

1/1999

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 диске. 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), дату и год рождения, учченую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также **паспортные данные** (номер, серия, кем и когда выдан) и **номер страхового свидетельства пенсионного страхования**. Просим выслать **фотографию**.

Технический редактор Е.В.Глазкова
Макет Е.Г.Скворцовой
Перевод аннотаций М.Н.Ермаковой

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1997 г. Сдано в набор 11.01.99. Подписано в печать 10.03.99. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 14,88. Уч.-изд. л. 13,36. Усл. кр.-отт. 15,25. Тираж 1500 экз. Заказ № 1670.

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61. НИИ регионаологии.
Тел. (834-22) 9-97-19, 4-26-94; факс (834-2) 17-39-95. e-mail: rri@moris.ru

Набрано в НИИ регионаологии 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.

The Regulations on Departmental Commission under the Local Self-Government Council in the Russian Federation on the State Support of the Municipal Units and the Formation of Conditions for Realization of the Constitutional Authorities in the Local Self-Government.

The Mayors of the Cities Join their Efforts.

The Session of the Russian Cities Union held on 19 February 1999.

Nikitenko N.V., Kusmina V.A. The Local Self-Government in Pskov Region: Mechanism of Realisation.

The authors show the model of the local self-government in Pskov Region. A special attention the authors pay to the questions concerning the financial independence of the municipal units and to the interaction between the Bodies of the State Power and the local self-government.

Kiselyov A.G. The Efficiency of the Administrative Information.

The author analyses the perfection of the State Regional Administration on the base of the new technologies and substantiates the main criteria of efficiency of the administrative information.

On the Results of Working in Education of the Russian Federation in 1998 and the Main Tasks of Ministry of the General and Professional Education of the Russian Federation in 1999.

The Report of Minister of the General and Professional Education of the Russian Federation V.M. Filippov on the Session of the annual Ministry Board held on 2 March 1999.

Higher Education in XXI Century: Approaches and Practical Measures.

The Materials from the World Conference held on 5–9 October 1998 in Paris under the aegis of UNESCO.

The Organisational and Economic Innovations in Education.

The Materials from the All-Russian Conference «The Structural and Functional, Organisational and Economic Innovations in Education» held on 1 – 4 February 1999 in Tumen.

The Legislative Providing in Scientific and Technological Progress.

The Recommendations of the Parliamentary Session from 3 December 1998.

The Recommendations in Using the Legislation of the Russian Federation on Bankruptcy to the Scientific Organisations.

Zamyatin D.N. The Historical and Geographical Aspects in the Regional Policy and the State Administration in Russia.

The author considers the general historical and geographical peculiarities in the regional policy and the State Administration in Siberia and Far East suggests the new definitions «territorial pattern», «territorial frame», «geoeconomic image».

On the Budget of Development of the Russian Federation.

The Federal Law from 26 November 1998 № 181-ФЗ.

On the Perfection of the Role of Consumers' Cooperatives in Providing the Population with Foodstuffs.

The Regulation of the Government of the Russian Federation from 7 January 1999 № 24.

Ryskin N.V. The Methodological Basis of Elaboration the Development Conception in Agricultural and Industrial Complex in the Region.

The article presents the basic theoretical and methodological aspects of elaboration the conception of development in Agricultural and Industrial Complex on the regional level.

The Present Conditions and Development Perspectives in Economic Sociology.

The Materials from the International Scientific and Practical Conference held on 11–12 November 1998 in Moscow.

Sevruk M.A. The Perspectives of the Development of Economic Sociology in Russia.

The author analyses the present conditions of economic sociology in Russia and defines the basic trends in its development. A special attention the author pays to the role of economic sociology in the perfection of social and economic mechanism in market economy.

Fedotov U.D. The Estimation of the Regional Way of Living among the Different Groups of Population.

The author presents the sociological approach to the estimation of ecological conditions of living and shows the influence of the ecological factors on health of the different social groups.

On Approval of the Regulations on the Administration of the President of the Russian Federation on the Problem of the Cossacks.

The Decree of the President of the Russian Federation from 16 November 1998 № 1397.

Abdrashitov R.T., Pidde A.L., Sergeyev S.G. The Automatized System of the Complex Analysis of the Condition in the Region.

The authors substantiate the necessity of the high technologies in the analytical activity of the Bodies of the State Power and suggest to create automatized system of the complex analysis of the conditions in the region.

