы;

24) в соответствии с законодательством Российской Федерации дает разрешения на проведение морских научных исследований на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

25) разрабатывает методологию и организует проведение статистических обследований в сфере науки и технологий, включая подготовку с учетом международных стандартов и утверждение в установленном порядке форм статистической отчетности, издает информационно-аналитические материалы;

26) вносит в Правительственную комиссию по научно-технической политике в установленном порядке предложения о присвоении научным организациям статуса государственного научного центра Российской Федерации, ведет реестр таких центров;

27) осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности Совета по присуждению премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники;

28) подготавливает предложения по работа Правительственной комиссии по научно-технической политике, организует реализацию ее решений;

29) разрабатывает методологию и критерии оценки деятельности научных организаций, проводит в установленном порядке их аккредитацию.

6. Министерство науки и технологий Российской Федерации имеет право:

1) создавать научные и координационные советы, научно-технические комиссии, экспертные и рабочие группы по важнейшим межотраслевым проблемам науки и программам, по которым Министерство науки и технологий Российской Федерации является государственным заказчиком;

2) иметь резерв средств на финансирование фундаментальных и поисковых научно-исследовательских работ, программ важнейших прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проводимых государственными научными центрами Российской Федерации, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в составе федеральных целевых программ и других приоритетных исследований, необходимость выполнения которых возникает в течение года;

3) проводить проверки использования организациями средств федерального бюджета, выделенных на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения, в том числе выполняемых научными предприятиями оборонных отраслей промышленности;

4) проводить в пределах своей компетенции в установленном порядке переговоры с представителями зарубежных государств, иностранных и международных организаций, подписывать международные договоры межведомственного характера;

5) оказывать содействие в оформлении соответствующих документов иностранным специалистам, обращаться за получением виз при оформлении служебных поездок за границу непосредственно в дипломатические и консульские представительства иностранных государств в России;

6) принимать в установленном порядке решения о закупке за счет выделенных централизованных ассигнований (в валюте и рублях) научно-технической литературы, лицензий на объекты промышленной собственности, а так-

же образцов продукции, оборудования и комплектующих изделий, в том числе для использования лицензий;

7) заключать в установленном порядке соглашения с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в области науки и технологий;

8) получать в установленном порядке от государственных органов статистики и других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации материалы, необходимые для работы Министерства.

7. Министерство науки и технологий Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций.

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

8. Министр:

1) руководит деятельностью Министерства науки и технологий Российской Федерации на основе единоначалия;

2) распределяет должностные обязанности между заместителями Министра и руководителями структурных подразделений Министерства;

3) утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Министерства науки и технологий Российской Федерации в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности его работников, смету расходов на содержание центрального аппарата Министерства в пределах утвержденных на соответствующий период бюджетных ассигнований, а также положения о структурных подразделениях;

4) назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата Министерства;

5) издает в пределах своей компетенции приказы, распоряжения, дает указания, организует и проверяет их исполнение. В необходимых случаях указанные акты издаются совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти;

6) определяет в рамках компетенции Министерства науки и технологий Российской Федерации перечень сведений, относящихся к государственной тайне;

7) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Министр вправе делегировать подчиненным должностным лицам отдельные предоставленные ему полномочия, кроме относящихся к исключительной компетенции Министра.

9. В Министерстве науки и технологий Российской Федерации образуется коллегия, в состав которой входят по должности Министр (председатель коллегии) и его заместители. Другие члены коллегии утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению Министра.

Коллегия рассматривает важнейшие вопросы деятельности Министерства науки и технологий Российской Федерации.

Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами Министра.

В случае разногласий между Министром и коллегией Министр реализует свое решение, докладывая о возникших разногласиях Правительству Российской Федерации. Члены коллегии, имеющие особое мнение по принятому решению, также могут сообщить о нем в Правительство Российской Федерации.

10. Для рассмотрения важнейших вопросов формирования и реализации государственной научно-технической политики в Министерстве науки и технологий Российской Федерации создается научно-технический совет, в состав которого входят ведущие ученые и специалисты.

Состав научно-технического совета и положение о нем утверждаются Министром.

11. Финансирование центрального аппарата Министерства науки и технологий Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых на государственное управление.

12. Министерство науки и технологий Российской Федерации имеет подведомственные организации, научные и иные учреждения.

13. Министерство науки и технологий Российской Федерации является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, бюджетный и иные счета в Центральном банке Российской Федерации, в других кредитных организациях, в том числе в иностранной валюте.

14. Местонахождение Министерства науки и технологий Российской Федерации — г. Москва.

«Российская газета». 1997. 24 сент.



Г.В.КОЗЛОВ

ЧЕГО ОЖИДАТЬ ОТ РЕФОРМЫ АКАДЕМИЧЕСКОЙ НАУКИ?

22 июля у заместителя председателя Правительства РФ В.Булгака состоялось совещание по вопросам реформирования академической науки.

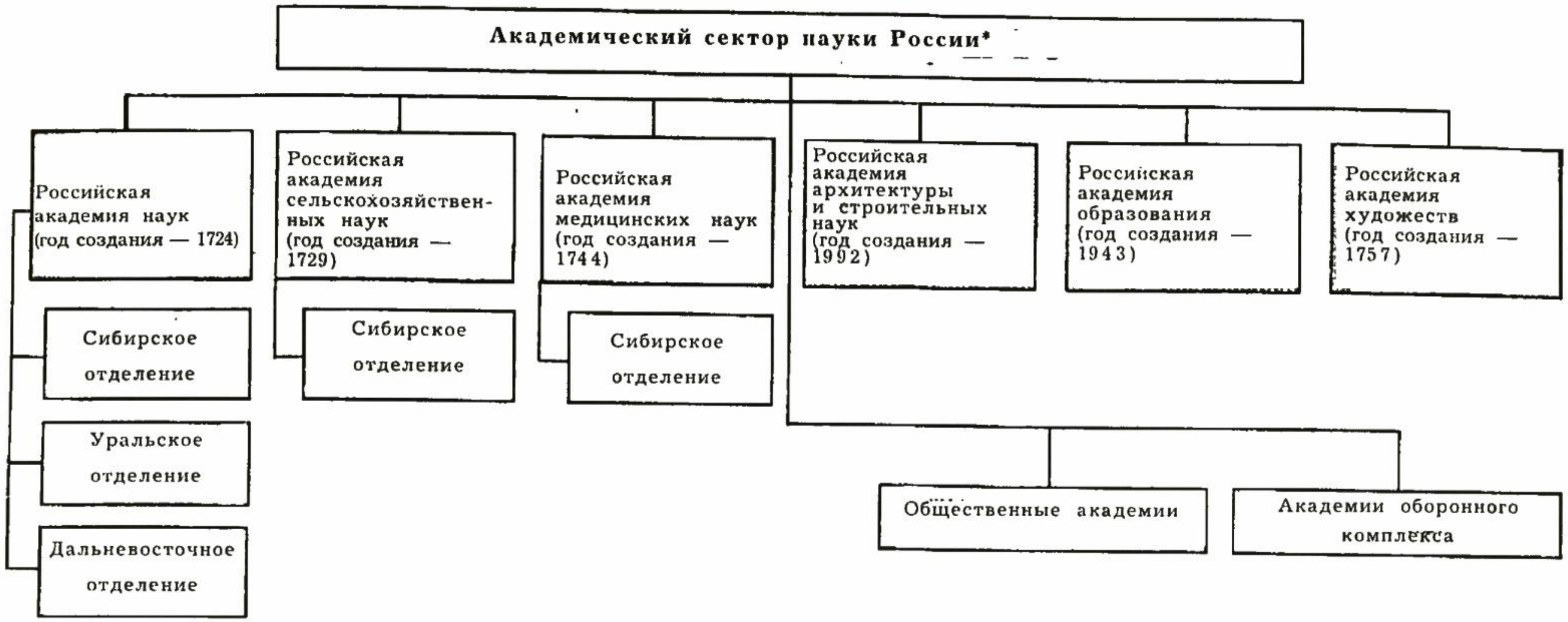
В последние годы название «академия» получило очень широкое хождение. Образовано около сотни общественных и частных академий самой различной и порой неожиданной ориентации. Многие вузы преобразованы в академии. Если к ним добавить еще соответствующие военные учебные заведения, то можно безошибочно утверждать, что Россия стала бесспорным мировым лидером по числу академий.

Однако не о них шла речь на совещании. В центре внимания были проблемы Российской академии наук (РАН), Российской академии сельскохозяйственных наук (РАСХН), Российской академии медицинских наук (РАМН), Российской академии образования (РАО), Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН) и Российской академии художеств (РАХ) (рис.1).

Российские академии имеют богатую историю. Так, РАН ведет свое исчисление с 1724 года, РАХ — с 1757 года. Роль академий в становлении и развитии научных исследований в России невозможно переоценить.

Основные сведения о РАН и отраслевых академиях приведены в табл. 1. В общей сложности в академиях, имеющих государственный статус, работает более 160 тысяч человек, из которых около тысячи — академики, 1300 — члены-корреспонденты, 11 тысяч — доктора наук и почти 40 тысяч — кандидаты наук. Для того чтобы представить удельный вес академической науки, отметим, что в целом по стране у нас около 40 тысяч докторов наук и 220 тысяч кандидатов наук.

КОЗЛОВ Геннадий Викторович, первый заместитель министра науки и технологий Российской Федерации, доктор физико-математических наук, профессор.



Гражданские и военные учебные академии входят в вузовский сектор науки.

Рис. 1

Таблица 1*

Основные показатели организаций академического сектора науки России в 1996 г.

	РАН	РАСХН	РАМН	РАО	РААСН	РАХ
Число организаций	429**	225**	66**	18	4	2
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	120463	25316	14742	2151	620	636
В том числе исследователи	56774	17900	8157	1373	308	301
Из них:						
академики	475	131	149	108	50	55
члены-корреспонденты	695	126	177	133	100	78
доктора наук	8413	1062	1477	192	22	20
кандидаты наук	27751	6073	3900	655	120	45
Ассигнования из бюджета на исследования и разработки, млрд руб.	1749.2	295.2	106.1	21.6	4.5	8.6
на одного исследователя, млн руб.	30.8	16.5	13.0	15.7	14.6	28.6
Основные средства исследований и разработок, млрд руб.	2890.5**	7132.4	636.1**	26.4**	25.5	48.4

Таблицы 1 и 2 подготовлены Центром исследований и статистики науки, Миннауки России и РАН.
** Данные 1995 г.

Бюджетное финансирование академии составляет одну треть от общих бюджетных ассигнований на гражданскую науку. В расчете на одного исследователя это дает от 13 до 30 млн руб. в год (что крайне мало). В 1995 — 1996 гг. общие объемы финансирования фундаментальных исследований стабилизировались на уровне 1,6 трлн руб. В первом полугодии 1997 г. было выделено 0,89 трлн руб., во втором — ожидается двукратное увеличение.

Отличительной чертой организации академий была их большая самостоятельность, они строились как самоуправляемые организации. Такими они остаются и сейчас в соответствии с указами Президента РФ и федеральным законом «О науке и государственной научно-технической

политике». Это, безусловно, способствует развитию значительно большей свободы научного творчества в академиях, чем в других ведомствах. Не случайно, именно в РАН зародились и развились многие уникальные по своей значимости научные школы, принесшие славу отечественной науке.

Российские научные школы за редким исключением не имеют аналогов в мировой практике. Возможность систематического исследования конкретной проблемы в рамках сложившегося научного коллектива является весьма привлекательной для научного сотрудника и может быть очень эффективной. Вместе с тем успех научных школ целиком зависел и зависит от таланта и личных качеств лидера. С ослаблением лидера очень часто происходит вырождение школ, их деградация. Это благодатная почва для развития негативных явлений, резко понижающих эффективность научных исследований.

Серьезным недостатком организации науки в СССР было то, что в гражданском секторе науки результаты фундаментальных и прикладных исследований в большинстве своем не доводились до практического использования. Наука была как бы оторванной от общества и его потребностей и во многом жила своей интересной внутренней жизнью. В этой ситуации переход к рыночной экономике оказался для научной сферы особенно драматичным по своим последствиям.

Первые годы после начала преобразований в стране главенствующей линией поведения ученых было желание убедить себя и окружающих в том, что все изменения носят временный характер и их нужно переждать. С годами, однако, становилось все более и более очевидным, что такая тактика бесперспективна. Сейчас необходимость реформирования сферы науки уже ни у кого не вызывает сомнений, и обсуждение всех проблем и задач реформ перешло в плоскость конкретных решений. Прошло время иллюзий, и уже все осознали, что в основе любых действий должен лежать разумный баланс желаний и возможностей.

Конечной целью реформы сферы науки является повышение ее роли в обеспечении развития общества, улучшение духовного и физического здоровья населения, качества жизни, обороноспособности страны и конкурентоспособности экономики.

Для достижения этого требуется:

— создание структуры сферы науки, адаптированной к работе в реальных условиях рыночной экономики и к весьма ограниченному на первом этапе уровню бюджетного финансирования;

— преодоление существующего разрыва между научными исследованиями и практическим использованием их результатов;

— концентрация научных и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития общества при условии конкурсного распределения заказов;

— сохранение высокого уровня подготовки научных кадров и их привлечение в научную сферу.

Самой сложной проблемой реформирования научной сферы является социальная защита людей, которые могут лишиться работы (а точнее заработной платы, потому как замысел реформы исходит из необходимости сохранения рабочих мест всех тех ученых и специалистов, которые не утратили интереса и способности к производительному научному труду).

Схема научного института может выглядеть примерно так, как показано на рис. 2. В основе находится ядро, сравнительно небольшое по своему размеру, штат которого набирается на постоянной основе. В него должны войти те люди, которые представляют «цвет» научной мысли в области работ института. Ядро — это знания, опыт и жизненная мудрость, это лицо института.

Модель института



Рис. 2

Вокруг ядра существуют две оболочки. Первая — штат контрактников. Его основу должны составить молодые спе-

циалисты с кандидатскими степенями. Внешняя оболочка состоит из двух взаимосвязанных частей, а именно — инновационной и образовательной. Соотношение между этими частями может быть весьма различным в зависимости от профиля работ института и его окружения.

Институт, построенный по такой схеме, как показывает мировой опыт, является весьма жизнестойким, так как имеет несколько точек опоры. Наличие образовательной части крайне важно для притока молодых специалистов, а также повышения занятости ученых. Инновационное звено — это валентность с промышленностью и большое, практически неограниченное, число рабочих мест для людей, склонных к научно-техническому бизнесу. Контрактная часть — наиболее творческая и работоспособная составляющая института, его мотор.

Такую схему легко нарисовать, но очень трудно создать в наших реальных условиях и еще труднее обеспечить ее эффективное функционирование. Я уже не раз говорил и повторяю опять, что для академической науки лучшим вариантом было бы самореформирование институтов на конкурсной основе. В рамках этого замысла президиумы академий определяют приоритеты, объемы средств и объявляют по этим приоритетам открытый конкурс. Некоторое движение в этом направлении сейчас началось. Среди академий наиболее продвинутой выглядит РАН, представившая достаточно конкретный план реформы, который и был взят за основу для обсуждения на совещании.

Предложено несколько схем реформирования институтов. Приведу две из них. Первая принадлежит директору Института ядерной физики Сибирского отделения РАН академику А.Скринскому. Он ее изложил, в частности, на расширенном заседании Правительства РФ в июле. Суть ее сводится к тому, чтобы поставить в прямую зависимость объем базовых бюджетных средств, выделяемых институту, от объема остальных поступлений. Такая система за несколько лет сможет существенным образом изменить финансовую ситуацию института.

Вторая схема предлагается директором Государственного научного центра РФ «Институт теоретической и экспериментальной физики» Минатома России членом-корреспондентом РАН М.Даниловым. Она базируется на увязывании зарплаты с оценкой эффективности труда ученых. Им предлагается система мероприятий, прошедшая апробацию в институте. Несомненным положительным итогом

данного эксперимента явился значительный приток в институт молодых специалистов, аспирантов и студентов.

Каждая из схем имеет свои преимущества и в то же время критикуема. По-видимому, нет смысла их противопоставлять, вполне можно допустить многообразие форм преобразований.

Многие проблемы реформирования сферы науки были подробно обсуждены на двух всероссийских семинарах «Российская наука: состояние и проблемы развития» в Новосибирске (сентябрь 1996 года) и в Обнинске (февраль 1997 года). В качестве главного и необходимого условия проведения преобразований было названо условие обеспечения стабильного и гарантированного финансирования.

Начало 1997 года оказалось совершенно провальным по финансированию науки. И только благодаря активным действиям всего научного сообщества, включая лиц, облеченных властью, в марте удалось переломить ситуацию. На уровне заместителей председателя Правительства РФ В.Фортова и А.Лифшица совместно с лидером Координационного совета профсоюзных организаций науки В.Соболевым был подписан график финансирования науки в первом полугодии. На второе полугодие соответствующий график был подписан в начале июля.

Удивительно, но факт — впервые за последние пять лет финансирование науки ведется строго по плану. Нет необходимости умолять Минфин, правительство и его председателя выделять прописанные в федеральном законе о бюджете РФ средства. Это, кроме всего прочего, наносит удар по коррупции во всей системе органов управления, в результате чего повышается столь важная в период трудных и болезненных реформ доверительность в отношениях научного сообщества и системы управления.

За счет секвестирования объем бюджетных ассигнований на науку в 1997 году сократился с 15,3 до 12,9 трлн руб. Именно эта конечная цифра и предусмотрена в графике на второе полугодие. Выполнение ее будет означать двукратное увеличение объема финансирования науки в 1997 году по сравнению с весьма неудачным 1996 годом.

Любая реформа, кроме осмысления ее целей и задач, должна быть обеспечена необходимыми механизмами для своей реализации. Как обстоят дела здесь?

Последние годы было немало сделано для того, чтобы подготовить сегодняшний этап. Мы имеем основополагающие нормативно-правовые документы — «Доктрина разви-

тия российской науки», Федеральный закон «О науке и научно-технической политике». Одобрены Правительством РФ «Приоритетные направления развития науки и техники», а также «Критические технологии федерального уровня». Всем известны и стали привычными Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ) и Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ). Недавнее подведение итогов пятилетней работы РФФИ показало, какое огромное значение имел смелый шаг по его организации — он дал намного больше для продвижения реформ, чем какие-либо другие мероприятия.

В мае 1996 года была принята «Программа поддержки ведущих научных школ», в марте 1996 года объявлены «Гранты Президента РФ для поддержки научных исследований молодых российских ученых — докторов наук». В конце 1996 года принята президентская программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы».

Все эти программы были подготовлены при активном участии научной общественности и по своему замыслу ориентированы на сохранение ядра отечественной науки и его воспроизводство. Главная задача сегодняшнего дня состоит в том, чтобы обеспечить полноценное финансирование программ и их скоординированные действия.

Непросто обстоит дело с развитием инновационного сектора в научно-технической сфере. Вроде бы необходимость этого дела ни у кого не вызывает сомнения и создано немало различного рода структур для его поддержки, а вместе с тем масштабы инновационного движения явно не соответствуют объемам научной сферы и потребностям страны. Я считаю, что если мы не победим в данном деле, то конечный итог реформ будет поставлен под вопрос.

В начале 1996 года Миннауки, Минобразования, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Российский фонд технологического развития объединили свои усилия в «Межведомственной программе активизации инновационной деятельности в научно-технической сфере». Было поставлено несколько конкретных задач, а именно: создание в России сети инновационно-технологических центров (ИТЦ) на базе научных и промышленных организаций и объединение их единой информационной сетью; развитие системы подготовки менеджеров и разработка нормативно-правовых документов, необходимых для инновационной деятельности. Прошло

немногим более полугода, и мы уже видим, что усилия не пропали даром, а вложенные средства дали желанные всходы.

Так, в Санкт-Петербурге на базе одного из корпусов объединения «Светлана» заработал инновационно-технологический центр, костяк которого составили ученые, вышедшие из Физико-технического института имени А.Иоффе РАН. За короткое время они освоили несколько видов наукоемкой продукции, пользующейся хорошим и устойчивым спросом. Среди них, к примеру, стоп-сигналы для автомашин на основе светодиодных матриц. Такие устройства будут установлены на новых «Волгах». Для их массового выпуска создан на «Светлане» специальный участок. Это показательный пример того, как малый бизнес способен оперативно соединить науку с производством.

Аналогичный центр создан и в Москве в Государственном научном центре РФ «Всероссийский электротехнический институт». Недавно состоялась его презентация, на которой присутствовали заместитель председателя правительства В.Булгак, руководители ряда ведомств и академий. Вердикт был однозначно положительный — малому научному бизнесу быть, и для этого ему нужно передать пустующие лабораторные и производственные площади. Ощутимые результаты не заставят себя долго ждать, они будут не в следующем ве́ке, а уже в этом году.

Положительный опыт создания ИТЦ в Санкт-Петербурге и Москве вызвал большой интерес в регионах и нашел последователей в Новосибирске, Казани, Екатеринбурге, Обнинске, Зеленограде и других городах. Главное — удалось продемонстрировать, что в России малый наукоемкий бизнес способен к быстрому саморазвитию при весьма умеренной государственной поддержке, вложенной в инновационную инфраструктуру. Здесь — направление главного удара. Никакой инвестор не вложит деньги в предпринимателя, работающего в аварийных условиях на чердаках и в подвалах, как это, к сожалению, часто бывает.

Проведение реформы требует средств, причем немалых, так как современная наука стала весьма дорогой. Знания, которые лежали на поверхности, уже собраны, «копать» приходится очень глубоко. Цена оборудования одной физической или биологической лаборатории колеблется от миллиона до десяти миллионов долларов, а кроме того, постоянно требуются комплектующие и расходуемые материалы, книги, журналы, телекоммуникации и т.д.

Совершенно ясно, что, тратя в 15 раз меньше бюджетных средств на гражданскую науку, чем в США (табл. 2), мы не сможем иметь лидирующие или близкие к ним позиции по всему фронту исследований. Понятно и то, что нет смысла вести фундаментальные исследования на убогом уровне, не рассчитывая получить оригинальные результаты. Как это ни печально осознавать, нам придется существенно сузить круг приоритетов.

Таблица 2

Показатели расходов на научные исследования и разработки в различных странах мира

	США	Япония	Великобритания	Германия	Франция
Валовые внутренние затраты на исследования и разработки (млн долларов США)	184665.0	81976.8	21381.8	36373.1	27100.1
Бюджетные ассигнования на исследования и разработки (млн долларов США)	69916.0	15068.2	8183.8	15285.1	13255.0
Валовые внутренние затраты на исследования и разработки в процентах к ВВП	2.54%	3.00%	2.05%	2.26%	2.34%
Затраты на гражданские исследования и разработки в процентах к ВВП	2.1%	2.8%	1.7%	2.1%	2.0%
Доля гражданских исследований в общем объеме бюджетных ассигнований на исследования и разработки	46.4%	93.8%	59.2%	90.9%	71.0%
Доля фундаментальных исследований в общих затратах на науку	17.3%	14.5%	н.д.	21.0%	21.0%
Валовые внутренние затраты на одного исследователя (тыс. долларов США)	189.4	148.5	150.6	154.8	177.1

Приведены данные по последнему доступному году (1994 — 1996). Данные по финансированию приведены в пересчете по паритету покупательной способности.

На какие средства можно рассчитывать при проведении реформ? По предварительным данным, в бюджет академий

на 1998 год будет заложено дополнительно около 300 млрд руб. специально для проведения реструктуризации и реформирования. Кроме того, мы надеемся, что нам удастся получить значительные дополнительные средства от использования высвобождающейся собственности. Во всяком случае, соответствующая запись и поручение Госкомимуществу России имеются в протоколе обсуждаемого заседания. Необходимо также предусмотреть средства на цели реформ во всех существующих фондах поддержки науки и научного бизнеса. Предпринимаются усилия для привлечения денег из внешних источников.

Продолжительность основных мероприятий по реформе академической науки составит, по-видимому, около года. Действовать нужно продуманно, но и оперативно. Каждый месяц промедления отбрасывает нас назад в соревновании с конкурентами. Конкретный план реформ каждая академия представит до 5 октября 1997 г. В него должны войти вопросы изменения структуры, функций, принципов финансирования, системы управления, а также повышения заработной платы, социальной защиты, сокращения аппарата управления и неоправданного дублирования научных исследований.

На совещании было принято решение о том, что все академии в марте каждого года представляют в Миннауки отчетные доклады о своей деятельности с анализом состояния и прогнозом развития науки и технологий в стране и мире. В свою очередь Миннауки в мае представляет в Правительство РФ сводный доклад, который обращен также к Федеральному Собранию и обществу в целом, как это принято во всех развитых странах. Такой доклад должен быть написан так, чтобы из него было ясно, насколько эффективно используются ассигнования на науку и какие корректировки в бюджете будущего года следует сделать. Иными словами, доклад является существенным элементом обратной связи между объемами средств, выделяемыми на научные исследования, и их результативностью. Каждому заинтересованному налогоплательщику должно быть понятно, что дали вложенные им в бюджет средства.

При определении приоритетов науки очень важно ориентироваться на общие стратегические цели и задачи общественного развития. В конце 1996 года Правительство РФ одобрило разработанный Министерством экономики «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2000 года». Желательно, однако,

попытаться заглянуть еще дальше. С этой целью 25 и 26 сентября в Москве в Парламентском центре на Цветном бульваре состоится научная конференция «Россия: XXI век». Ее организаторами являются Совет Федерации Федерального Собрания, Министерство науки и технологий РФ и Российская академия наук. Мы рассчитываем на то, что конференция поможет нам выявить стратегические ориентиры развития общества и сформулировать государственный заказ на научные исследования.

«Поиск». 1997. № 32/33

В рубрике «Актуальное интервью» газета «Поиск» (1997. №39) поместила беседу с главным ученым секретарем РАН академиком Н.А.ПЛАТЭ, который рассказал о проблемах реформирования науки.

Читателям журнала, считает редакция, будет интересно узнать о сегодняшнем состоянии и грядущих изменениях в сфере науки.



РАН НА СТАРТЕ

— Необходимость реформирования появилась не вчера. Но вести о ней речь в годы обвального падения престижа ученого, сокращения финансирования в 15—18 раз, во времена отключений институтов от тепла и света было бы противоестественно. С 1992 года академия потеряла около 13 процентов состава. А сколько еще числятся, но на самом деле подались в коммерсанты... Упрекать их не за что, действующая тарифная сетке гарантирует только нищету. Никто, конечно, не надеялся сохраниться без перемен. Но чтобы осмысленно перестраиваться, надо было дождаться хотя бы минимальной стабильности. Вроде бы дождались: начиная с марта РАН точно до рубля получает положенное ей по бюджету.

— Постучите по дереву.

— Мы, конечно, стучим, — смеется Николай Альфредович, — но давайте признаемся: научному работнику по-прежнему платим мало. Поэтому правительство взяло на себя обязательство с 1998 года пересмотреть тарифную сетку и поднять минимальные оклады. Но возникает вопрос, а все ли ладно в нашем собственном королевстве?

Ответ очевиден: программу реформирования и реструктуризации РАН еще в октябре 1996 года изложил президент академии Юрий Осипов. Суть ее проста — надо трезво и непредвзято посмотреть на себя. Хотя, согласитесь, это трудно: что ни академик — то фигура в российской, а то и в мировой науке. Чтобы избежать бесконечных разборок, надо установить систему научных приоритетов. В спорах и дискуссиях они выработаны. Теперь надо понять, как наши академические силы распределены по этим при-

оритетам. Условно говоря, нужно ли нам 16 институтов по экономике? Так, может, стоит воспользоваться относительной стабилизацией и провести аттестацию и аккредитацию? Сколько под маркой РАН структур, которые только называются научными, а доходы получают совсем от другой деятельности.

Президиум решил: сильные институты, работающие на мировом уровне, надо поддерживать в любом случае. Там, где мы не видим сейчас перспектив качественного прорыва, нужно сохранить минимальное число сотрудников и дать им возможность продолжать работать, чтобы при случае объединить их усилия. Не надо, скажем, «закрывать» астрофизику только потому, что ее «черные дыры» не продашь, равно как и элементарные частицы. Нужна реорганизация фронта исследований.

— Но мирно такая реорганизация не проходит. Не случайно президент отважился на нее только в период своего второго срока.

— Раньше реформу просто нельзя было проводить. Какая реструктуризация при нищете, растущих озлобленности и отчаянии? И главное — неопределенности в финансировании. Я в 1992 году не имел никакого отношения к президиуму РАН, но, думаю, руководство академии не торопилось с переменами правильно.

Итак, чтобы выделить эти группы институтов — я сейчас говорю об институте как о вывеске, не влезая внутрь проблем любого из них, — созданы экспертные советы (секции президиума). По шести направлениям наук: физико-математические науки, технические, химические науки и материалы, науки о жизни, науки о Земле и общественные науки. В экспертные советы входят только члены президиума. В этом не авторитарное проявление власти, а желание довести дело до конца. Если ты хочешь реальных перемен, не выноси их обсуждение на новгородское вече. А поскольку все члены президиума — выбранные люди, за которых научное сообщество, включая делегатов от институтов, голосовало, следовательно, им можно доверять. Во главе советов — вице-президенты, в составе — руководители региональных отделений.

Что делает секция? На основе представленных сведений об институте — научных направлениях, числе сотрудников, зарплате, количестве кандидатов и докторов наук, аспирантов, международном признании, доле финансирования из бюджета и том, сколько институт зарабатывает на сто-

роне, — совет решает вопрос об аккредитации. При этом возможны варианты. Одна часть институтов — это добротные научные учреждения, занятые изучением важных фундаментальных проблем и составляющие славу отечественной науки. Другая часть — тоже хорошие институты, но среди их работ 30—40 процентов тех, что в большей степени нужны конкретному региону. Мы оставляем этот институт в РАН, представляем его на аккредитацию, но одновременно пишем губернатору, спрашиваем, желает ли он видеть в своем регионе институт, принадлежащий РАН и решающий для этого края столько проблем? Если да, то интересуемся, не согласится ли администрация взять на себя часть финансирования? Скажем, 50 на 50 с нами. Это не многоучредительство, институт как был, так и остается в Российской академии наук, но получает многоканальную финансовую поддержку.

— Какие отклики?

— Прямых отказов нет, есть задержки с ответами. Но пока никто не отмахнулся — мол, что хотите с институтом, то и делайте. Очень многие согласны с нашими предложениями.

Третья группа — институты, которые превратились в специальные КБ либо создали у себя опытные производства. Они давно стали юридическими лицами, завели собственный счет, платят налоги, выпускают что-то пользующееся спросом. Эти учреждения пусть останутся академическими, пусть доводят научные разработки до ума, решая прикладные задачи, но финансы им из Центра не пойдут. Они сами способны зарабатывать, мы им можем помогать кадрами, методически.

— Да уйдут, как только оперятся...

— Никуда не денутся, без разработок других институтов мгновенно выдохнутся. А четвертая группа должна исчезнуть — по жизненным показаниям они несостоятельны. Это в основном институты, созданные под лидера, который по каким-то причинам исчез, а нового, например, не появилось.

— Можно ли примерно назвать численность каждой группы?

— Простого ответа нет. Экспертные советы еще работают. Идет тематическое сравнение по институтам. Как сложится соотношение, сказать трудно. В сентябре-октябре мы решаем принципиальные вопросы об аккредитации институтов, а в ноябре — какими они должны быть. У нас

примерно 400 крупных и 250 мелких организаций. Многие, как львы, сражаются за свою независимость. Другие мыслят иначе. Например, в Москве есть два благополучных института в Отделении общей и технической химии — Институт электрохимии имени А.Фрумкина и Институт физической химии. В первом — 270 человек, во втором — около 1000. Много лет назад один выделился из другого. Оба прекрасно работают. И тем не менее два директора пришли к выводу, что им выгоднее объединиться. Мы удивились. А они говорят: тематика частично перекрывается. Создадим, говорят, за счет реорганизации единый ученый совет, поднимем требования к научным сотрудникам и назовем все это Институтом физической химии и электрохимии.

Есть еще один пример, связанный с программой «Интеграция». Стратегическая линия РАН на устойчивое развитие состоит в единении академических институтов с лучшими вузами. В Москве это легко — МГУ и академия сотрудничают де-факто в большей степени, чем де-юре. Но возьмите Иваново, где есть один институт РАН и несколько вузов, которые уже сотрудничают друг с другом. Может, создать при институте РАН научно-учебный центр? И таких вариантов немало...

— Говорят, поставлена задача сократить академию вдвое.

— Цифр по обязательному сокращению не существует. Но задача сформулирована очень жестко: в течение 1998 года за счет бюджета академия должна поднять зарплату сотрудникам в два раза. Большей частью — за счет внутренних ресурсов. Пройдя аттестацию, директора институтов отнюдь не обретут покой: им придется разбираться с каждой лабораторией. Такова стратегия.

Кстати, по поводу слияния Института спектроскопии и ФИАНа — ничего еще не знаю. Паника, по-моему, раньше времени, экспертный совет по физике только приступил к своей работе.

И наконец — по поводу якобы отсутствия гласности при обсуждении. Во-первых, в заседаниях президиума РАН и экспертных советов участвуют представители профсоюза научных работников. А во-вторых, мне неизвестны примеры из практики работы любых органов управления в какой-либо стране, когда пресса присутствовала бы на рабочих обсуждениях. Информация об этом, пресс-релизы и интервью после заседаний — вот это нормальная практика, которой мы с вами и воспользовались.

А.С.СЛЕПОКУРОВ

О КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Социально-экономическое развитие государства в условиях перехода к рыночным отношениям в значительной степени зависит от темпов развития регионов как составляющих государства и эффективности использования научно-технического потенциала. Если не принимать во внимание первый фактор, то трудно учитывать региональные особенности территорий, а значит, обеспечивать наиболее полное использование имеющегося природного, промышленного, интеллектуального и другого потенциала. Наука является одним из основных социально-экономических и технико-технологических ресурсов государства, под которыми понимается возможность государства опираться в решении своих внутри- и внешнеэкономических задач на научное сообщество страны и результаты его деятельности[1]

В целях более полного и эффективного использования имеющегося научного и инновационного потенциала научная общественность Крыма предпринимает попытки поиска механизмов управления научно-техническим прогрессом (НТП) в регионе с максимальным использованием инициативы самих ученых и специалистов и потенциальных возможностей местных органов государственного управления, с пересмотром сложившихся схем и методов управления наукой, усилением его региональных аспектов. При этом основным условием является то, что региональная научно-техническая политика должна быть составной частью научной, научно-технической и социально-экономической политики государства, поскольку она определяет основные цели, направления, принципы, формы и методы взаимодействия центральных и местных органов государственного управления, различных научных и научно-технических сообществ.

СЛЕПОКУРОВ Александр Семенович, заместитель председателя Комитета по науке и региональному развитию при Совете Министров Автономной Республики Крым.

Одной из главных задач разрабатываемой концепции региональной научно-технической политики Автономной Республики Крым является определение роли и места научных, научно-технических и инновационных организаций в решении социально-экономических задач региона. Это одновременно и одна из самых сложных задач, поскольку она разрушает устоявшиеся традиции и сформировавшийся за десятилетия образ мышления. Существовавшая ранее централизованная система управления наукой, как правило, не учитывала интересы регионов при размещении научного и научно-технического потенциала.

Система управления НТП в регионах должна, на наш взгляд, сочетать государственное и общественное начала. Государственное управление осуществляется органом, уполномоченным государством, совместно с отраслевыми министерствами и академиями. К сфере государственного управления относятся также научные организации, занимающиеся специальными и фундаментальными исследованиями.

На региональном уровне управление НТП осуществляется межотраслевыми органами, уполномоченными республиканскими и областными администрациями (комитет, управление, отдел и др.). В Крыму таким органом является Комитет по науке и региональному развитию при Совете Министров Автономной Республики Крым. Региональный орган управления НТП принимает на себя функции государственного управления и поддержки научной и инновационной деятельности в регионе, координирует работу государственных научных и научно-технических организаций, взаимодействует с другими органами государственного управления и негосударственными структурами. Научные и научно-технические организации, инновационные и другие структуры, независимо от форм собственности и подчиненности, выразившие желание участвовать в решении региональных проблем, входят в региональную систему управления НТП на добровольных началах.

В рыночных условиях научная разработка приобретает свойства товара и должна искать своего потребителя. Это требует определенной переориентации научных работников, а также направленности деятельности самих организаций на региональные проблемы. В этих условиях резко возрастают роль, функции и полномочия местных органов государственного управления в развитии науки и техники, использовании научно-технических достижений для реформирования экономики, модернизации и технического пере-

вооружения промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг и других отраслей хозяйства, удовлетворения потребностей населения. При этом центральные органы государственного управления должны делегировать часть полномочий местным органам управления.

В усиливающейся региональной ветви системы управления НТП более существенной видится и роль общественных научных и научно-технических формирований. Так, накопленный за многие десятилетия опыт научно-технических союзов и обществ в организации научно-технической пропаганды, различных конкурсов на уровнях города, района, области, республики становится в новых условиях просто необходимым.

Органы общественного управления реализуют свои функции путем индивидуальной работы по привлечению ученых и специалистов к научной и инновационной деятельности в интересах государства и его регионов, консолидации других общественных научных и научно-технических объединений. По поручению областных или иных органов государственного управления они могут взять на себя функции организации и проведения независимой научной и научно-технической экспертизы проектов программ, нормативных и законодательных актов в сфере науки и техники, формирования благоприятного общественного мнения вокруг новых программ социально-экономического, культурного и иного развития, пропаганды совместно с государственными организациями научных и научно-технических разработок, прогрессивных проектов, установления и поддержания связей с зарубежными учеными и специалистами. Через общественные организации может осуществляться разработка научно-технических и социально-экономических проектов и программ, требующих разового привлечения специалистов различного профиля путем создания временных творческих коллективов.

Переход на региональное управление НТП требует более точной формулировки основных целей, направлений и принципов научно-технической и инновационной политики регионов, четкого определения форм и методов государственного регулирования в научно-технической сфере. Отказавшись от прямого и механического управления наукой, государство должно взять на себя экономические и правовые гарантии развития научно-технической деятельности.

Основным принципом региональной научно-технической политики должен, на наш взгляд, стать принцип устойчи-

вого развития, сформулированный на международной конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г.[2] Человечество в конце XX столетия переступило порог допустимого воздействия на биосферу, идет разрастание глобального экологического кризиса, биосфера как экологическая система истощена. Следовательно, дальнейшее развитие любого государства или региона невозможно без увязки экономических и социальных потребностей людей и общества с проблемами охраны природы, рационального природопользования. Без понимания и учета стратегии устойчивого развития нельзя формировать стратегию развития региона, особенно такого, как Крым, экономика которого должна быть направлена на развитие курортно-рекреационной деятельности, на отдых и оздоровление людей. С учетом этого разрабатывается концепция устойчивого развития Крыма, которая станет составной частью региональной научно-технической политики.

Практическая реализация этих положений требует научно обоснованного подхода к развитию промышленности, энергетики, сельского хозяйства в регионах с учетом их особенностей и фактического положения в окружающей природной среде. Особенно актуальной для Крыма является проблема развития нетрадиционной энергетики с использованием возобновляемых источников энергии. Представляется крайне важным оценить эколого-географические последствия широкого использования ветровой, геотермальной и других видов энергии, и эта работа является логическим продолжением работы над концепцией региональной научно-технической политики.

Для реализации законченных научных и научно-технических разработок в рамках системы управления НТП представляется целесообразным и важным создание государственно-общественной инновационной системы. Ее задачами должны стать отбор, оценка и доведение до стадии внедрения научных и научно-технических разработок, формирование базы данных о передовых достижениях науки и техники, маркетинговая работа с авторами и потребителями научно-технической продукции.

Основу инновационной системы составят проектные, конструкторские и конструкторско-технологические организации, специализированные внедренческие фирмы, внебюджетные и негосударственные фонды, банковские и иные учреждения. Каждая из организаций должна взять на себя выполнение на договорной основе части функций общей

инновационной системы на принципах разграничения областей научно-технического влияния и видов инновационной деятельности. По решению центральных и региональных органов государственного управления и общественных организаций в регионах создаются специализированные инновационные структуры — технопарки, технополисы, бизнесинкубаторы и малые инновационные формы и структуры. Базовыми организациями по информационному и маркетинговому обеспечению инновационной деятельности должны стать территориальные центры научно-технической и экономической информации (ЦНТЭИ). Местные отделения академий наук, научные и научно-технические организации отбирают и вносят в банк данных инновационной системы научные и иные разработки, пригодные для внедрения в регионе, и участвуют в инновационной деятельности в пределах своих возможностей.

Успех инновационной деятельности во многом зависит от эффективности работы по охране авторских прав и учета личных интересов, материальной заинтересованности разработчиков в результатах работы.

Анализ научно-технического потенциала Крыма показывает, что практически каждая научная организация, конструкторское бюро имеют разработки, которые можно было бы использовать для развития инновационной деятельности в регионе, рассматриваемой в настоящее время как единственно возможный путь для реализации многих идей. Так, ученые Симферопольского государственного университета уже много лет предлагают создать в горном Крыму природный национальный парк, который должен разместиться на площади 250 — 300 тыс. га в границах практически всей рекреационно неосвоенной территории горно-лесного Крыма: от мыса Айя — на юго-западе до горного массива Карадаг — на северо-востоке. По периферии национального парка предполагается устройство Большой экологической туристической тропы протяженностью около 500 км[3]

По старой технологии, когда государство финансировало практически все проекты, реализовать это предложение ни сегодня, ни в ближайшем будущем не представлялось возможным. В рамках же новой инновационной политики это вполне реально. Государство окажет помощь ученым на начальном этапе — в финансировании разработки детального проекта парка и создании организационной структуры (например, в форме технопарка). Затем начнет-

ся предпринимательская деятельность самого технопарка, основой которой должна стать управляемая туристическая деятельность.

Для организации и обеспечения деятельности туристических маршрутов необходимо создать систему туристического сервиса (гостиницы, автостоянки, кафе, рестораны, магазины и т.д.) По каждому маршруту можно объявить тендер и привлечь предпринимателей, которые вложат свои или заемные средства, организуют практическую работу по реализации проекта. Обязательными условиями при этом должны являться соблюдение экологических и других правил, установленных в парке, и отчисление части доходов на его развитие. Это позволит обеспечить создание новых технологий в сфере туризма, финансирование научных исследований, природоохранных и лесоводческих мероприятий, рабочих мест. Кроме того, создаются условия для привлечения средств в бюджет региона.

Другой пример. Южный НИИ морского рыбного хозяйства и океанографии предложил создать инновационную структуру «Керчьтехнополис». Реализация предложений керченских ученых позволит организовать производство некоторых лечебных и профилактических препаратов радиопротекторного действия, новых видов пищевых продуктов из морских животных, рыбы, моллюсков и водорослей, бальзама, не уступающего по свойствам известному бальзаму Биттнера, организовать выращивание ценных пород рыбы и моллюсков. По оценке специалистов, реализация проекта «Керчьтехнополис» позволит создать несколько десятков малых предприятий по выращиванию, переработке сырья и изготовлению конечной продукции, различных коммерческих фирм, а ученым — сохранить свой потенциал.

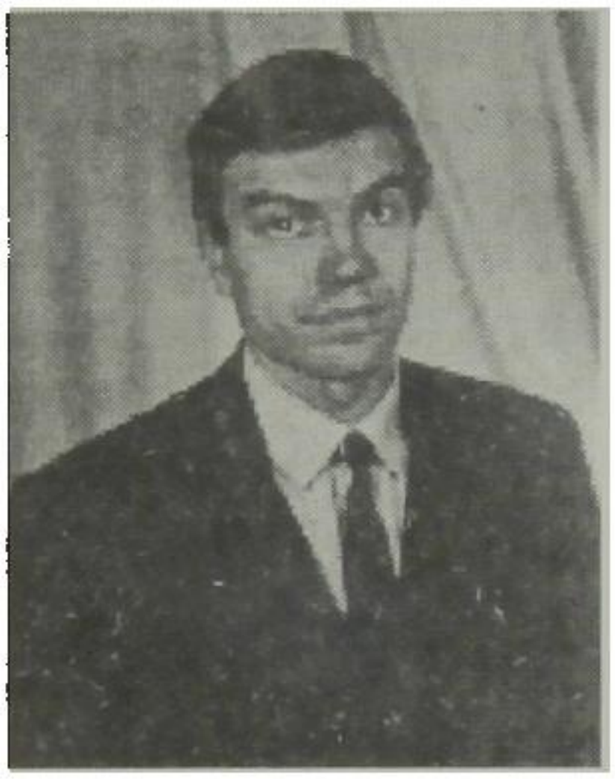
Международное и межрегиональное научно-техническое сотрудничество — еще один важный аспект региональной научно-технической политики. Крымскому полуострову, как и любому другому региону СНГ, тяжело в одиночку справиться с проблемами восстановления и развития экономики. Поэтому развитие сотрудничества с другими регионами Украины, России является жизненно важной проблемой для Крыма. Крымчане видят это сотрудничество в совместной реализации инновационных и инвестиционных проектов, в восстановлении общего рынка научно-технической продукции.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1].См.: Смирнов Б. Методологические проблемы разработки государственной научной политики // Рос. экон. журн. 1996. № 1.

[2] См. об этом подробнее: Регионология. 1996. № 2. С.161—170.

[3] См.: Ена В.Г., Ена Ал.В., Ена Ан.В. Научно-методические принципы организации национального парка Таврида и Большой экологической тропы в Крыму // Методические основы географических исследований природных и общественных территориальных комплексов. Киев, 1989.



И.В.ЛЕВАКИН

СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ РЕГИОНОЛОГИЯ
(к постановке проблемы)

Развитие современной российской государственности рано или поздно должно перейти из сегодняшнего нестабильного положения и дезориентированной, часто разнонаправленной, эволюции в состояние целенаправленного развития национально-государственных и административно-территориальных отношений. Важное значение при этом имеет, на наш взгляд, процесс усиления роли регионов — территорий различного уровня управления, к которым «применительно к условиям России относятся и составляющие ее административно-территориальные и национально-государственные образования»[1] «Регион» — во всей полноте этой категории понятие не только юридическое, оно включает в себя наряду с административно-территориальным или политическим признаком экономические, культурные, национальные и другие признаки. Разделение на регионы может осуществляться по признаку не только территориальной или национально-территориальной общности, но и культурной, экономической и другой автономии. Следовательно, оно может не совпадать с государственным устройством, административно-территориальным делением. В этом несовпадении заключаются многие особенности российской государственности. Поэтому мы считаем неверным полное отождествление категории «регион» с такими понятиями, как «национальная республика», «область», «край» и т. д.

Важнейшим среди вышеперечисленных признаков следует признать экономический. В конечном счете экономическая детерминированность политических отношений (не-

---

ЛЕВАКИН Игорь Вячеславович, доцент кафедры теории и истории государства и права Мордовского государственного университета, кандидат юридических наук.

смотря на обратное влияние) приведет не к делению на «национальные квартиры», а к сближению на экономической и политической основе. Поэтому роль регионов Российской Федерации как структурных составляющих экономической системы, подлежит переоценке. Противодействующий этому фактор — экономическая автаркия. Но последняя, как правило, является следствием стагнации экономических отношений и консервации этатических форм хозяйствования (централизованное распределение, бартер и т.д.).

В России сохраняется во многом не реформированная, унаследованная от СССР система государственно-территориального устройства, что ограничивает возможность внутреннего развития страны. Создание системы «сдержек и противовесов» между центром и регионами — важная задача настоящего времени, одно из условий реформирования Российской Федерации.

Другая, неразрывно связанная с названной задача — формирование эффективной экономики и повышение благосостояния общества. Достижение этого во многом зависит от функционирования правовой системы России. «Политика» как социальная установка, целеполагание, действуя через право, правосознание, способна институализировать новые формы экономических отношений, закрепить их в общественной жизни. С учетом огромного пространства нашей страны, разнообразия ее природных, национальных и других факторов такая работа может проводиться только в процессе взаимодействия регионов и центра, на основе взаимной выгоды, гармоничного, а значит, не единообразного распределения полномочий.

Таким образом, уходя от этатического централизма (не по прихоти «идеологов», а вследствие объективных факторов), мы, видимо, будем двигаться в сторону государственно-общественного устройства с элементами демократического полицентризма[2], который включает: 1) множество автономных единиц — регионов (необязательно государственно-территориальных образований), формально независимых друг от друга; 2) их взаимодействие с другими такими же единицами как и с федеральным центром и Федерацией в целом; 3) рамочное формально-юридическое равноправие этих образований в рамках конституционной заданности, но с необходимым разнообразием в деталях юридического статуса.

Под термином «региональное образование» мы понимаем прежде всего самоуправляющееся, т.е. имеющее относи-

тельно самостоятельные органы государственной власти и управления, выборный коллегиальный представительный орган власти, избираемый населением или главой административно-территориального образования (не назначаемым из центра), условно выделяемое пространство с населением, близким по своему менталитету, т.е. с близкими культурными, национальными и конфессиональными традициями, общим, устоявшимся укладом жизни.

Для развития Российской Федерации необходимо формирование общефедеральных и внутрифедеральных отношений. Речь идет о структурной перестройке государственности (на строго правовой основе), призванной изменить, а значит, цивилизовать саму ее сущность. Особая составляющая этой политики — преодоление неизбежных деструктивных следствий либерализации. Речь пока не может идти о государстве «ночном стороже» — это дальняя перспектива, сегодня необходимы государственно-полицейские меры, направленные на предотвращение криминального перерождения общества, ликвидацию криминально-коррумпированных связей в государственном аппарате как на федеральном, так и на субъектном уровне, а равно — и в местном самоуправлении. Борьба с подобными явлениями пока просто невозможна, так как сохраняется централистско-бюрократическая структура с «удельными князьями» на местах и «сюзереном» в центре (их постоянная борьба за расширение своих полномочий ни к чему хорошему привести не может, тем более в национальных республиках). Однако рецепт немедленной всеобщей губернизации представляется сегодня неприемлемым, но именно как всеобщий: иные автономии (особенно дотационные северные территории) не прочь стать «федеральными территориями». Еще один из возможных путей лежит в предоставлении несовпадающим с субъектами Федерации самоуправляющимся образованиям (и не только внутри субъекта, возможно, и межсубъектным[3]) прав культурной, экономической, правовой (в пределах определенной компетенции) автономии, но без наделения их государственностью, как это иногда предлагается[4], поскольку дальнейшее дробление на государственные образования грозит бесконечным сепаратизмом. Наоборот, вывод этих образований за рамки прямого воздействия государства, управление внутри них по «смешанной» модели местного самоуправления (не надо путать с местным управлением), т.е. при известной независимости, но с представителем из федерального центра, осуще-

ствляющим контрольные функции, позволит выделить их в самостоятельные, динамично развивающиеся сообщества.

* * *

В отличие от государственного устройства большинства западных стран, именуемых регионалистскими, смысл государственного и правового регионализма в России иной — значительно более многообразный. Здесь регион это и субъект Федерации, и группа «однородных субъектов» и, возможно, отдельные «межсубъектные территории», и большие муниципальные округа.

Подходя к анализу предмета, методов и функций современной российской регионологии, вероятно, необходимо остановиться на том, правильно ли изучать проблемы регионов в юридическом аспекте и корректна ли сама постановка вопроса? В том, что в Российской Федерации существуют территории, однородные по качественным характеристикам, таким как территориальное устройство, схожесть в экономическом отношении, а главное, что и предстоит исследовать, близость в государственно-правовой сфере, т.е. сходство правовой и политической систем, институтов самоуправления, сомнений нет. Важно другое: конкретизация задач и методов их изучения в рамках понятия «регион».

В чем отличие предлагаемого подхода от юридического компаративизма и сравнительного государствоведения? И первый, и второй подход все же более приемлем для изучения (сравнения) государственно-правовых систем стран с точки зрения понимания термина «страна» (государство) международным правом. Внутри же Российской Федерации такое применение сравнительно-правового метода должно иметь особенности, вызываемые объектом исследования, т.е. Российской Федерацией.

Термин «регион» прочно вошел в лексикон российских публицистических и научных изданий, закрепился в выступлениях политиков (еще раньше он стал известен в Испании, Франции и др. государствах). С точки зрения международного права, регионалистское государство — это нечто «среднее» между унитарным государством и федерацией, точнее — унитарное, но децентрализованное государственное устройство. В контексте российской юридической регионологии регион — это прежде всего государственно-правовая и/или административно-террито-

риальная единица, хотя, как мы уже отмечали, сам термин «регион» — категория не строго юридическая, а комплексная — социально-территориальная, культурологическая, географическая и т.д. В ней исследователь может обнаружить то, что требуется для понимания протекающих сегодня в государственно-правовом устройстве нашей страны процессов, а главное — спрогнозировать его развитие.

Для решения любого вопроса юрист должен видеть как свой предмет, так и объект в целом. В этом смысле, не уходя от понятия «субъект федерации» (разумеется, не игнорируя его и не умаляя его значения), необходимо вести научные исследования на иных региональных уровнях. Тем более что развитие нашей страны во многом непредсказуемо, а федерация фактически приобретает столь причудливые (с точки зрения правового статуса ее «территорий») формы, что, возможно, в скором времени мы будем просто вынуждены применять к территориям в составе России термины, не используемые в Конституции РФ. Поэтому термин «регион» может приобрести новое звучание и смысловую нагрузку. И здесь необходим анализ «ступеней» региональной структуры Российской Федерации: регион как субъект Федерации; регион как группа сопредельных родственных субъектов Федерации; регион как географически несопредельные, но близкие по статусу и устройству субъекты Федерации; межсубъектный или внутрисубъектный регион.

Итак, предметом современной российской юридической регионологии выступают, по нашему мнению, закономерности целостного, системного, суперсистемного и субсистемного развития политико-правового устройства «территорий» Российской Федерации на уровне регионов.

Юридическая регионология должна быть не только академическим направлением, но и инструментом для совершенствования и реформирования Российской Федерации. Такая работа ведется нецеленаправленно, одной из причин этого является отсутствие единого подхода к проблеме, а также то, что не разработаны методы ее решения. Нет также желаемой модели Российской Федерации, парадигмы ее формирования. Юридическая регионология поможет изучить проблему (познавательная функция), выработать общие понятия (эвристическая функция), спрогнозировать будущее развитие Федерации (прогностическая функция) и применить полученные знания на практике

(прикладная функция). Примерно конкретизируем схемы отдельных регионоведческих исследований.

Вариант 1.

1. Изучение местной проблемы (например, необходимости наличия конституционного суда в одной из республик РФ).
2. Сопоставление этой проблемы с аналогичным положением дел в других республиках РФ, входящих в данный регион (например, республиках Поволжья).
3. Сравнение с конституционно-судебными органами республик (в составе РФ) вообще.
4. Выработка рекомендаций.

Вариант 2.

1. Изучение проблемы федерального уровня (например, проведение общероссийского референдума, выборов президента и т.д.).
2. Выявление регионов, где нормальное проведение вышеуказанных мероприятий затруднено (из-за политических, экономических и др. условий).
3. Анализ причин, общих для данных ситуаций.
4. Выработка рекомендаций для федерального уровня и каждого региона.

Метод сравнительного правоведения и сравнительного государствоведения вполне приемлем для регионоведческих исследований, разумеется, не исключая других как общенаучных (особенно системного), так и частнонаучных методов, например формально-юридического. Особое значение имеет историко-сравнительный метод в плане генетической общности советско-социалистических истоков современного территориально-государственного устройства Российской Федерации, а также форм и институтов устройства территории дооктябрьской России.

Каково может быть место современной российской юридической регионологии среди гуманитарных неюридических и юридических наук? Очевидно, что тематика исследований в этой области близка к предмету конституционного (государственного) права, так как затрагивает вопросы строения государственного механизма (государственного аппарата как его части), местного самоуправления и т.д. Но она не находится исключительно в рамках конституционных исследований, поскольку оперирует понятиями, выходящими за рамки конституционного права. Иными сло-

вами, речь идет не о механической совокупности субъектов федерации (и важно, что не только о них), а об изучении локальных территориальных образований, которые могут и не совпадать с административно-территориальным устройством России, но связанных между собой исторически, экономически, политически, сложившимися связями, общностью (что главное для нас) политико-правового устройства или по крайней мере сходством государственно-правовых институтов, а также однотипностью отношений с федеральным центром (например, Татарстан и Башкортостан).

Все вышеперечисленное обусловливает тесную связь современной российской юридической регионологии с юридической политологией и теорией государства и права. Особенно, если иметь в виду систему не только наук, но и учебных дисциплин.

Как уже подчеркивалось, современная российская юридическая регионология не чисто академическое направление, ему должна принадлежать «инициатива» в осознании современной политико-правовой ситуации в регионах нашей страны. Такой анализ должен опираться не только на более или менее длительные устойчивые тенденции в развитии территории, но и учитывать конкретные личности, региональные элиты, которые, как правило, «делают» политику в регионах. Очевидно, что знания, полученные на региональном уровне юридической социологией, юридической конфликтологией и т.п., не просто будут полезны для регионолистских исследований, они просто необходимы. И правопорядок (включая нормативно-законодательный материал), и правонарушаемость в их региональной специфике не постижимы, если игнорировать метаюридические (экономические, социопсихологические, демографические и пр.) факторы становления и эволюции «юридической анатомии» данного территориального образования.

Среди гуманитарных неюридических наук следует особо выделить политическую географию и историю в их регионалистской ипостаси. Эти науки содержат сведения, касающиеся политико-территориального устройства нашей страны не только в современном виде, но и в историческом разрезе, что позволяет пространственно наглядно представить пути, возможные направления развития регионов нашей страны.

Как мы уже сказали, современная российская юридическая регионология близка (на самом высоком уровне

абстрагирования и обобщения) к общей теории государства и права или, более того, к теории и истории государства и права прежде всего из-за методологической роли теории государства и права по отношению к другим юридическим наукам, а также из-за близости предметов исследования, которые можно соотнести как целое (предмет теории и истории государства и права) и часть (предмет современной российской юридической регионологии).

* * *

Введение курса (спецкурса) современного российского юридического регионоведения в учебный процесс российских вузов целесообразно по нескольким причинам. Во-первых, ввиду актуальности изучения региональных проблем, о чем свидетельствует существование уже целых институтов, непосредственно занимающихся данными проблемами (Институт регионологии при Мордовском государственном университете, Воронежский институт регионального законодательства и др.). Введение данного курса позволит объединить знания исследователей и преподавателей (в рамках определенных кафедр), занимающихся изучением государственно-правовых проблем развития регионов, сконцентрировать и тем самым повысить их эффективность, превратив из простой совокупности в систему с новыми качественными характеристиками, иначе говоря, повысить научный статус всего направления. Во-вторых, студентам как юридических, так и неюридических специальностей необходимо иметь знания о государственно-правовом устройстве регионов Российской Федерации, их общих и специфических чертах. Разумеется, в юридических институтах, на юридических факультетах университетов такое изучение должно быть углубленным, основное направление — это изучение форм правления, правовых форм территориального устройства, в целом политической и правовой систем регионов. Студенты, получающие неюридическое образование, часто не имеют элементарного представления об административно-территориальном устройстве их местности, а следовательно, не могут правильно ориентироваться в окружающей их социально-правовой среде.

В комплексе с другими юридическими и неюридическими науками данный курс позволит решать традиционно выделяемые две основные задачи: 1) дать студентам об-

щие знания, понятия, дефиниции, которыми оперирует данный учебный предмет; 2) научить применять полученные знания на практике, связывать теорию с общественными явлениями.

Юридическая направленность данного курса позволит проводить единую линию в обучении. Общим для всех в этом смысле могут стать вопросы формирования на территории регионов государственно-правовых институтов, их развитие и современное состояние, а также перспективы. Разъяснение студентам сущности экономических и политических процессов, сформировавших инфраструктуру регионов, отображение роли права в институализации общественных явлений, а через это — повышение уровня их правосознания и общей политико-правовой культуры — неотъемлемая задача курса. Отдельно следует остановиться на культурной и национальной специфике регионов (в том же юридическом аспекте). Право как составная часть культуры формируется в общественном сознании, начиная с норм обычного права народов, а еще раньше — с обычаев и традиций, религиозных норм. Все это должно найти отражение в данном курсе. Кроме того, он предусматривает уяснение специфики процессов правотворчества и их правоприменения в регионе, вопросов формирования и деятельности органов местного самоуправления и др. Объяснение действия избирательной системы, механизма проведения референдумов, всенародных обсуждений на региональном уровне составит еще один блок вопросов предлагаемого курса. Наконец, студенты должны знать свои гражданские права и обязанности, юридический статус и его специфику, связанную с местом региона в Федерации (двойное гражданство и т.д.).

Таким образом, курс современного российского юридического регионоведения как учебный предмет не замыкается на получении студентами совокупности знаний (хотя это очень важно), он является необходимой предпосылкой для гражданственно-правовой социализации студентов, осознания ими своего места и роли в обществе и государстве, в своем регионе.

В целом становление современной российской юридической регионологии как научного направления и как учебного курса представляется не только реальным, но и необходимым.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Регионология и современная региональная политика в Российской Федерации // Регионология. 1992. № 1. С.7.

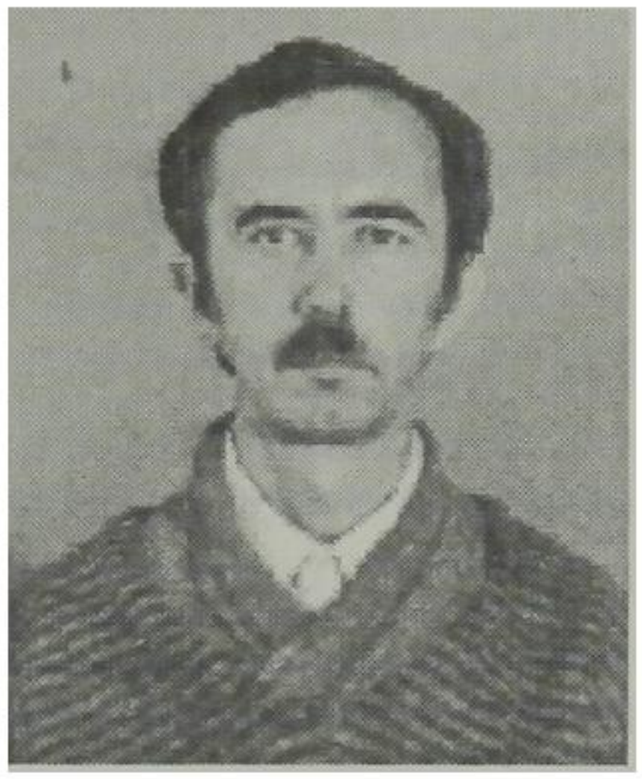
[2] О концепции полицентризма подробнее см.: Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993.

[3] Такая возможность заложена в Конституции РФ, в ч. 1 ст. 131 которой говорится: «Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на **других** (здесь и далее выделено нами. — *И.Л.*) территориях с учетом исторических и иных **местных** традиций».

[4] См., например: Становление новой российской государственности: реальность и перспективы (открытый доклад) / Отв. ред. Г.Бурбулис. М.. 1996. С.75.



Е.Г.ПАТРУШЕВА



А.В.СОЛОВЬЕВ

ИЗУЧЕНИЕ РЫНКА КАК УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТОВАРНОЙ ПОЛИТИКИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Российский маркетинг обладает специфическими особенностями, обусловленными как общеэкономическим положением, так и «точкой отсчета» начала рыночной деятельности того или иного предприятия. Если при развитом рынке предприниматель озабочен такими проблемами, как совершенствование качественных характеристик товара для обеспечения его более высокой конкурентоспособности, снижением издержек и политикой цен, улучшением сервиса, то в России ставится более жесткая задача — определить, что производить, т.е. решить проблему новой номенклатуры и ассортимента, желанных для потребителей. Конечно, не исключается и задача совершенствования продукции, уже выпускаемой предприятием. Такая ситуация характерна для тех производителей, которые начинают испытывать конкурентное давление со стороны прежде

ПАТРУШЕВА Елена Григорьевна, доцент кафедры управления и предпринимательства Ярославского государственного университета, кандидат экономических наук.

СОЛОВЬЕВ Анатолий Владимирович, доцент кафедры экономического анализа и информатики Ярославского государственного университета, кандидат экономических наук.

всего импортеров, предлагающих продукцию, часто более привлекательную по качеству, дизайну. Тогда встает задача найти конкурентные преимущества своего товара, обеспечить их поддержание и довести информацию об этом до потребителей.

Именно так ставилась цель маркетинговых исследований, проведенных авторами данной статьи для одного из ярославских предприятий, специализирующегося на производстве оргтехники (в основном авторучек). Географически рынок оргтехники России поделен между четырьмя отечественными производителями, мало конкурирующими в пределах завоеванного ими рынка. Основную конкуренцию они испытывают со стороны импортеров. У названного предприятия возникли проблемы, связанные со сбытом своей продукции, на фоне достаточно представительного рынка зарубежной оргтехники. Последствия такой ситуации очевидны — финансовые проблемы, неплатежеспособность.

Руководители предприятия не имели достоверной информации как первичного, так и вторичного характера о приоритетности тех или иных характеристик авторучек для потребителей разных рыночных сегментов, о полностью или частично неудовлетворенных потребностях покупателей, которые смогло бы удовлетворять ярославское предприятие. Преимущества импортируемой продукции, как и слабые ее стороны, в глазах потребителей оставались неизвестными менеджерам данного предприятия.

В качестве метода изучения рынка нами был избран опрос в виде анкетирования. Необходимо было также решить, к каким покупательским сегментам стоит обращаться в первую очередь, т.е. какие из них наиболее представительны. В качестве таковых были выбраны следующие группы покупателей: школьники старших классов, уже самостоятельно осуществляющие покупку товаров такого рода; студенты разных курсов; лица, работающие в сферах, где велико потребление авторучек и оргтехники в целом (служащие банков, мелких и крупных предприятий бюджетной сферы). Эта группа условно была названа «предприниматели», поскольку большая часть ее представителей работает в негосударственном секторе; торговые организации, полностью специализирующиеся на продаже оргтехники или имеющие большой специализированный отдел.

Содержание анкеты для последней группы отличалось от такового для первых. Главными критериями выбора исследуемого магазина являлись соответствующая специа-

лизация и охват большой территории. При этом вопросы были направлены на выяснение проблем продажи продукции оргтехники с точки зрения работников магазинов.

Для оценки конкурентоспособности авторучек ярославского предприятия потребителям были заданы следующие группы вопросов: о предпочтениях ими того или иного ценового диапазона; важности для них (в порядке убывания) таких характеристик авторучек, как цвет (рисунок), безотказность пишущего узла, надежность корпуса, того или иного материала, возможность неоднократного использования авторучки (имеется в виду возможность заменять пишущий узел), наконец, цена; причинах предпочтения отечественных или импортных авторучек; наличии интереса к авторучкам конкретных производителей; возможности приобретения нужных покупателям авторучек в привычных торговых точках; приоритетности перьевых авторучек (на предприятии сложились товарные запасы таковых); создании предпочтительного образа авторучки, имеющей набор предложенных респонденту для выбора характеристик. Кроме того, отдельный блок вопросов был посвящен неудовлетворенным потребностям потребителей (причины — слишком высок уровень цен, товар отсутствует в продаже, качество товара неудовлетворительное).

В результате опроса названных выше групп потребителей оказалось, что большинство пользователей предпочитают недорогие авторучки. Так, 61% опрошенных желали бы приобретать авторучки не дороже 2 тыс. руб. за штуку, лишь 16% из них приобретают этот товар по цене свыше 5 тыс. руб., в том числе «бизнесмены» составили в этой группе 23%, т.е. не так и много даже в более обеспеченной социальной группе. С этими результатами коррелируют ответы на вопрос о частоте покупок авторучек. 65% всех опрошенных приобретают их не реже, чем раз в 1—3 месяца. Таким образом, покупатели всех групп склонны видеть в авторучке недолговечного помощника, однако это может быть и вынужденным желанием, обусловленным принципиальной недолговечностью авторучек, во всяком случае имеющих доступную цену.

Важность ценовых характеристик тем не менее не исключает требовательности покупателей к качеству авторучек. Самыми важными характеристиками для всех групп покупателей являются многоразовость использования (32% всех ответов), безотказность пишущего узла (27%) и надежность корпуса (13%). Таким образом, возникает проти-

воречие — импортные авторучки имеют, как правило, безотказный пишущий узел, но чаще он одноразовый, хотя это характерно для недорогих авторучек, которые предпочитает большинство респондентов.

Что же выбирают потребители: импортные или отечественные авторучки? Как оказалось, большинство респондентов (55%) не придает этому значения, хотя немалая их доля (31%) предпочитает импортные авторучки. На вопрос «Почему?» чаще всего следовал ответ «потому что они надежны» (62% всех ответивших из предпочитающих импортные авторучки), а также «потому что красивы» (30%), «из чувства престижа» (8%). Итак, в импортных авторучках ценится не столько внешний вид, сколько надежность. Однако 13% респондентов предпочитают отечественные авторучки из-за дешевизны.

Как показал опрос, потребители не проявляют интереса к конкретному производителю авторучек (86% всех опрошенных). Особенно безучастны школьники, 94% которых не придают этому значения, в то время как среди взрослых потребителей к этому небезучастны 23%. Данная ситуация свидетельствует о том, что на рынке производителей авторучек (во всяком случае, в Ярославле) нет известных потребителю товарных марок, ассоциирующихся в сознании покупателя с товаром, его конкретными характеристиками. Таким образом, покупатели в лучшем случае делят продукцию на «нашу» и импорт. У производителей нет подлинно своей рекламы образа товара. Не удивительно поэтому, что 51% респондентов на вопрос, каково их отношение к ярославскому предприятию, ответили, что ничего не знают о нем, причем во всех опрошенных группах доля респондентов, давших такой ответ, примерно одинакова. Ответ «хорошее» дали 14% респондентов, «отрицательное» — 7%. В целом же 42% опрошенных неплохого мнения о продукции предприятия, а 51% не получают информации о нем. Заметим, что наиболее отрицательное мнение о продукции ярославского предприятия сформировалось у «предпринимателей» (11% таких ответов), в то время как ни один школьник не дал такой ответ.

При оценке доступности для покупателя продукции отечественного производителя было выявлено, что, во-первых, не во всех магазинах города достаточен выбор авторучек, и, во-вторых, неочевиден их производитель. Общая оценка достаточности выбора авторучек в магазинах покупателями такова: «достаточным» его назвали 50% опрошенных,

«скудным» — 12%, а «недостаточным» — 38%. Особенно высока степень неудовлетворенности у «предпринимателей» и школьников, причем у последних — в связи с большей вынужденной привязанностью к конкретным магазинам.

Когда респондентов попросили описать авторучку с комплексом желаемых характеристик, то возник обобщенный образ товара, имеющий следующие характеристики: стандартный размер, стандартную ампулу, круглую либо граненую форму (но не прямоугольную плоскую, что стало доминировать в продукции ярославского предприятия), кнопку, открывающую стержень, пластмассовый стержень, одноцветный корпус.

Во всех потребительских группах пластмассовый корпус предпочитается металлическому, очевидно, это коррелирует с уровнем цены. Яркая окраска корпуса особенно популярна у школьников. К наличию защелки более требовательны студенты. 65% школьников и студентов хотели бы приобретать авторучки с тонким размером пишущего узла. В целом же потребители не требуют каких-либо изысков от внешнего исполнения авторучки. Надежность, удобство и элегантная красота — вот что интересует большинство из них.

Изучалось отношение потребителей к перьевым авторучкам. 52% опрошенных заявили, что не пользуются ими, 6% сказали, что пользуются, а 15% — что не находят в продаже. Не исключено, что у таких авторучек немалый потенциальный рынок сбыта, правда, при условии соответствия их современным требованиям.

Особое место в организации опроса потребителей, как это уже было ранее сказано, было отведено их неудовлетворенным потребностям. Как оказалось, из-за отсутствия в продаже не удовлетворяются потребности покупателей в следующих видах канцелярских принадлежностей: качественных авторучках, плакатных перьях, пишущих узлах для авторучек с тонким стержнем, перекидных настольных календарях, кисточках для клея. Высокая цена не позволяет удовлетворять потребности в таких товарах, как маркеры, скотчи, фломастеры, перьевые авторучки с закрытым пером, канцелярские наборы для рабочего стола. Наконец, низкий уровень качества препятствует удовлетворению потребностей в простейших товарах: авторучках шариковых, стержнях (пишущих узлах) для них, дыроколах, ластиках, степлерах.

Выполненное исследование позволило сформулировать рекомендации для руководства рассматриваемого предприятия. Их смысл состоит в том, что при формировании товарной политики предприятия следует учитывать, что во всех потребительских группах существует достаточно консервативное отношение к авторучкам: желательны стандартные размеры и стандартные (круглые) формы корпуса. Потребители склоняются к авторучкам в пластмассовом, а не металлическом корпусе, что соотносится с их желанием приобретать преимущественно недорогие авторучки. Доля авторучек с металлическим корпусом не должна, судя по данным опроса, превышать 4% от объема производства.

Кроме того, авторучки данного предприятия имеют преимущество перед импортными (доступными по цене) в виде многоразовости их использования, что высоко ценится потребителями. В то же время они явно уступают импортным по дизайну и надежности (имеется в виду прочность корпуса и безотказность пишущего узла). Таким образом, нуждаются в коррективах прочностные и цветовые характеристики применяемых в производстве пластмасс. При этом следует учесть, что не пользуются спросом как блеклые, так и чрезмерно яркие сочетания тонов.

На основе перечня неудовлетворенных потребностей целесообразно оптимизировать инвестиционную деятельность предприятия с целью обновления товарных предложений и технологий производства. Необходимо создать имидж предприятия, для чего в рекламе следует отражать наиболее ценимые покупателями достоинства авторучек, а также усилия и достижения предприятия по совершенствованию важнейших для потребителей их характеристик.

Таким образом, изучение рынка является важным условием совершенствования товарной политики предприятий и, как следствие, повышения конкурентоспособности их продукции.






Ю.А.ВАНТЮСОВ *А.П.ЛЕВЦЕВ* *А.С.ИВАНЦЕВ* *А.А.ЛАЗАРЕВ*

ПРОБЛЕМЫ МАЛОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В РЕГИОНЕ

Сегодня Республика Мордовия, как и вся Россия, переживает экономический кризис, охвативший все отрасли народного хозяйства. В электроэнергетике он характеризуется высокими темпами выбывания из эксплуатации энергетических генерирующих мощностей. Согласно данным РАО «ЕЭС России», уже к 2000 г. выбудет из эксплуатации 47700 МВт генерирующих мощностей, а к 2015 г. при сохранении существующей тенденции выбытие составит уже 120000 МВт.

Собственная электрическая энергия в республике вырабатывается на трех ТЭЦ, суммарная мощность которых — около 318 МВт (это примерно 30% от потребляемой мощности). В настоящее время на Саранской ТЭЦ-2 осуществляется замена двух энергоблоков по 25 МВт одним энергоблоком мощностью 65 МВт. Предполагается покрыть де-

---

ВАНТЮСОВ Юрий Александрович, заведующий кафедрой электрификации и автоматизации сельскохозяйственного производства Мордовского государственного университета, доктор технических наук, профессор.

ЛЕВЦЕВ Алексей Павлович, старший преподаватель кафедры электрификации и автоматизации сельскохозяйственного производства Мордовского государственного университета, кандидат технических наук.

ИВАНЦЕВ Анатолий Степанович, заведующий кафедрой энергетического обслуживания производства Мордовского государственного университета, кандидат физико-математических наук, доцент.

ЛАЗАРЕВ Александр Александрович, студент 5-го курса института механики и энергетики Мордовского государственного университета.

фицит электроэнергии за счет строительства Мордовской ГРЭС мощностью 2000 МВт, проектные работы которой заканчиваются в 1997 г. Однако восстановить выбывающие из эксплуатации мощности в 2000 — 2015 гг. в связи с трудной экономической ситуацией не представляется возможным. Кроме того, результаты анализа состояния сельских электрических сетей, проведенного НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, показывают, что в ряде районов республики около 30% трансформаторных подстанций (ТП) 10/04 кВ имеют срок службы более 30 лет, а капитальный ремонт воздушных линий ведется очень низкими темпами. Все это влияет на снижение надежности бесперебойного электроснабжения сельских потребителей, т.е. сетевое резервирование уже не обеспечивает требуемого уровня надежности. Главы администраций районов однозначно говорят о необходимости резерва в виде независимых источников ограниченной мощности.

В связи со сложившейся ситуацией принимаются меры, как на федеральном, так и на региональном уровне. Принят Федеральный закон «Об энергоснабжении»[1], который направлен на эффективное использование энергетических ресурсов, а также развитие возобновляемых источников энергии (солнца, ветра, тепла земли, естественного движения водных потоков) и альтернативных видов топлива (сжатый и сжиженный газ, биогаз, генераторный газ, продукты переработки биомассы, водоугольное топливо и др.). Возобновляемые источники и источники энергии на альтернативных видах топлива принято относить к объектам малой (до 5 МВт) энергетики (ОМЭ), развитие которых является важной государственной задачей. Поэтому Правительство Республики Мордовия приняло постановление «О развитии малой энергетики Республики Мордовия» (от 17.06.96 № 315). Кроме того, разработана концепция альтернативных источников электроснабжения, в соответствии с которой учеными института механики и энергетики Мордовского государственного университета и саровского Ядерного центра подготовлен проект региональной программы «Малая энергетика». Данный проект ориентирован на эффективное использование экологически чистых газовых электроагрегатов мощностью до 1000 кВт и ОМЭ на возобновляемых источниках. Проект предусматривает обоснование и размещение как традиционных, так и нетрадиционных ОМЭ. К первым можно отнести: ветроэнергетические установки (ВЭУ) мощностью от 1 до 50 кВт, небольшие ГЭС

мощностью от 100 до 200 кВт, биогазовые генераторные установки мощностью до 4 кВт, локомобили мощностью до 300 кВт, солнечные батареи мощностью в сотни ватт.

Энергия ветра, ранее игнорировавшаяся из-за того, что не гарантирует бесперебойность для крупных потребителей, сегодня с появлением фермерства и коллективных садоводческих товариществ может иметь большие перспективы. Причем если ранее для приусадебных хозяйств оптимальными считались ВЭУ мощностью до 0,5 кВт, то сегодня она может быть повышена на два порядка. В промышленном исполнении известны следующие ВЭУ: АВЭС-0,1, АВЭС-1-5 и др., водоподъемники ВП-3М и ВБ-3Т. ВЭУ могут оказаться эффективными и в Среднем Повольжье со среднегодовой скоростью ветра менее 4 м/с, при условиях, не способствующих применению других ОМЭ, в районах с большим удалением фермерских хозяйств, баз отдыха от центральных усадеб сельскохозяйственных предприятий, при отсутствии каких-либо дорог[2]

По данным АО «Мордовэнерго», гидроэнергетический потенциал республики составляет не более 600 кВт. При этом установлено, что срок окупаемости восстановления ГЭС мощностью от 100 до 200 кВт составляет от 40 до 50 лет. Это было справедливо, когда удельный вес электроэнергии в материальных затратах для промышленности составлял 7% (1992 г.). Однако поскольку впоследствии он имел тенденцию к увеличению и составил 13% в 1996 г., результаты технико-экономических расчетов должны быть скорректированы.

Биогаз выделяется при анаэробном сбраживании сельскохозяйственных отходов, содержащих целлюлозу. Из 1 т сухого вещества навоза при оптимальных условиях можно получить 340 м^3 биогаза, или в пересчете на одну голову крупного рогатого скота в сутки — 2,5 м^3. Биогаз состоит из метана (65%) и углекислого газа (35%). Один кубический метр метана при сгорании дает 23 МДж теплоты. Если использовать биогаз, получаемый при переработке навоза от одной коровы в течение года в качестве топлива для двигателя внутреннего сгорания (ДВС) с кпд, равным 42%, то это может дать около 15 кВт/ч электроэнергии. Для метанового сбраживания можно использовать любые растительные отходы. Но лучшая органическая масса для получения биогаза — навоз крупного рогатого скота в смеси с растительными остатками при соотношениии этих компонентов 1:2 или 1:1. Удельный выход газа при этом

на 15 — 20% выше, чем при использовании только навоза[3] За рубежом биогазовые установки различных типов успешно используются (особенно в странах Азии), в России же они не получили широкого распространения.

Возврат к локомобилям возможен только при наличии дешевых отходов лесотехнической промышленности. В результате обследования территории Республики Мордовия пока выявлен только Мельцанский ДОК, в котором до недавнего времени использовался локомобиль. Ввиду того, что кпд такой установки очень низкий, необходимо, используя известные разработки в области котлостроения, провести реконструкцию поверхностей нагрева.

Перспективы использования солнечной энергии связываются с Северным Кавказом и Южным Поволжьем. Здесь продолжительность солнечного сияния достигает 3000 ч в год, а общая солнечная энергия, приходящаяся на 1 м^2 горизонтальной поверхности, за год составляет от 1280 до 1869 (кВт ч)/м^2 В солнечный июльский день эта энергия равняется 6,4 — 7,5 (кВт ч)/м^2, в то время как в средней полосе России мощность потока в летний день при ярком солнце не превышает 1 (кВт ч)/м^2 В облачный день она может оказаться в 2 — 3 раза меньше. В стране созданы предприятия по выпуску солнечных нагревательных панелей. Разработаны и эксплуатируются маломощные фотоэлектрические источники питания различных конструкций. В условиях Мордовии использование солнечной энергии весьма переспективно, на наш взгляд, для обогрева помещений с аккумулированием тепла в грунте. Эффективной является установка, разработанная и применяемая в условиях Финляндии. В теплообменной цепи с солнечным коллектором используется антифриз. Солнечная теплота, запасенная в грунте летом, применяется для обогрева помещений, а летом — для охлаждения воздуха в них.

Кроме того, исследуются возможности работы районных котельных по циклу ГРЭС и теплонасосных установок (ТНУ). Не исключено рассмотрение вопроса о необходимости использования районных котельных по циклу ГРЭС с применением турбин мощностью от 300 кВт и выше и турбоагрегатов речных судов. Предварительная оценка показывает, что параметры пара (p=1,4 МПа, температура t=225 °С, паропроизводительность от 2,5 т/ч и более), вырабатываемого котлами типа «Е», могут согласоваться с названными турбинами[4]

Из нетрадиционных ОМЭ рассматриваются топливные элементы на расплавкарбонатных электролитах и отрабо-

танные реакторы ядерных подводных лодок. Совершенствование топливных элементов является перспективным направлением (топливная батарея объемом 1 м^3 имеет мощность 250 кВт), но работы в этой области находятся еще в начальной стадии.

Что касается ТНУ, которые сегодня применяются уже во всем мире для целей теплоснабжения и обеспечения горячей водой промышленных и других народно-хозяйственных объектов, то они используют тепло земных недр или водоемов. Мордовия не имеет таких источников и тем не менее проведенные в республике расчеты показывают, что для достижения теплонасосной системой тепловой мощности, соизмеримой с Саранской ТЭЦ-2 (P=300 МВт), при принятых значениях кпд паросиловой установки φ=0,4, коэффициента преобразования системы φ=4[5] и перепаде температур на теплообменнике Δt=5 °С достаточно использовать стоки рек республики с суммарным расходом V=360 м^3/ч. В качестве первого контура могут применяться механокомпрессионные, парокомпрессионные, абсорбционные, а также термохимические трансформаторы тепла со струйными абсорберами, которые в нашей стране пока не получили достаточного распространения[6]

Многообразие ОМЭ, различающихся по природе происходящих в них процессов, требует обоснованного подхода к их рациональному выбору и размещению, при этом необходимо учитывать множество факторов (технических, экономических, технологических). Поэтому важнейшей задачей сегодня является разработка методики оценки влияния различных факторов (потребляемая мощность, категория надежности, наличие сырьевых энергоносителей и дешевизна их подготовки, транспортировка, отдаленность их от ТП, состояние ЛЭП, стоимость электроэнергии и т.д.) на оптимальность выбора и размещения ОМЭ. На этой основе в дальнейшем предполагается разработать алгоритмы определения целесообразного выбора и размещения ОМЭ с отработкой их на цифровых моделях, где также возникают большие трудности адекватного математического описания процессов и явлений.

Определяющее значение при разработке приведенных выше методик имеют факторы устойчивости ОМЭ, работающих с теми или иными потребителями. Снижение мощности автономного источника, как известно, приводит к снижению устойчивости системы в целом. Работы, проведенные в области исследования потерь реактивной мощности,

показывают, что если в качестве первичного источника энергии используется тепловой двигатель (ДВС), то в динамике реактивная мощность может достигать значительных величин. Кроме того, синхронный генератор с системами регулирования частоты и напряжения является источником механических колебаний. Поэтому при работе такой системы на случайную нагрузку соизмеримой мощности в ней возникают качания, ведущие к снижению напряжения на выходе генератора и даже нарушению устойчивости системы в целом. Существующие принципы управления такими системами, разработанные для электрических систем неограниченной мощности, не могут быть использованы для объектов малой энергетики, так как имеют принципиальные различия.

Ускорить развитие новых систем регулирования ОМЭ различных конструкций возможно путем разработки универсальной методики согласования механических, электрических, тепловых, химических и др. систем, а на ее основе — принципов расчета, оптимизации и управления такими системами с отработкой их на математических моделях.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Светотехника. 1996. № 7. С.2 — 4.

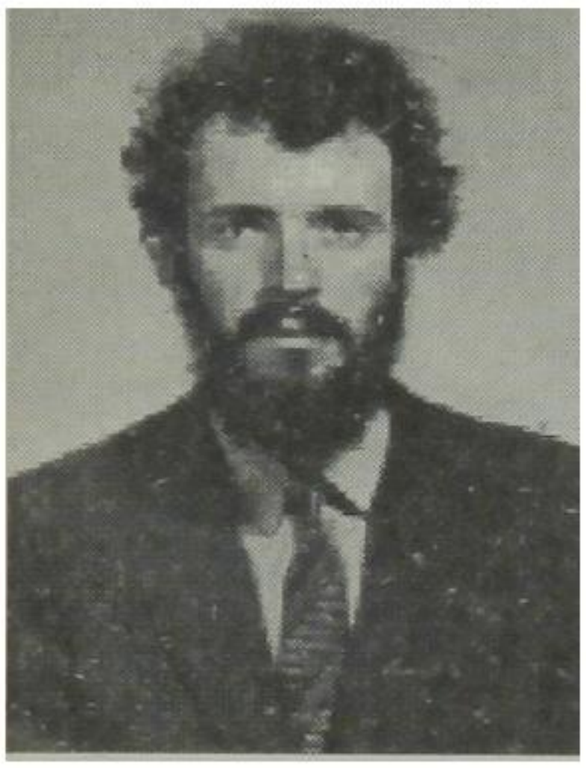
[2] См.: Свен Уделл. Солнечная энергия и другие альтернативные источники энергии. М., 1980.

[3] См.: Баадер В., Доне Е., Брендерфер М. Биогаз: Теория и практика. М., 1982.

[4] См.: Промышленная теплоэнергетика и теплотехника: Справочник / Под общ.ред. В.А.Григорьева, В.М.Зорина. М., 1991.

[5] См.: Вторичные теплоэнергоресурсы и охрана окружающей среды / Под ред. В.В.Харитонова. Минск, 1988.

[6] См.: Рей Д., Макмайкл Д. Тепловые насосы. М., 1982.



В.А.КОВАЛЕВ



Ю.П.ШАБАЕВ

ОЦЕНКА КОНФЛИКТНОГО ПОТЕНЦИАЛА В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ

Как и вся Россия, Республика Коми сейчас переживает нелегкие времена. Системный кризис, ставший во многом следствием непродуманного реформаторства, затронул и республику. Изучение конфликтного потенциала в обществе является сегодня крайне актуальной задачей, о чем свидетельствуют многочисленные работы[1] Региональных исследователей особенно привлекает тема социального конфликта.

В сложные переходные периоды, когда усиливается поляризация общества и социальные проблемы «наслаиваются» одна на другую, а угроза социальных потрясений резко возрастает, одним из основных направлений социальной политики и социального регулирования как на федеральном, так и на региональном уровне должны быть меры, нацеленные на общественную стабилизацию, снижение потенциала конфликтности в обществе. Безусловно, в каждом регионе России проблемы часто весьма специфич-

---

КОВАЛЕВ Виктор Антонович, старший преподаватель кафедры социологии и политологии Сыктывкарского государственного университета, кандидат социологических наук.

ШАБАЕВ Юрий Петрович, старший научный сотрудник Сыктывкарского института языка, литературы и истории, кандидат исторических наук.

ные, а потому необходимо создание региональных систем социального мониторинга для анализа ситуации и прогнозирования развития конкретной территории. Данная статья является одним из первых результатов мониторинговых исследований в Республике Коми, которые осуществляются с 1996 г.[2] Ее цель — анализ конфликтного потенциала в республике.

В каких же основных полях разворачиваются социальные конфликты, затрагивающие интересы жителей Республики Коми? Прежде всего это противоречия, возникающие между субъектом Федерации и федеральным центром. Документом, регулирующим отношения Сыктывкара и Москвы, стал договор о разграничении предметов ведения и полномочий, подписанный весной 1995 г., но ряд вопросов во взаимоотношениях региона с федеральным центром остается нерешенным. Наиболее ярко это проявляется в судьбе угольной отрасли (Воркута, Инта), которая требует дотаций от центра и где наиболее высок протестный потенциал населения. Наряду с горняками заметную протестную активность начинают проявлять не получающие заработную плату работники бюджетной сферы, особенно учителя. Противостояние работников и работодателей, в роли которых часто оказываются администрации, республиканское и федеральное правительства, — это второе поле развертывания конфликтов в республике.

Акции протеста с экономическими требованиями все чаще сопровождаются политическими лозунгами (концентрация конфликтов в сфере политики). Заметна и радикализация этих лозунгов, а также возрастающее влияние на некоторые профсоюзы леворадикальных движений и идеологий.

В 1996 г. социально-экономическая ситуация в регионе продолжала ухудшаться, хотя такого положения, как в Приморье, не наблюдалось. Республика Коми — один из десяти регионов России, обладающих высоким экспортным потенциалом. Это один из немногих субъектов Федерации, где вовремя выплачиваются пенсии. Средняя заработная плата здесь выше, чем во многих других регионах страны. В то же время задолженность по ней в республике превысила 1 трлн руб., что примерно в 5 раз выше, чем на начало 1996 г. Выплата заработной платы работникам промышленных предприятий пиломатериалами, продуктами питания и т.д. стала обыденным явлением. От невыплат особенно страдают работники бюджетной сферы.

Осенью 1996 г. нарастание акций протеста в различных регионах России стало весьма актуальной проблемой. Поэтому одной из важнейших задач проведенного исследования было определение потенциала протестного поведения в Республике Коми. Эти данные носят предварительный характер и в случае обострения ситуации потребуют дополнительного уточнения применительно к отдельным отраслям, городам и районам. Полученные результаты дают основание констатировать, что рост социальной напряженности в Республике Коми за последние месяцы 1996 г. был весьма существенным и осознавался респондентами как одна из наиболее важных социальных проблем.

Относительно возможности в ближайшее время массовых акций протеста 63,3% опрошенных в конце октября — начале ноября 1996 г. ответили, что они вполне возможны; доля тех, кто считал такую возможность маловероятной, оказалась более чем в 3 раза меньше (17,8%) и столько же уклонилось от ответа на данный вопрос.

Наиболее вероятной причиной возникновения массовых акций протеста подавляющее большинство опрошенных (87,5%) назвали невыплату или задержки с выплатой заработной платы. Ни в какое сравнение с ней не идут другие причины возможных массовых акций протеста (движение обманутых вкладчиков банков, различных финансовых компаний, например, назвали всего лишь 1,1% респондентов). Возможно, среди этой категории преобладают люди, которые винят в большей степени самих себя, тогда как невыплату денег за работу граждане понять и простить не могут. Таким образом, сейчас это самая «взрывоопасная» проблема.

Важным индикатором потенциала протеста осенью 1996 г. стал вопрос о готовности лично участвовать в массовых акциях протеста. В целом по республике затруднились ответить на этот вопрос 21,9% опрошенных и ответили, что скорее всего не будут протестовать, 43,6%. Это распределение ответов можно считать достоверным, так как 5 ноября 1996 г. количество участвовавших в акциях протеста, посвященных 79-й годовщине Октябрьской революции, было весьма невелико (протестный потенциал Воркуты — это отдельная тема). Однако спустя несколько месяцев на вопрос о возможности самому принять участие в акциях протеста положительно ответила уже треть опрошенных (33,1%). Иными словами, к концу 1996 г. доля потенциальных участников митингов, демонстраций и забастовок составила треть взрослого населения республики.

Причем основную группу среди них (почти половину — 47,3 %) составляют те, кому задерживают выплату заработной платы от 3 до 6 месяцев; другую группу (21,8%) образуют те, кому задерживали выплаты заработной платы от 1 до 3 месяцев.

Более детальный анализ результатов исследования приводит к выводу о наличии дезориентации, апатии и растерянности среди населения, что при дальнейшем ухудшении положения может смениться агрессивностью и действиями по принципу «терять нечего».

Протестный потенциал населения во многом определяется сегодня социально-психологическими характеристиками. Например, в последнее время участились случаи самоубийств в силу тяжелого материального положения.

При оценке готовности к социальному протесту естественно было предположить, что чем хуже материальное положение семьи и дольше задерживают выплату заработной платы, тем скорее люди готовы бастовать, вставать в пикеты и т.д. Но такой прямой связи не наблюдается. Бесспорно, что «очень хорошее» и «хорошее» материальное положение (по самооценке респондентов) к протесту не побуждает, но четверть готовых протестовать сегодня — это люди со «средним» материальным положением. Тех, кто оценил свое положение как «плохое», среди потенциальных протестующих 45,7 % (при 36,6% тех, кто воздерживается от участия в акциях протеста). Следующая категория (25,6%) — это люди с «очень плохим» материальным положением. Необходимо отметить, что такое распределение ответов, скорее, связано, во-первых, с субъективностью оценки своего материального положения, во-вторых, с противоречиями, свойственными общественному сознанию (что особенно сильно проявляется в переходный период), и, в-третьих, с тем, что по отношению к протестному потенциалу благодушная позиция опасна. Эскалация напряженности здесь может произойти очень быстро. Критическая масса, достаточная для социального взрыва, составляет около одной трети от численности населения. Однако следует иметь в виду, что большое влияние на динамику протестного потенциала и терпения оказывает культура, исторически сложившийся стиль социального поведения. Отечественные специалисты отмечают, что терпение россиян — это терпение бедных, не рассчетливое ожидание, а отложенная реакция, отложенный гнев, бунт или уход в себя, это отстранение от социальности. И та и

другая реакция означает, что ее практически невозможно контролировать, а иногда — и наблюдать («человек задумался»). Поэтому и выход реакции на поверхность часто неожидан и во времени, и в пространстве, и по форме.

Весна 1997 г. в республике была связана с дальнейшим ростом социальной напряженности. В акции 27 марта по Республике Коми принимало участие около 13 тыс. человек. Продолжались выступления шахтеров и представителей других отраслей в Воркуте и Инте. Педагоги Сыктывкара на своей конференции в начале мая приняли решение ежедневно пикетировать городскую администрацию, требуя выплаты заработной платы. Участились примеры показательных акций протеста. Так, широкий резонанс в республике получила голодовка директора средней школы из Печоры В.Амонариева, а также генерального директора объединения «Интауголь» О.Кукушкина в апреле-мае 1997 г.

Общая панорама социально-экономической ситуации и анализ конфликтного потенциала были бы неполными без обращения к национальной проблематике. Республика Коми относится к тем регионам, где межнациональные отношения в целом выглядят вполне благополучными и где сложились глубокие традиции межэтнического взаимодействия. Один тот факт, что из каждой 1000 семей 377 интернациональные, уже свидетельствует о достаточно широкой базе для межнационального согласия. Тем не менее довольно распространенные утверждения о бесконфликтности национального развития отдельных этносов и этнических групп, проживающих на этой территории, о толерантности, проявляемой в отношениях между представителями различных национальностей, есть только внешнее отражение сложного характера межэтнического взаимодействия.

Анализ массового сознания показывает, что потенциал конфликтности в сфере межнациональных отношений достаточно высок и не случайно, что во время опроса учащейся молодежи (возраст — 16 — 17 лет), проведенного в марте 1997 г., более половины опрошенных молодых людей заявили, что их беспокоит состояние межнациональных отношений. Такая позиция молодежи свидетельствует, на наш взгляд, о достаточно далекой перспективе достижения социального оптимума в национальной сфере.

Другим свидетельством того, что нельзя упрощать характер межнационального взаимодействия, являются данные опроса, проведенного в рамках реализации республиканской программы «Социально-психологический мони-

торинг». Так, почти 70% респондентов считают современную Россию общим домом для всех населяющих ее народов и согласны с тем, что никто не должен иметь никаких преимуществ, все народы должны обладать равными правами. Но при оценке конкретных правовых ситуаций это равенство фактически отрицается либо подавляющим большинством, либо довольно значительной частью респондентов. В частности, отвечая на вопрос, касающийся права прописки в республике для представителей различных национальностей, только 23,3% опрошенных заявили, что никаких ограничений быть не должно. Остальные высказались за введение ограничений для представителей разных национальностей, но прежде всего чеченцев, азербайджанцев, армян, грузин и представителей среднеазиатских народов. С другой стороны, отвечая на вопрос о будущем коми, 37,4% респондентов коми избрали варианты ответов, которые предусматривали предоставление приоритетных прав лицам титульной национальности (земля и ее недра в республике должны быть собственностью только коми, ключевые посты в ее руководстве должны занимать лица коми национальности и т.д.). Респонденты нетитульных национальностей категорически отрицают возможность предоставления приоритетных прав титульному этносу.

В массовом сознании населения республики совершенно очевидно проявляется также «реакция отторжения» в отношении отдельных этнических групп. Так, на вопрос о том, к каким этническим группам или представителям каких народов респонденты относятся с опаской или недоверием, только 0,4% опрошенных ответили, что таковых для них не существует. Наибольшая степень недоверия была высказана по отношению к представителям кавказских народов. Более того, треть опрошенных, отвечая на вопрос о будущем представителей этих народов, выразила мнение, что они должны покинуть пределы республики. Вариант согласования интересов и культурной адаптации общин «кавказцев» к местному социуму практически не принимается респондентами, что свидетельствует о высокой степени отторжения представителей этих народов и об их внутренней изоляции. Это связано с тем, что данные национальные группы населения рассматриваются доминирующими этническими группами как криминогенные, что, кстати, отмечают и некоторые западные исследователи[3]. Вместе с тем «реакция отторжения» объясняется разной культурной принадлежностью основной массы населения

(русские, коми, украинцы) и представителей групп-изолянтов. Подавляющее большинство проживающих в Республике Коми — это носители восточно-православного типа культуры, который тяготеет к техногенной цивилизации, а представителей народов Кавказа некоторые исследователи относят к так называемой культуре этнического предпринимательства, которая плохо совмещается с культурными ценностями доминирующего населения[4]. Кроме того, у местного населения с носителями этого типа культуры практически не сложилось каких-то традиций взаимодействия, ибо проникновение последних и закрепление их на севере республики произошло сравнительно недавно.

Однако и между национальными группами, близкими в культурном отношении и имеющими длительные традиции взаимодействия, возможны проблемы. Так, между коми и русскими, проживающими в республике, наблюдается очевидный конфликт этнокультурных настроений, ожиданий. Весьма значительная доля коми ожидает, что русские проявят стремление к культурной адаптации, но у большинства русских стремления осваивать язык и культуру коми не наблюдается или оно выражено очень слабо. И, напротив, большая часть русских хотела бы сохранить статус-кво, т.е. современную ситуацию, при которой не требуется предпринимать усилий для взаимного сближения, культурного взаимодополнения.

Вместе с тем не только в особенностях ментальности населения Республики Коми кроются возможности возникновения межэтнических конфликтов, но и сама специфика формирования населения, особенности размещения производительных сил на территории республики создают условия для обострения межэтнических противоречий. Так, начиная с 30-х гг. складывается особая этнохозяйственная специализация районов республики. Север — это районы угле-, нефте- и газодобычи, где созданы крупные промышленные центры и где доминирует русское и иноэтничное население. Южные и центральные районы — это аграрные и лесосырьевые территории с низким уровнем урбанизации и преимущественно коми населением. Изначально сложилось так, что уровень доходов населения северных районов был значительно выше, чем в центре и на юге, поскольку уровень оплаты труда в отраслях ТЭКа вкупе с северными надбавками был несоизмерим с заработной платой работников совхозов и леспромхозов. В условиях спада производства и глубокого структурного кризиса, который

охватил всю страну в 90-е гг., предприятия топливной промышленности, особенно ориентированные на экспорт, успешнее адаптировались к новым рыночным условиям, чем аграрные и лесоперерабатывающие производства. В результате если в целом по республике в 1996 г. уровень безработицы составил 5% трудоспособного населения, то в сельскохозяйственных районах центра и юга он был в 3 раза выше, а разрыв в доходах еще более увеличился. Таким образом, пропасть в материальном положении населения «русского» севера и «коми» центра и юга создает почву для роста недовольства («приезжие живут лучше нас») и наслоения территориальных различий на национальные. Очевидно, что конфликтный потенциал в республике имеет не только значительную социально-экономическую основу, но и достаточно весомую этническую составляющую.

Возникает ситуация, которая таит в себе угрозу национального размежевания, проведения внутри общества своеобразных этнических границ, если соответствующие настроения будут активно эксплуатироваться для получения политических дивидендов. Особенно очевидно это проявилось во время выборов Главы Республики в 1994 г., когда электорат практически раскололся по национальному признаку, поддерживая двух основных кандидатов (русского и коми) на высший пост.

Не способствует укреплению межнационального согласия и деятельность коми национального движения, точнее пропаганда его идеологии. Эта идеология достаточно противоречива, но важно, что ряд ее ключевых положений объективно противопоставляет этническое гражданскому и не вписывается в концепцию гражданского общества[5] В частности, к таковым можно отнести идеи этнического самоопределения и «коренного этноса», реформирования парламента и создания одной из его палат по принципу крови (т.е. только из лиц коми национальности), разработки законов о гражданстве и миграции. По существу, эта идеология делит полиэтническую общность, которая сложилась в республике, по очень простой, но опасной биполярной схеме «коренной этнос» — некоренное население. Причем к коренному населению относятся только представители титульного этноса, хотя, например, на нижней Печоре русские усть-цилемы появились раньше коми. В ответ на возникновение коми национального движения и усиливающееся воздействие его идеологии на власть в республике

появились русские национальные объединения и организации, которые так или иначе отвергают принцип национального доминирования. Таким образом, потенциально стал назревать конфликт идеологий и политических доктрин, способный усилить противостояние при определенных условиях.

Накопленный в республике потенциал конфликтности весьма значителен и имеет разные составляющие. Однако необходимо отметить, что для многих категорий населения социальный протест является крайним средством и последним из возможных способов решения насущных проблем. Ослабить конфликтный потенциал можно лишь путем согласованного решения возникающих противоречий.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См., например: Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 1996: работы А.К.Зайцева, Ф.М.Бородкина и др., а также зарубежных исследователей.

[2] Подробнее об этом см.: Вячеславов В., Ковалев В., Шабаев Ю., Ярошенко С. Республика Коми: экономика, политика, национальные отношения // Вестн. Гос. Совета Республики Коми. 1996. № 4; Они же. Время и бремя кризиса: Республика Коми осенью 1996 года // Там же. 1997. № 1.

[3] См., например: Горовиц Д. Иредентизм, сепаратизм, идентификация// Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993. С. 151.

[4] См., например: Андреев А. Этническая революция и реконструкция постсоветского пространства // Обществ. науки и современность. 1996. № 1. С. 109.

[5] См.: Штрихи этнополитического развития Республики Коми: Очерки. Материалы. Документы. Т. 1. М., 1994.



Б.В.АРЖАНЦЕВ

ГЕНЕАЛОГИЧЕСКИЙ ПАМЯТНИК ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ

История души человеческой... едва ли не любопытнее и не полезнее истории целого народа.

М.Ю.Лермонтов

Генеалогический аспект личности в истории России занимает особое место. А.С.Пушкин, например, гордился своим дворянским происхождением: «Я русский дворянин, и я знал своих предков прежде, чем узнал Байрона... Каков бы ни был образ моих мыслей, никогда не разделял я с кем бы то ни было демократической ненависти к дворянству. Оно всегда казалось мне необходимым и естественным сословием всякого образованного народа»[1] И далее читаем: «Я видел родословную Суворова, писанную им самим. Суворов не презирал своим дворянским происхождением. Имена Минина и Ломоносова вдвоем перевесят, может быть, все наши старинные родословные. Но неужто потомству их смешно было бы гордиться сими именами?»[2].

Составление родословных книг дворянства, ориентированных на привилегии, было одной из традиций страны в плане преемственности поколений, но их существенным недостатком стало сословное ограничение. Широкий охват населения страны родословными в то время, когда господствовало крепостничество, было немыслимо для любого законодательного документа. Это было первой причиной, существенно сдерживавшей длительное время интерес к родословным. Второй причиной, побуждавшей даже скрывать свою родословную, послужила развернувшаяся после

АРЖАНЦЕВ Борис Васильевич, научный сотрудник Ульяновского областного Дома народного творчества и досуга.

1917 г. классовая борьба, в условиях которой выявление принадлежности к сословию помещиков и буржуазии нередко являлось достаточным основанием для гонений и репрессий. В настоящее время ситуация в стране изменилась, она стала благоприятной для воспитания личности на традициях рода. Эта ситуация может быть охарактеризована как постклассовая.

Три обстоятельства позволяют говорить о своевременности акцентирования внимания на генеалогическом аспекте личности в культуре страны. Во-первых, в 1997 г. исполняется 100 лет со времени проведения Первой всеобщей переписи населения Российской Империи в 1897 г.; во-вторых, в 1999 г. в России намечается очередная перепись населения; в-третьих, в Государственной Думе находится федеральный закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры».

Генеалогический тип человека России складывался издревле, но это было не массовым явлением по названным выше причинам. В последнее время у людей все чаще проявляется интерес к своим родословным. Они обращаются в местные и центральные архивы, хранилища, библиотеки и коллекции документов частных лиц в поисках соответствующих материалов. В основном этим занимаются отдельные исследователи. Их инициатива должна быть поддержана, на наш взгляд, соответствующими законодательными актами. В частности, речь идет о введении в федеральный закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (в развитие Закона РСФСР 1986 г.) нового вида памятника — генеалогического памятника истории и культуры, под которым понимаются родословные книги.

В ст. 20 действующего закона перечислены такие виды памятников, как «предметы старины, произведения изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строения, рукописи, коллекции, редкие печатные издания...»[3] Генеалогический памятник истории и культуры каждого человеческого рода или жителей целого поселения, будь то город, его часть или деревня, имеет один или несколько признаков, подпадающих под определение движимого вида памятника. Это дает основание говорить о возможности причисления генеалогических памятников к охраняемым законом.

В зависимости от значимости для семьи, рода и Отечества генеалогический памятник или войдет только в семейный архив, или будет зарегистрирован в соответству-

ющих местных и республиканских органах охраны памятников. В любом случае этот вид памятника займет свое место в современной культуре России.

Каждый город и иные населенные пункты как раньше, так и теперь формировались из разнообразных и многочисленных источников культуры населения, включая зарубежных представителей. Кто они, откуда пришли и что оставили в историко-культурном наследии городов и областей, кто их современные потомки? На эти и многие другие вопросы помогут ответить материалы изысканий в архивах и хранилищах, библиотеках, учреждениях и у частных лиц, связанные с созданием первичной документации с учетом паспортизации генеалогических памятников, а также родословных энциклопедий населения, семей и отдельных лиц. Например, в Ульяновске проводится работа по теме «Симбирская ветвь Родословной России», которая, по оценке Комитета по культуре Государственной Думы, «может послужить основанием для создания своеобразного Генеалогического Свода России»[4]. К столетнему юбилею г.Инза собраны материалы по генеалогии родов города с 1897 по 1901 г. Результатом этой работы явился первый, пока экспериментальный, генеалогический свод города. В дальнейшем работа будет продолжаться.

Каждый род является недостающим звеном между личностью и обществом, полярность которых возросла до значительных пределов. Генеалогический памятник — самый распространенный в культурном наследии страны и от него в прямой зависимости находятся многие другие движимые и недвижимые памятники.

Простой ряд удвоения числа предков у каждого из нас в 30-м поколении, т.е. 750 лет назад (смена поколений осуществляется через каждые 25 лет), приводит к общей их численности в отдельном роде более миллиарда человек. Фактически на всем земном шаре в середине XIII в. такого количества жителей, скорее всего, не было. Значит, все мы являемся потомками все более сужающегося круга предков по мере удаления в глубь веков. Но ни в памяти, ни в записях мы не имеем степени своего родства.

До сих пор не существует «Красной книги» вымирающих человеческих родов с анализом причин и следствий этого явления. Авторство многих памятников истории и культуры сегодня уже невозможно установить, не устанавливается вовремя также авторство значительного числа вновь создаваемых памятников, что обезличивает ог-

ромное число произведений науки и техники, истории и искусства. Все это разрывает связь между поколениями, лишает возможности сохранять традиции и приумножать достижения своего рода.

Особо следует сказать о переписях населения как источнике выявления генеалогических памятников. Существующие переписи мало чем отличаются от таковых конца XIX в., поскольку в их основе лежат технико-экономические показатели. Но по этим переписям невозможно установить родословные семей и отдельных личностей, а тем более законы и традиции каждого рода, т.е. все то, что характеризует духовный и творческий потенциал народа. Поэтому наряду с технико-экономическими данными необходимо вводить в переписи еще и историко-культурные характеристики, в том числе касающиеся родословных семей и отдельных лиц, что позволит в дальнейшем использовать их для составления родословных книг. Проведение первых родословных переписей населения можно осуществлять поэтапно, начиная с отдельных населенных пунктов. Для отдаленных предков можно собрать только те сведения, которые сохранились и могут быть выявлены посредством историко-архивных и библиографических изысканий по метрическим книгам, клировым ведомостям, аттестатам, формулярным спискам и т.д. Уже накоплен опыт составления родословных таблиц и записок, касающихся отдельных лиц в разных регионах страны. Но это первый этап, который может быть охарактеризован как единичный, фрагментарный. Второй комплексный этап охватывает целые населенные пункты, а третий, наиболее полный, — целые регионы страны.

В заключение следует сказать, что целенаправленная работа в области генеалогии человеческих родов позволит значительно восполнить пробел в одной из самых интересных областей человеческой жизни — родословной каждой личности, а это и есть история нашего Отечества.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] 1799—1837: Пушкин и его время. М., 1997. С.17 — 18.

[2] Там же. С.18.

[3] Законодательные документы по охране и использованию памятников истории и культуры. М., 1986. С. 11 — 12.

[4] Письмо Председателя Комитета по культуре Государственной Думы директору Ульяновского областного Дома народного творчества от 7 июля 1997 г. № 3.26—923/32.1.



Л.Б.БОЯРКИНА

ИНОНАЦИОНАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ В МУЗЫКАЛЬНЫХ ТРАДИЦИЯХ НАРОДОВ ПОВОЛЖСКО-УРАЛЬСКОГО РЕГИОНА

Поволжье и Урал — регионы с многовековыми традициями разнообразных, в том числе культурных, контактов. Однако несмотря на это каждый из этносов (финно-угорские, тюркские и русский), проживающих здесь, устойчиво сохраняет многие типологические особенности автохтонной культуры, узнаваемые на бытовом уровне, но представляющие сложность для теоретического изучения. «Легче почувствовать национальный характер в художественном творчестве, чем дойти до его понимания посредством словесного анализа»[1], — справедливо отмечал З.Кодай.

Предмет нашего исследования необычайно обширен и емок. Инонациональный компонент в культурах народов Поволжско-Уральского региона — полиэтнический по происхождению, разностилевой и полижанровый комплекс явлений духовной культуры, неодинаковых по исторической глубине, степени освоения и интеграции в культурные традиции данных этносов. Это подтверждают теоретические и особенно комплексные полевые исследования ученых за последние десятилетия (В.А.Акцорин, Н.Ю.Альмеева, Н.И.Бояркин, О.М.Герасимов, М.Г.Кондратьев, А.К.Микушев, М.Н.Нигмедзянов, М.Г.Хрущева, П.И.Чисталев, Р.А.Чуракова и многие др.). Изучение «синхронного среза» инонационального компонента в культурах народов Поволжско-Уральского региона позволило выявить нам характерные для них особенности.

БОЯРКИНА Людмила Борисовна, доцент кафедры народной музыки факультета национальной культуры Мордовского государственного университета, кандидат искусствоведения.

Во-первых, обнаруживаются глубинные исторически наиболее ранние пласты заимствований из традиционного творчества соседних, генетически не родственных народов. Заимствования подобного рода были основательно переработаны под влиянием автохтонных традиций, органично интегрировались в культуру этноса и повсеместно осознаются как исконные формы национальных культур.

Если говорить о финно-угорских и тюркских взаимосвязях, то с высокой степенью вероятности можно отметить, например, реликты тюркских влияний в мелодике инструментальных наигрышей части мордвы-мокши, несомненное влияние татаро-мишарской флейтовой мелодической традиции на инструментальную (частично вокальную) стилистику мордвы-каратаев, не исключено влияние гетерофонно-диафонических форм мордовского многоголосия на искусство совместного пения татар-кряшен (отдельные черты общности отметила Н.Ю.Альмеева).

Столь же интересной представляется картина ранних финно-угорско-русских взаимосвязей, — проблема, тесно увязанная с проблемой, по выражению В.О.Ключевского, «бытовой ассимиляции» финно-угров, не одно десятилетие волновавшей отечественных ученых (А.В.Марков, А.А.Шахматов, Д.К.Зеленин, М.Е.Евсевьев, В.Ф.Одоевский и др.). Еще в начале 20-х гг. нашего столетия Б.М.Соколов отмечал, что «процесс обрусения происходит не в одном перенесении русских черт быта в мордовский мир, но и поглощенная народность оставляет уже в претворяющей русской форме те или другие черты своего исконного быта»[2] Полевые исследования последних лет во многих районах центральной России убедительно свидетельствуют, что в традиционной культуре, и в частности в музыкальном фольклоре этих регионов, до сих пор наблюдаются явные следы традиционной мордовской культуры, восходящие подчас к общим прафинно-угорским культурным традициям (исследования И.И.Земцовского в Рязанской области, Н.Н.Гиляровой — в Пензенской, Т.М.Ананичевой — в Саратовской, Ульяновской областях, наши исследования в Оренбургской и Самарской областях левобережья Волги).

Во-вторых, выявлены заимствования более позднего исторического периода, образовавшие под влиянием автохтонных традиций некие гипертрофированные стилевые виды, также осознаваемые в большинстве местных ареальных традиций устного творчества в качестве автохтонных явлений этноса. Яркий пример этого дают мордовско-рус-

ские взаимосвязи. У мордвы весьма широко распространен гипертрофированный многоголосный стиль совместного пения, сформировавшийся на основе автохтонной двух-. трехголосной бурдонной хоровой полифонии (обнаруживающий черты типологической общности с мелодикой, ритмикой и многоголосием финно-угорских народов) и подголосочных форм русского (шире — восточно-славянского: украинского и белорусского) совместного пения. Преобладание в структуре напевов славянского мелодико-многоголосного компонента позволяет говорить о заимствовании не отдельных элементов инонациональной традиции, а целой системы музыкально-выразительных средств. Подобный гипертрофированный стиль совместного пения столь же отчетливо обнаруживается и в других финно-угорских культурах: коми, удмуртов и, что особенно интересно, у северо-западных финнов: карелов, вепсов, ижорцев и даже саамов.

Примером обратной связи финно-угорских и русских отношений в традиционной музыке может служить мелодико-многоголосный стиль, отмеченный в русских селах Старошайговского района Мордовии, возникший на основе заимствования и усвоения двух-. трехголосной бурдонной полифонии, присущей мордве-мокше соседних сел. (К сожалению, музыкальные материалы и полевые наблюдения Г.И.Сураева-Королева по этому вопросу, опубликованные еще в 1960-х гг.[3], остались вне поля зрения исследователей). Совершенно очевидно, что эта проблема многоаспектна и не является локальной. Она представляется весьма важной для среднерусской (Рязанская, Пензенская, Нижегородская, Ульяновская области) и южнорусской (Воронежская, Белгородская) песенных традиций, о чем писали некоторые исследователи русского фольклора (Е.В.Гиппиус, И.И.Земцовский, В.М.Щуров, Н.Н.Гилярова, Т.Г.Дигун и др.).

В-третьих, налицо поздние заимствования произведений традиционного фольклора, в разной степени сохраняющие в новой среде функционирования свои структурообразующие элементы. Такие заимствования в быту осознаются в качестве произведений других народов, о чем свидетельствует весьма многочисленная и развитая народная исполнительская терминология. Формы заимствований этого рода достаточно разнообразны, что говорит о различной степени их интеграции в новую этническую среду. Наиболее общими для народов региона являются следующие:

— заимствование из русской традиции произведений в целом (с напевом, поэтическим текстом и интонирование

его в новом быту в сходном социально-функциональном контексте). Это явление характерно для многих восточных финно-угров (исключение составляют ханты и манси), а также карелов, вепсов, ливов;

— заимствование преимущественно русских напевов или поэтических текстов (традиционных или вновь сочиненных, равно как и переводов с русского). При этом заимствованные обрядовые произведения в новых этнических условиях теряют свои первоначальные социальные (ритуальные) функции и исполняются главным образом в качестве неприуроченных песен с эстетической функцией;

— создание на основе интонационного художественного опыта нового пласта инструментальных наигрышей и песен на русском или родном языке по типу заимствованных произведений. Яркие примеры этого — русские частушки практически у всех народов региона, а также татарские такмаки у мордвы-каратаев;

— разнообразные по жанрам и музыкально-поэтической стилистике новые и новейшие заимствования произведений соседних и географически отдаленных народов посредством радио, телевидения и печати.

Основными теоретическими аспектами изучения данной проблематики, имеющей практическую значимость, являются исследование стабильности и мобильности инонациональных компонентов, определение того, какие из них в этнически новых условиях бытования образуют художественно-эстетические системы, обладающие способностью органично интегрироваться в национальную культуру, не нарушая автохтонные традиции и ценностные художественные ориентиры этноса. Это, на наш взгляд, особенно важно, поскольку история культуры народов Поволжско-Уральского региона и многих других народов России (включая русский) имеет печальный опыт, когда под влиянием заимствованных систем, типологически противоположных и поэтому не совместимых с иными этническими системами, исчезали (или теряли свои художественные достоинства, что в конечном счете в искусстве то же самое) целые пласты самобытных музыкальных традиций.

Яркий пример этого (к сожалению, так до конца и не осознанный в культурном строительстве России) — быстрое распространение во второй половине XIX — начале XX в. сначала в фабрично-заводской среде, а затем и повсеместно немецкой гармоники с темперированным строем, не способной «воспроизвести все особенности мелоди-

ческого рисунка, не говоря уже о том, что неуместное чередование тоники и доминанты совершенно изменяет характер мелодии, придает ей как бы ложный смысл»[4] В разных национальных культурах эта гармоника по-разному проявила себя. Менее всего она оказала отрицательное влияние на многоголосные формы (русские, татары-кряшене, мордва), так как в большинстве национальных жанровых видов, особенно в протяжной песне, ее применение было почти невозможно, тогда как в формах монодийного и гетерофонного пения, в которых отсутствовала развитая полифония (например, у марийцев) ее использование создавало иллюзию некоторого фактурного обогащения мелодии. Повсеместно же гармоника потеснила, а во многих очагах традиционного музыкального искусства заменила национальную инструментальную культуру. Не спасли положение и отдельные стихийные попытки создания гармоник, приспособленных к этническим музыкальным традициям (в Республике Марий Эл — «марла-гармон», Татарии — «тальян-гармун», на Северном Кавказе: у абхазов и аджарцев — «восточная гармоника», у адыгов и балкарцев — «пшине», у осетин — «ирон-кандзал-фандыр» и т.д.). Разумеется, трансформация и исчезновение многих видов инструментальной музыки не только в очевидной экспансии гармоники. Другой немаловажной причиной является резкое изменение социально-общественных условий бытования инструментальной музыки в пореформенный период, в связи с чем тембр национальных инструментов утратил свои традиционные функции и роль системообразующего компонента в музыкальной структуре наигрышей. Самобытность же народного музыкального искусства отмечали еще в прошлом веке многие известнейшие деятели культуры и ученые (Ф.И.Шаляпин, Ф.М.Истомин, С.М.Ляпунов, А.Н.Серов, В.Н.Кашперов, Г.А.Ларош и др.). Так, Ю.Н.Мельгунов писал: «Народные мелодии основаны не на западной музыкальной системе»[5] Столь же категоричны были и суждения крупнейших деятелей музыкального искусства Поволжья. С.Г.Рыбаков, например, утверждал: «Татарская песня гармоник не принимает»[6], а Я.А.Эшпай, первый исследователь марийских инструментов, писал: «Народная песня в гармонизации не нуждается, она ее не выносит»[7].

Таким образом, сегодня, когда процессы трансформации во всех сферах жизнедеятельности общества стали гораздо более интенсивными, вопросы сохранения традицион-

ной духовной культуры, экологии хрупкой «этнической мелосферы» (термин И.И.Земцовского) становятся особенно актуальны. И для развития культуры в равной степени важны как автохтонные этнические традиции, которые восходят часто к глубокой древности, так и исторически более поздние инонациональные компоненты, значительно обогатившие современную народную культуру.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Кодай З. Избр. ст. М., 1982. С.39.

[2] Соколов Б.М. Этнографическое изучение Саратовского края // Саратовская мордва (этнографические материалы). Саратов, 1922. Вып.1. С.14.

[3] См.: Многоголосие и ладовое строение мордовской народной песни// Тр.НИИЯЛИЭ. Сер. филол. Саранск, 1964. Вып.26; Мордовские народные песни. Саранск, 1969. С.320 — 327.

[4] Истомин Ф.М., Ляпунов С.М. Отчет об экспедиции для собирания русских народных песен с напевами в 1893 году // Русская мысль о музыкальном фольклоре. М., 1979. С.233.

[5] Мельгунов Ю.Н. Русские песни, непосредственно с голосов народа записанные // Русская мысль о музыкальном фольклоре. М., 1979. С.175.

[6] Рыбаков С.Г. Музыка и песни уральских мусульман. Спб., 1897. С.67.

[7] Эшпай Я. Музыка мари // Музыкальное обозрение. М., 1929. № 3/4. С.39.

ШАФРАНОВ-КУЦЕВ Г.Ф. Университет и регион: Монография. — Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 1997 — 224 с.

Монография Г.Ф.Шафранова-Куцева, ректора Тюменского государственного университета, посвящена актуальной сегодня проблеме регионализации высшего профессионального образования. Ситуация, которая сложилась в последние годы в высшей профессиональной школе, рассматривается на примере Тюменского государственного университета как регионального классического университета.

В условиях строительства новой российской государственности регионы как самостоятельные субъекты государства формируют свою политику в сфере образования и науки. Это новая тенденция в российской общественно-политической жизни, которая приводит к необходимости осмысления и определения основных приоритетов в области образовательной политики.

Автор ставит данную проблему и предлагает способы ее решения в зависимости от особенностей исторической, геополитической, экономической, демографической, этнокультурной ситуаций в тюменском регионе; показывает противоречия между различными факторами, влияющими на процессы регионального развития. К их числу Г.Ф.Шафранов-Куцев относит нестабильность в административном устройстве Западной и Восточной Сибири (начиная с 20-х и до 70-х гг.), субъективный передел области с разрушением естественных стержней административного образования. Как отмечает автор, самым сложным геополитическим фактором для современного тюменского региона является участие бывших союзных республик в разработке нефтегазовых месторождений области, формировании ее мощного топливно-энергетического комплекса. Это привело к преобладанию мигрантов в составе населения региона: здесь нет постоянного населения.

Значительно воздействие на ситуацию в Тюменской области такого фактора, как конфликт между аграрным южным и промышленным северным субрегионами — Средним Приобъем и Ямалом, что проявляется в экономическом, политическом и социальном развитии области в целом. Важно, что геополитические проблемы рассматриваются в тесной взаимосвязи с этническими, угрозой расчленения региона на ряд независимых полугосударств под флагами национальных автономий коренных народов. Нельзя не согласиться с автором, что такая опасность усиливается из-за отсутствия механизма правового обеспечения суверенитета регионов, субъектов Российской Федерации, их взаимодействия с федеральным центром.

Проведенный Г.Ф.Шафрановым-Куцевым анализ экономического, со-

циального, демографического состояния региона является фоном для развития системы высшего профессионального образования. Автор показывает историю высшего образования в области, основные этапы его становления, последовательно проводя принцип его регионализации. Говоря о тенденциях регионализации высшей профессиональной школы, ученый называет несколько направлений:

— переход от преимущественно отраслевого к преимущественно региональному развитию системы профессионального образования и соответственно переход от федерального к федерально-региональному управлению учебными заведениями высшего и среднего профессионального образования;

— создание специальных органов управления образованием на региональном уровне;

— заключение целевых договоров о подготовке специалистов между вузами и органами государственной власти субъектов Федерации;

— сохранение единого общенационального образовательного пространства;

— университетизация образования.

Г.Ф.Шафранов-Куцев акцентирует внимание на вопросах, касающихся управления данными процессами, финансирования учебных заведений, переведенных на местный бюджет, делает вывод о необходимости для России более быстрого перехода к разграничению финансовых обязательств федерального центра и местных органов власти, расширения сферы платного высшего образования, предлагает схему и принципы диверсификации финансирования вузов. Бесспорно утверждение автора, что диверсификация будет способствовать укреплению их автономности и независимости.

Интересны материалы, содержащие результаты социологических исследований процессов социально-профессиональной ориентации населения региона, показывающие рост престижности высшего образования (статистика дана в разрезе регионов Тюменской области), отношение к платному высшему образованию.

Три главы монографии посвящены Тюменскому университету в период реформ. Автор рассматривает новую модель высшего образования «университет — филиалы — факультеты — учебно-консультационные пункты университета», которая реализуется сегодня в регионе. Это гибкая модель более доступного для молодежи высшего образования, в том числе за счет инвестирования личных средств. В нее вписаны такие структуры, как центр переподготовки и повышения квалификации специалистов, Высшая педагогическая школа, которая позволит ускорить интеграцию среднего профессионального педагогического и фундаментального университетского образования, Международный лингвистический центр.

Меняется деятельность преподавателя университета: она становится многофункциональной и многопрофильной, творческая инициатива

каждого оплачивается (вводятся лицевые счета в Фонде социальной защиты, создаются негосударственные пенсионные фонды и т.д.).

Таким образом, реформирование образования требует изменения самих структур университетов, схем их управления и функционирования.

Однако ряд положений, высказанных в книге, вызывает возражение. Как неизбежное следствие формирования новых взаимоотношений в системе «центр — субъекты Федерации» возникает проблема собственности. Это новая проблема, порожденная процессами реформирования образования. И вряд ли правильным является вывод автора о передаче большей части собственности вузов местным органам власти (С. 83). По нашему мнению, данный вопрос должен решаться поэтапно, с учетом региональных условий.

В целом же монография убедительно показывает, что классические университеты становятся центрами образования, науки и культуры в регионах, поскольку в них заложен огромный творческий, интеллектуальный потенциал.

Л.А.СУРАЙКИНА,
кандидат философских наук, доцент

АНУФРИЕВА Н.А. Родиноведение: Учебник для 5-го класса.—Саранск, 1997 — 224 с.; ЮРЧЕНКОВ В.А. Мир истории: Учебник по истории родного края для 6-го класса.— Саранск, 1997 — 96 с.

Несомненным достижением современного реформирования системы образования в стране явилось введение национально-регионального компонента в структуру преподавания гуманитарных дисциплин. И если в области теории дело обстояло достаточно благополучно, — были разработаны подходы к преподаванию истории и культуры регионов Российской Федерации, выработана методология, определена методика, то на практике пришлось столкнуться с нехваткой фактологического материала, отсутствием программ и учебников. Причем подобная ситуация сложилась практически во всех регионах, и местные органы образования были вынуждены предпринимать меры по нормализации ситуации. Реальные шаги в этом направлении были сделаны и в Республике Мордовия.

В 1997 г. увидели свет два учебника — «Родиноведение» и «Мир истории», призванные обеспечить реализацию национально-регионального компонента в процессе обучения учащихся 5—6-х классов. Каждая из книг представляет собой учебно-методический комплекс, содержащий теоретический материал, вопросы и задания для учебной и внеклассной работы, хрестоматийные тексты, источники, документы и т.п.

Учебник «Родиноведение» имеет целью помочь учащимся подготовиться к восприятию истории своей малой родины, отечественной и мировой истории. Он дает первые навыки работы с историческими документами и иными источниками. Структура книги обусловлена стоящими перед ней задачами. Теоретический материал разбит на восемь тем. Первоначально автор учебника проводит мысль о внутреннем неразрывном единстве региональной, российской и мировой истории и культуры. Далее идет ее обоснование на фактах семейной и родовой истории (тема 2), истории школы, села, города (темы 3, 6, 7), развития Республики Мордовия (тема 8).

Н.А.Ануфриевой удалось представить внутреннюю связь исторического развития народов республики, общность их судьбы. В то же время показана и неповторимость, уникальность вклада каждого из этносов в отечественную и мировую историю и культуру. Подобный подход — от общего к частному и от частного к общему — характерен для книги в целом.

Учебник «Мир истории» более специализирован и ориентирован на фактологическое изложение истории мордовского края с момента появления человека на его территории до XVII в. Автор сосредоточивает внимание учеников на узловых проблемах исторического развития региона. Он характеризует освоение края в каменном веке, описывает древних финно-угров, дает представление об этногенезе мордовского народа. Далее объясняются причины возникновения государственности у древней мордвы, оценивается уровень ее развития, показывается процесс ее гибели в ходе монгольского нашествия. Особое внимание в книге уделено вхождению мордовского на-

рода в состав русского централизованного государства. Учебник дает целостное представление о средневековой истории мордвы, содержащийся в нем большой фактический материал изложен в доступной, интересной форме. В учебнике есть материал и о культуре мордовского края.

Ценность учебников заметно повышается в связи с тем, что они содержат документальный материал. Авторы предприняли удачную попытку совместить хрестоматию с учебником, дополнив каждый параграф источниками. В «Родиноведении» это преимущественно документы правового характера. Ученики могут получить первое представление о Конституции Республики Мордовия, Декларации прав ребенка от 10 ноября 1959 г., Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. и т.д. «Мир истории» содержит выдержки из письменных источников различного происхождения (русские летописи, сочинения западно-европейских и восточных авторов, акты, грамоты и т.п.) в сочетании с фольклором мордовского народа, что позволяет представить и официальный, и народный взгляд на одни и те же события.

Оба учебника интересны с методической и методологической точек зрения. Они являются, по сути, первым региональным опытом написания учебников по истории и культуре в рамках учебного плана одного года обучения. В этом смысле они отличаются от книг, вышедших в республиках Татарстан, Марий Эл, Чувашской и др., рассчитанных чаще всего на три года обучения. Такой подход позволяет адресовать учебник школьникам вполне определенного возраста, учитывая их психологию, уровень развития и уже имеющийся образовательный багаж. Кроме того, авторы учебников при таком подходе фактически впервые вырабатывали критерии подбора материала, который позволил бы систематично реализовать принципы национально-регионального компонента в образовании.

В то же время создается впечатление некоторой усложненности текстов учебников. Вряд ли ученики 5-х классов поймут рассуждения о психологических, моральных и иных трудностях современной семьи, а шестиклассники смогут осмыслить понятие «потестарно-политические структуры». По всей видимости, авторы увлеклись ориентацией на получившие широкое распространение в последнее время экспериментальные учебники. Однако стоит отметить и то, что некоторая усложненность текста компенсируется посредством видеоряда. Учебники богато оформлены, подбор иллюстраций, таблиц и схем достаточно продуманный.

Опыт издания учебников можно считать успешным и в связи с тем, что ему предшествовало издание «Программы по истории и культуре мордовского края» (Саранск, 1996), которая позволила апробировать реализованные в учебниках подходы.

О.А.БОГАТОВА,
кандидат философских наук

КАБЫТОВА Е.П. Кризис русского дворянства. — Самара: Изд-во «Самарский ун-т», 1997 — 144 с.

Отечественное гуманитарное знание определяет сегодняшнее состояние российского общества как перепутье, как эпоху, в которую осуществляется мучительный поиск оптимальных путей социально-экономического развития страны, выявляются политические ориентиры, идет осмысление накопленного в прошлом опыта. Не менее важны попытки выработки нравственных и культурных ценностей, созвучных современности и опирающихся на достижения исторического развития. Одним из основных носителей культуры и морали в России до революции 1917 г. было поместное дворянство, которое традиционно в отечественной литературе характеризовалось с классовых позиций. Рисовался малопривлекательный образ реакционеров и ретроградов, этаких «мамонтов» и «зубров», доживших до XX в. В современных условиях эта точка зрения начинает пересматриваться, предпринимаются попытки сделать существовавшие некогда в дворянской среде ценности достоянием российского общества. Особое внимание уделяется свойственным дворянству идеям чести и достоинства, благородства и служения Отечеству.

Особое место в процессе осмысления роли дворянства в истории России занимает региональная историография, в центре внимания которой в настоящее время оказались проблемы региональной модификации поместного дворянства. Монография Е.П.Кабытовой является достаточно ярким проявлением данной тенденции. Автор поставила перед собой задачу анализа эволюции политических взглядов и настроений дворянства в начале XX в. Она пришла к обоснованному выводу о том, что в это время некогда сплоченное сословие переживало «печальный раскол». Интенсивно шла дифференциация поместного дворянства, проявлявшаяся как в экономическом, так и в социально-политическом плане. Е.П.Кабытова справедливо утверждает, что постепенно углублялись противоречия между местным дворянством и высшей сановно-бюрократической знатью.

В числе проблем, поднимаемых автором монографии, — вопрос об отношении дворянства к власти. Отмечается, что революция 1905 — 1907 гг. разрушила веру сословия во всемогущество самодержавия, которое к тому же пошло на уступки за счет кровных интересов поместного дворянства. Тем не менее оно продолжало в массе своей выступать как социальная база царизма и стабилизирующая сила, противостоящая либерализму и революционаризму.

Е.П.Кабытовой поставлена и проблема идеологии либерального поместного дворянства, которая, по ее мнению, страдала непоследовательностью и половинчатостью. Фактически она не вылилась в четкую созидательную программу переустройства России. Кроме того, либералы из числа дворян не опирались на большинство собственного сословия, а их предложения и требования вызывали бурю негодования и обвинения в предательстве в консервативных кругах.

Монографическое исследование Е.П.Кабытовой основано на материалах Центрально-Черноземного района — Воронежской, Курской, Орловской и Тамбовской губерний. При этом были выявлены специфически региональные особенности поведения и умонастроений дворянства. Поместное дворянство этого региона, как утверждает исследовательница, было тесно связано общими экономическими, духовными и культурными традициями. Для него была характерна особая консервативность политических позиций и мышления, не случайно его представители составляли костяк Совета объединенного дворянства. Либералы в районе были немногочисленны. Однако, как считает автор монографии, предложения Темниковского, Моршанского уездных комитетов Тамбовской губернии, Суджанского уездного комитета Курской губернии, Елецкого уездного комитета Орловской губернии объективно отражали необходимость капиталистического переустройства России путем реформ.

Несомненным достоинством книги является стремление показать дворянство во взаимодействии с другими слоями общества, прежде всего крестьянством. Исследовательница отмечает сложность ситуации. Она указывает и на стремление отдельных дворян учесть крестьянские интересы, и на существование конфронтационных настроений, особенно в 1905 — 1907 гг.

Привлекает стремление Е.П.Кабытовой показать историческую реальность через судьбы конкретных людей. Ей удалось нарисовать исторически выверенный и объективный портрет калоритнейшей фигуры в лагере правых — Н.Е.Маркова-2. Нельзя не согласиться с выводом о том, что он был глубоко предан идее самодержавия, а вся его политическая деятельность была проникнута патриотическим долгом служения Родине, защиты ее государственности. Но при этом он не забывал и о чисто сословных интересах, выражая взгляды консервативного поместного дворянства. Психологически достоверны и другие портретные зарисовки книги — непоследовательного либерала М.А.Стаховича и князя П.Д.Долгорукова.

Источниковая база монографии Е.П.Кабытовой достаточно широка, что существенно повышает ее историографическую значимость. Исследовательнице удалось извлечь и проанализировать материалы из Государственного архива Российской Федерации, Российского государственного исторического архива, архивов Воронежа, Курска, Орла, Самары. Она сопоставила их с документами личного происхождения, периодической печатью, статистикой. В результате попытки поместного дворянства в начале XX в. разработать концепцию выхода из глубочайшего кризиса и «обновления» России представлены в книге системно, в деталях.

Нельзя не остановиться и на историографическом анализе, который предлагается Е.П.Кабытовой, именно на анализе, а не обзоре. Исследовательница уделила особое внимание работам последних лет — монографиям Ю.Б.Соловьева, А.П.Корелина, А.Я.Авреха, В.С.Дякина и др. Принципиальное значение имеет вывод о том, что комплексное исследование истории дворянства требует разработки проблем не только в общероссийском масштабе, но и на региональном уровне. Е.П.Кабытова вполне справедливо отмечает, что необходимо выявление общего и особенного в программе и такти-

ке дворянства различных регионов страны.

Отмечая несомненные достоинства монографии, нельзя не указать на излишнюю, как нам представляется, концентрацию фактологического материала, начинающего «давить» на читателя.

Как ни парадоксально это звучит, но книга Е.П.Кабытовой, посвященная отдаленной в общем-то эпохе — началу XX в., удивительно современная. Так и кажется, что с ее страниц звучат не речи дворян на заседаниях губернских и уездных дворянских собраний, а выступления сегодняшних депутатов Государственной Думы, представителей региональных органов власти и т.п. Читатель невольно начинает проводить параллели, искать современные аналоги исторических фактов, сопоставлять ситуацию. И в этом смысле монография может представлять несомненный интерес не только для историка, но и для политолога, социолога, регионоведа.

В.А.ЮРЧЕНКОВ,
кандидат исторических наук,
доцент

ИМЯРЕКОВ М.Г. Лирика душевной печали: (Мордовская обрядовая поэзия. Причитания): Учеб. пособие. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1995. — 100 с.

В последние годы мордовская фольклористика характеризуется усилением интереса к вопросам преемственности традиций духовной культуры, изучению древних периодов национальной истории и связанных с ними проблем этногенеза мордовского народа. Проделана большая работа, издан целый ряд монографических исследований, в которых достаточно полно выявлены историко-этнографические сведения, содержащиеся в тех или иных жанрах мордовского устно-поэтического творчества.

Однако до последнего времени в силу специфики бытования с этой точки зрения малоизученным оставался один из сложных и специфических жанров мордовской семейно-обрядовой поэзии — похоронные причитания. Их рассмотрению посвящено учебное пособие профессора кафедры финно-угорских литератур Мордовского университета М.Г.Имярекова. На большом фактическом материале показаны жанрово-типологические, региональные и национально-художественные особенности похоронных причитаний. По мнению автора, они содержат ценные сведения об общественной, социальной и семейно-бытовой жизни мордовского народа, а также помогают восстановить черты различных периодов истории мордвы, о которых не сохранилось никаких письменных свидетельств.

М.Г.Имяреков рассматривает причитания не только как обязательный элемент похоронного обряда, но и как художественно-поэтическое явление, созданное умом и талантом мордовского народа. Ученый заметно раздвигает рамки и уточняет представление об этом жанре, справедливо видя в нем «живой памятник древнего периода жизни мордвы и значительное явление ее позднейшего быта» (С.7). Автор прослеживает с точки зрения исторического развития фольклора степень распространения и бытования причитаний и похоронного обряда в наши дни.

Методически глубоко продумана структура учебного пособия. В первой главе автор касается вопросов собирания и изучения мордовской обрядовой поэзии. Опираясь на многочисленные изыскания краеведов, историков, литературоведов и фольклористов, ученый приходит к выводу, что причитания и похоронный обряд мордвы уже в XVIII в. были сформировавшимися и имели многовековую традицию. Начало собиранию и изучению этого жанра, как отмечает М.Г.Имяреков, было положено русскими учеными, священнослужителями и путешественниками, которые с образованием Русского географического общества стали проявлять заметный интерес к истории и культуре мордвы. Они подготовили почву для сбора и изучения причитаний, этой работой занялись первые ученые из мордвы М.Е.Евсевьев, М.Т.Маркелов и др.

Во второй главе пособия рассматривается широкий круг вопросов, связанных с бытованием и мастерством исполнения причитаний. Автор выделяет ельниковскую, зубово-по-

лянскую и инсарско-темниковскую исполнительские традиции. Каждая традиция анализируется, называются имена лучших исполнителей.

При рассмотрении поэтики причитаний М.Г.Имяреков видит свою основную цель не в том, чтобы показать использование тех или иных изобразительно-выразительных средств, а в том, какова их конкретная эстетическая функция, что, собственно, и делает их атрибутами совершенно специфической художественной системы. В целом «все изобразительно-выразительные средства в плачах подчинены раскрытию главных тем причитаний: выражению чувства скорби по умершему, большого горя, причиненного потерей любимого и дорогого человека» (С.124).

Заслуживает внимания убедительно подтвержденный автором вывод о специфике мордовской обрядовой поэзии, лучшие традиции которой унаследовала национальная письменная литература. Своеобразие мордовской обрядовой поэзии автор видит прежде всего в тяготении причитаний к точной передаче фактов, к жизненной достоверности художественных деталей, в отсутствии отвлеченной символики. Это подтверждается и характером поэтики письменной мордовской литературы, в основе своей также постоянно тяготеющей к конкретно-реалистическим формам изобразительности.

Вместе с тем в учебном пособии хотелось бы видеть более развернутыми сравнительные характеристики мордовских причитаний и обрядовой поэзии других финно-угорских народов. Недостаточно, на наш взгляд, прослежено и проникновение традиций обрядовой поэзии в письменную литературу.

В целом же свежесть материала, впервые введенного в мордовскую фольклористику, стремление автора рассмотреть жанр причитаний в широком разрезе социально-этнической жизни народа, позволяет говорить о книге как о заметном вкладе в мордовскую фольклористику, в изучение духовной и материальной культуры мордовского народа. Поэтому пособие представляет ценность не только для студентов, аспирантов и преподавателей, но и для всех, кто интересуется вопросами развития мордовского фольклора.

М.И.ЛОМШИН,
кандидат филологических наук

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА

22 августа 1997 г. в Саранске состоялось заседание Межведомственной комиссии по вопросам реализации Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 годы. В заседании комиссии приняли участие представители Министерства экономики Российской Федерации, президент и вице-президент Глобэксбанка, Глава Республики Мордовия, Председатель Государственного Собрания Республики Мордовия, руководитель администрации Главы республики, члены республиканского правительства, представители министерств и ведомств республики.

Открыл заседание Председатель Правительства Республики Мордовия В.Д.Волков, который сказал о целях заседания, а также важности стоящих перед его участниками задач.

С докладом «О ходе выполнения в 1996—1997 годах Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 годы и бюджетной заявке на ее финансирование в 1998 году» выступил заместитель председателя Межведомственной комиссии, руководитель Дирекции Программы, заместитель Председателя Правительства — министр экономики Республики Мордовия В.И.Гришин.

Выступление генерального директора АО «Лисма» В.В.Литюшкина было посвящено реализации проекта № 17 «Российский свет» Программы.

О внесении изменений и дополнений в некоторые проекты Программы говорили генеральный директор АО «Саранскккабель» Э.А.Боксимер, генеральный директор АО «Мордовэнерго» Н.И.Ларюшкин и главный инженер АО «Электровыпрямитель» Л.А.Рожков.

Министр сельского хозяйства и продовольствия Республики Мордовия В.Г.Печаткин познакомил участников заседания с ходом структурной перестройки агропромышленного комплекса, ориентированной на производство экологически чистых продуктов питания.

Первый заместитель министра экономики Российской Федерации А.Г.Шаповальянц в своем выступлении выделил Программу экономического и социального развития Республики Мордовия среди других подобных программ, назвав ее несомненным достоинством то, что она состоит из конкретных проектов, предусматривающих производство конкурентоспособной продукции.

Глава Республики Мордовия Н.И.Меркушкин в своем выступлении отметил, что реализация Программы стала основной деятельностью руководства республики и что ее осуществление позволит Мордовии занять достойное место на общероссийском и международном рынках.

Директор НИИ регионологии при Мордовском государственном университете А.И.Сухарев рассказал о системе научного сопровождения Программы.

Итогом заседания Межведомственной комиссии стали следующие решения.

Доклад заместителя Председателя Межведомственной комиссии по вопросам реализации Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 годы, руково-

дителя Дирекции Программы В.И.Гришина о реализации Программы в 1996 г. принять к сведению.

Утвердить отчет о финансировании Программы в 1996 г.

Одобрить приоритетные направления бюджетной заявки на финансирование Программы из федерального бюджета в 1998 г. и рекомендовать ее координатору — Минэкономики России, а также Минфину России, Миннауки России, Правительству Республики Мордовия обратиться в Государственную Думу с просьбой о поддержке их реализации.

Согласиться с распределением средств, выделенных из бюджета Российской Федерации на реализацию Программы в 1997 г.

Принять к сведению план финансирования Программы в 1997 г. из республиканского бюджета и проект бюджетной заявки на ее финансирование из республиканского бюджета на 1998 г.

Считать приоритетными проекты программы, направленные на развитие энергетики, светотехнической и электротехнической промышленности, агропромышленного комплекса, включая предприятия переработки, строительство Республиканской клинической больницы и завершение строительства Сурского водовода.

Просить Минэкономики России, Минфин России, Внешэкономбанк ускорить решение вопросов о включении:

а) в Итальянскую кредитную линию: АО «Ламзурь» — 4,6 млн дол. США для закупки оборудования фирмы «Карли и Монтанари»; ЗАО «Цветлит» — 4,0 млн дол. США для закупки оборудования фирмы «Проперци Континуус» по производству алюминиевой катанки; АО «Саранский комбинат макаронных изделий» — 3,0 млн дол. США для закупки оборудования;

б) в кредитную линию «KFW»: АО «Биохимик» — 10,0 млн немецких марок для закупки упаковочного оборудования германской фирмы «Роберт Бош ГМБХ».

Поддержать предложение корпорации «Российский свет», согласованное с Правительством Республики Мордовия, о продлении срока реализации Федеральной целевой программы «Энергосберегающая электротехника» и просить Минэкономики России внести в установленном порядке данное предложение в Правительство РФ.

В целях ускорения проведения реструктуризации светотехнической промышленности и реализации проекта № 17 просить Минэкономики России рассмотреть возможность привлечения дополнительных финансовых средств для реализации проектов, представленных на инвестиционный конкурс высокоэффективных быстроокупаемых проектов ОАО «Лисма» (производство стеклянных колб с использованием автоматов типа «Риббон» и создание производства вольфрамовой проволоки).

Рекомендовать Минэкономики России и Минфину России:

а) включить в план финансирования конверсионной программы: ОАО «Лисма» — 20,0 млрд руб.; ОАО «Электровыпрямитель» — 10,16; ОАО «Орбита» — 5,0; ОАО «Ковылкинский электромеханический завод» — 20,0; ГП «Саранский механический завод» — 44,6 млрд руб.;

б) предусмотреть на 1998 г. в рамках Федеральной целевой программы «Разработка и производство пассажирского подвижного состава нового поколения на предприятиях России (1997—2000 годы)» государ-

ственную поддержку ОАО «Электровыпрямитель» в объеме 1 млрд руб. для ввода в действие мощностей по выпуску 50 шт. статических преобразователей для тяговых вагонов пригородных электропоездов;

в) рекомендовать ОАО «Электровыпрямитель» представить в Минэкономики России материалы для участия в инвестиционном конкурсе высокоэффективных быстроокупаемых проектов.

Минфину России, Внешэкономбанку до 15.09.97 ускорить оформление кредитного соглашения на финансирование контракта, заключенного АО «Саранскккабель» с финской фирмой «Нокиа Майлефер» и выдать швейцарскому кредитору платежную гарантию Правительства России.

Учитывая высокую строительную готовность на Саранской ТЭЦ-2 (IV очередь) и необходимость оплаты практически готового основного энергетического оборудования для этого пускового в 1998 г. объекта:

— просить Первого заместителя министра экономики А.Г.Шаповальянца изыскать возможность финансирования этой стройки из федерального бюджета в объеме фактического выполнения на 1 июля 1997 г. в пределах предусмотренного федеральным бюджетом на 1997 г. до секвестирования. При этом объемы финансирования сверх секвестированных следует отнести на кредиторскую задолженность;

— Минэкономики России, Минфину России, Минэнерго России, РАО «ЕЭС России», Правительству Республики Мордовия, ОАО «Мордовэнерго» при доработке проектов федерального и местного бюджетов, а также проектов годовых заданий указанных акционерных обществ на 1998 г. обеспечить концентрацию инвестиционных ресурсов на строительстве ТЭЦ и финансирование работ за счет всех источников не ниже уровня 1997 г. (с учетом секвестирования бюджета).

Просить Минэкономики России решить вопрос о погашении кредиторской задолженности за выполненные в 1997 г. объемы работ в сумме 25,1 млрд руб. по мероприятиям следующих проектов Программы: проект № 25 «Пенициллин» (ОАО «Биохимик») — 4,8; проект № 33 «Экскаватор» (ОАО «Сарэкс») — 1,7; проект № 17 «Российский свет» (АО «Лисма») — 9,2; проект № 44 «Республиканская клиническая больница» — 3,2; проект № 48 «Региональный учебный округ» (завершение строительства учебно-лабораторного корпуса НИИ регионологии при Мордовском государственном университете) — 2,2; проект № 18 «Энергосберегающие полупроводниковые приборы силовой электроники и преобразователи» (ОАО «Электровыпрямитель») — 4,0.

Разрешить Дирекции Программы, по согласованию с Правительством Республики Мордовия и Президиумом Межведомственной комиссии, использовать часть средств, выделяемых из федерального и республиканского бюджетов на реализацию Программы, в качестве беспроцентного кредита для финансирования мероприятий Программы, не подлежащих бюджетному финансированию, на возвратной основе с последующим утверждением Межведомственной комиссией.

Просить Минсельхозпрод России, Минфин России рассмотреть вопрос о финансировании работ по созданию МТС в Мордовии за счет затрат капитального характера в сельском хозяйстве, возвратных средств по лизингу в объеме 40 млрд руб.

Рекомендовать Минэкономики России, Минобразования России, Минфину России включить в Федеральную целевую программу «Развитие образования» финансирование в 1998 г. завершения строительства учебно-лабораторного корпуса НИИ регионологии при Мордовском государственном университете в сумме 2,5 млрд руб.

Правительству Республики Мордовия предусмотреть на 1998 г. 1 млрд руб. капвложений на строительство корпуса НИИ регионологии из республиканского бюджета.

Согласиться с созданием Фонда Программы и рекомендовать Дирекции Программы внести соответствующие предложения на рассмотрение сессии Государственного Собрания Республики Мордовия.

Внести изменения и дополнения в проекты Программы.

Доклад А.И.Сухарева, директора НИИ регионологии, члена Межведомственной комиссии, принять к сведению.

Рекомендовать Миннауки России открыть с III квартала 1997 г. долевое финансирование из федерального бюджета НИОКР по новым технологиям на базе ресурсов Мордовии, по устойчивому развитию Мордовии на основе экологической безопасности, прошедших экспертизу Минобразования России и Миннауки России.

Дирекции Программы к очередному заседанию Межведомственной комиссии подготовить доклад «О реализации инновационных мероприятий по Федеральной программе экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 годы, получивших финансовую поддержку из федерального бюджета в 1997 году».

Принять к сведению информацию ответственного секретаря Межведомственной комиссии П.Е.Семенова — «О ходе выполнения решений второго заседания комиссии».

Утвердить план работы Межведомственной комиссии на 1997 г.

Согласиться с повесткой дня очередного заседания Межведомственной комиссии.

Провести очередное (четвертое) заседание Межведомственной комиссии в ноябре-декабре 1997 г. в Москве.

Ввести в состав Президиума Межведомственной комиссии В.Д.Волкова — Председателя Правительства Республики Мордовия, А.Г.Шаповальянца — Первого заместителя министра экономики Российской Федерации, В.Н.Алимпиева — заместителя министра науки и технологий Российской Федерации, П.Е.Семенова — заместителя начальника Департамента Минэкономики России.

Утвердить Председателем подкомиссии по вопросам финансов и инвестиций А.Г.Шаповальянца;

членом подкомиссии: В.И.Щедрова — заместителя руководителя федеральной дорожной службы;

членом подкомиссии по вопросам организационно-методического обеспечения В.Н.Алимпиева;

членом контрольно-ревизионной группы Н.Д.Подуфалова — заместителя министра общего и профессионального образования Российской Федерации.

В целом можно сделать вывод, что Федеральная Программа развития Республики Мордовия стала действенным механизмом реализации принципов федерализма в преодолении кризисных явлений в конкретном регионе, в решении ряда общероссийских проблем.

В.В.КОЗИН

КОНГРЕСС ПО ПРОБЛЕМАМ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНОЛОГИИ

26—28 сентября 1997 г. в Нижнем Новгороде проходил Первый российский конгресс по проблемам сравнительной политической регионологии, в работе которого приняли участие исследователи из Москвы, Санкт-Петербурга, 15 республик и областей России, а также ученые из Англии, Венгрии, Германии, Голландии, США, Франции, Японии и других стран.

Организаторами конгресса выступили администрация области, Нижегородской исследовательский фонд, Институт гуманитарно-политических исследований (г.Москва), Фонд Альфреда Мозера (Нидерланды).

Пленарное заседание открыл вице-губернатор Нижегородской области Б.С.Духан.

В докладе Э.А.Паина, советника Президента РФ, директора Центра этнополитических и региональных исследований было отмечено, что цель конгресса — налаживание и укрепление связей с региональными научными центрами, изучающими политические, национальные, социально-экономические проблемы регионов. Политическая регионология призвана не только изучать электоральное поведение, но и заниматься сравнительным региональным анализом, исследовать внешнеполитические и межгосударственные связи регионов. Э.А.Паин представил участникам конгресса сборник статей «Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия».

В.С.Комаровский, вице-президент Российской ассоциации политических наук, заведующий кафедрой Российской академии государственной службы, в своем выступлении подчеркнул, что сравнительная политическая регионология — новое научное направление регионологии, предметом исследования которого являются ресурсы власти; население как субъект политического поля, институты гражданского общества, отношения региональных и федеральных властных структур. В федеративном государстве конфликты между субъектами федерации естественны. Например в США преобладают конфликты, связанные с правами человека, в России — финансово-бюджетные. Однако механизмы их разрешения в России не отработаны. Одна из главных задач сравнительной политической регионологии — разработка цивилизованных способов и форм разрешения конфликтов.

К.Зегберс, директор Института Восточной Европы (Германия), остановился на анализе роли регионов в современном государстве. По мнению выступающего, границы внутренней и внешней политики становятся все прозрачнее, долговременные интересы регионов связаны с повышением их роли в международном сотрудничестве. Эти процессы должны стать предметом изучения сравнительной политической регионологии.

С.В.Борисов, президент Нижегородского исследовательского фонда, рассказал о традициях политической регионолистики, сложившихся в Нижнем Новгороде, о связях с региональными научными центрами.

Интерес у участников конгресса вызвали выступления Дж. Азраэла, директора «Российской инициативы» корпорации Рэнд (США), О.А.Колобова, декана исторического факультета ННГУ им.Лобачевского, К.Мацузато, профессора университета Хоккайдо (Япония), В.Нечаева, эксперта ИГПИ (Курск), Г.А.Козловой,

генерального директора центра «Дискуссионное пространство» и др.

Для участников конгресса было организовано четыре семинара: «Предотвращение конфликтов между федеральным центром и регионами России», «Сравнительные исследования регионального политического процесса», «Сравнительные исследования политико-правового статуса региона», «Местные инициативы в области экологической политики в Нижегородском регионе», а также круглые столы «Политическая социология региона», «Внешние связи регионов» и «Сравнительные исследования регионального элитизма».

Работа конгресса позволила исследователям уточнить методологические принципы нового научного направления, обменяться опытом исследовательской работы, наметить перспективы дальнейшего сотрудничества. Принято решение проводить конгрессы по сравнительной политической регионологии раз в два года.

С.В.ПОЛУТИН,
кандидат социологических наук

Писачкин В.А. Социология жизненного пространства. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1997 — 180 с.

Рассмотрена концепция универсального подхода к категории «жизненное пространство» в системе социальных отношений и ценностных ориентаций в контексте диалога социологии, экологии, этики, психологии, науки и культуры в целом.

Предназначена для научных работников, преподавателей и студентов вузов, учителей школ.

Социология и социальная антропология: Межвуз. сб./ Под ред. В.Д.Виноградова, В.В.Козловского. Спб.: Алетейя, 1997 — 334 с.

Представлены исследования по теории, методологии и истории социологии. Обсуждаются «вечные» темы и новые вопросы социального познания современного общества.

Адресован социологам, историкам, философам, антропологам, преподавателям и студентам вузов, а также всем, интересующимся отечественной и мировой социологией и социальной антропологией.

ABSTRACTS

5 Years to the «Regionology» Magazine.

The Editorial Article is devoted to the 5th anniversary of the magazine and sums up the results of the activity.

It is Needed New Economic Order, Strong Power and State.

The Report of the President of the Russian Federation on the first Sitting of the Autumn Session in the Council of Federation (September 1997).

On the Plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Region of the Russian Federation.

The Decree of the President of the Russian Federation from 9 July 1997, № 696.

On the Administration of the President of the Russian Federation by Coordination of the Activity of the Plenipotentiaries of the President of the Russian Federation in the Regions of the Russian Federation.

The Decree of the President of the Russian Federation from 1 September 1997, № 958.

The Resolution of the President of the Russian Federation on the Project of the Federal Law «On the Bases of the Municipal Service in the Russian Federation» from 9 June 1997.

On the Financial Bases of Local Self-Government in the Russian Federation.

The Federal Law adopted by the State Duma on 25 September 1997, № 126—ФЗ.

Belyakov D. J. The Space of Power: the Dynamics of the Administrative and Territorial Organization and the System of Economic Management.

The article is devoted to the questions of correlation between the administrative and territorial division of Russia and economic management. The author shows the development of the economic management beginning with the Soviet plan system.

Lysenko V. N., Lysenko L. M. The Governors are in the Past and at Present of Russia.

The authors consider the stages of development of the modern institution of the governorship and underline its peculiarities in the context of political situation in Russia.

The Basic Regulations of the Conception of the Next Stage in the System of Higher Education Reforming.

It is Needed to Raise the Level of Education.

The interview of the Deputy Chairman of the Government of the Russian Federation O. N. Sysuyev to the «Vuzovskiye vesti» Newspaper, who characterizes the present condition and the prospects of the further development of the higher school in Russia.

On Perfection of the System of Professional Education in the Kabardin-Balkar Republic.

The Resolution of the Government of the Russian Federation from 10 September 1997, № 1153.

Shafranov-Kutsev G. F. The Regions Hold Up the Shoulder.

The article is devoted to the analysis of the present condition of the Tumen State University and to the questions of its integration in the solution of the regional problems.

Pavlov A. P. Distance Education in Russia.

The author describes the new methodology of distance (electronic) education, called as «Electronic Faculty» which is elaborated by the Centre of Informatization, Social, Technological Researches and Scientific Analysis «ISTINA».

On the Ratification of the Regulations on the Ministry of Science and Technology of the Russian Federation.

The Resolution of the Government of the Russian Federation from 12 September 1997, № 1158.

Kozlov G. V. What Should We Wait from the Reforming of the Academic Science?

The author analyses the present condition of the Russian Academic Science and the main trends of its further development. The author suggests the measures directed to modernization of the structure of the science administration.

The Russian Academy of the Science on the Start.

The Interview of the Chief Secretary of the Russian Academy of the Science, Academician N. Plate to the «Poisk» Newspaper, concerning the problems of the reforming of the Russian Science.

Slepokurov A. S. On the Conceptual Basis of the Regional Scientific and Technological Policy.

The author considers the basic approaches to the formation of the regional scientific and technological policy, which provides the effective use of scientific and technological potential of the region. In author's opinion, the main component of the regional policy is innovative activity.

Levakin I. V. The Modern Russian Legal Scientific Regionology.

The author suggests the new approach to study the federating organization of the Russian Federation through the conception of «region» and elaborates the perspective scientific trends, that is the Modern Russian Legal Regionology and also the course of studies «The Modern Russian Legal Regionology».

Patrusheva E. G., Solovyov A. V. Study of the Market as a Condition of Perfection of the Commodity Policy of Enterprises.

Presented are the results of the marketing research held for an enterprise in Yaroslavl. This research permits to solve the financial problems and to perfect the commodity policy.

Vantusov U. A., Levtsev A. P., Ivantsev A. S., Lasarev A. A. The Problems of Small Power Engineering in Region.

The authors substantiate the necessity to develop the small power engineering in Mordovia and analyse not only traditional but also new progressive objects of the small power engineering.

Kovalyov V. A., Shabayev U. P. The Estimation of Conflict Potential in the Komi Republic.

The authors define and characterize the main fields of social conflict in the region. In authors' opinion, the basic reason of social tension increase that is economic crisis and decline in living standards.

Arzhantsev B. V. The Genealogy Memorial of History and Culture.

The author substantiates the necessity to renew the traditions of the genealogy. In author's opinion, this renewal permits to restore the continuity of the generations and enhance the sense of pride for the ancestors among the young people.

Boyarkina L. B. The Component of Another Nation in Music Traditions of the People in Povolzhsko-Uralsky Region.

The author elicits the peculiarities in the culture of the people in Povolzhsko-Uralsky Region. The author considers the negative experience of influence of the borrowings on the original music traditions and underlines the necessity to preserve traditional music culture.

АВТОРАМ

* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей — до 12 м. с., рецензий — до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала или помещены на дискете. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

* В аннотации (8—10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.

* Рукописи рецензируются.

* В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), год рождения, ученую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также паспортные данные (номер, серия, кем и когда выдан). Просим выслать фотографию.

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерство науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала — сложные процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношений 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 «Газеты и журналы на 1998 год».

Подписная цена на 1-е полугодие 1998 г. — 20 000 руб.

Индекс журнала ***73335***

Технический редактор *Е.В.Глазкова*
Компьютерный набор *И.Е.Грошевой*
Макет *Е.Г.Скворцовой*
Перевод аннотаций *М.Н.Ермаковой*

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1997 г. Сдано в набор 15.08.97. Подписано в печать 09.09.97. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 13,95. Уч.-изд. л. 12,48. Усл. кр.-отт. 14,33. Тираж 2000 экз. Заказ № 5283.

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61. НИИ регионологии. Тел. (834-22) 4-26-94, 9-97-19; факс (834-2) 17-39-95. Электронная почта: root @rri.Mordovia SU

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете. 430000, Саранск, ул. Пролетарская, 61.

Отпечатано в типографии «Красный Октябрь» Министерства печати и информации Республики Мордовия. 430000, г. Саранск, ул. Советская, 55а.