Zhdanova S. P. The Problems and Contradictions in Advertising Business in Mass Media.

The author analyses the present conditions in advertising business in mass media in the Russian Federation. The author underlines the contradictions which influence on the development of the information and business.

Республика Коми: власть, бизнес, политика: Социол. этюды: Сб. ст. — Сыктывкар, 1998. — 125 с.

Представлен социологический анализ различных сторон регионального развития в условиях переходной экономики. Выявлены тенденции сырьевой специализации экономики Республики Коми.

Для экономистов и социологов, изучающих проблемы регионального развития.

Предпринимательство Поволжья: истоки, традиции, проблемы и тенденции развития. — Чебоксары, 1998. — 336 с.

Материалы научно-практической конференции, прошедшей в г.Чебоксары 23 — 24 июня 1997 г.

Пути преодоления социально-экономического кризиса в регионах Российской Федерации. — Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 1999. — 293 с.

Рассмотрены основные проблемы преодоления кризисных явлений в социально-экономической сфере, усилия государственного регулирования в этом процессе, стабилизации региональных экономических систем.

Для экономистов, преподавателей и студентов вузов.

Н.П.Огарев от XIX к XXI веку. — Саранск: Тип. «Красн. Окт.», 1999. — 254 с.

Материалы XXVII Саранских международных Огаревских чтений.

ABSTRACTS

The Conception of the Present Regional Education Policy in the Russian Federation.

On the Coordination of International and External Economic Relations of the Russian Federation Subjects.

The Federal Law from 4 January 1999 № 4-ФЗ.

Seven Criteria of the Real Federalism.

The Report of E.M.Primakov at the All-Russian Conference on the problem of federative relations held on 26 January 1999.

The Main Thing in National Policy is Protection of Human Rights and Liberties Independently from Nationality and Territory of Living in the Russian Federation.

The Report of Minister of National Policy R.G.Abdulatipov.

On the Federal Aim Program «Siberia» (The Basic Trends of Economic and Social Development in Siberia for 2005).

The Resolution of the Government of the Russian Federation from 19 December 1998 № 1510.

The Siberian Agreement with Prime-Minister.

The Interview of the Chairman of the Council of Regional Association «Siberian Agreement» V.Kress to «Rossiyiskaya Gazeta».

Dolenko D.V. The Creative Heritage of N.P.Ogaryov and the Modern Russian Federalism.

The author analyses the evolution in N.P.Ogaryov's conception of federative organisation in Russia and considers the correspondence of the real Russian federalism to N.P.Ogaryov's conception. The author also underlines the contradictions connected with organisation of federation on the national and territorial principle.

Maslovskaya M.V. The Legal Regulation of the Election Process in the Russian Federation Subjects.

The article is devoted to the analysis of the legislative basis of the election process in the Russian Federation Subjects. The author sums up the practice of the last election campaigns and suggests the ways of their perfection.

The Formation of the Union between Russia and Byelorussia.

The Declaration on the Further Development of Russia and Byelorussia, the Agreement between Russia and Byelorussia on Equal Civil Rights, the Agreement between Russia and Byelorussia on the Organisation of Equal Conditions to the Subjects of Economy.

The Questions of the Local Self-Government Council in the Russian Federation.

The Decree of the President of the Russian Federation from 13 November 1998 № 1373.

обмена педагогическим опытом, его анализа и обобщения и в связи с этим возлагал большие надежды на систематические встречи преподавателей Закона Божия. Словно в ответ на призыв отца Алексея только сейчас начинают созываться конференции законоучителей. Докладчик выразил надежду на осуществление начинаний, о необходимости которых более ста лет назад говорил и писал Алексей Масловский.

На конференции были приняты рекомендации, в которых отмечено, что духовно-педагогическое наследие А.И.Масловского вызвало живой интерес в научных и педагогических кругах. В наше время, когда многие гуманистические ценностные ориентации утрачиваются, анализ работ А.И.Масловского

показывает, что духовные ценности должны жить и воспроизводиться в русской культуре, носителями которой в истории России были интеллигенция и священство. Долг священника предопределил активное участие А.И.Масловского в организации общественной, культурной жизни Саранска, его творчество как историка, археографа, этнографа, культуролога.

Научно-педагогическая конференция рекомендовала продолжить работу по возвращению из небытия имен других священнослужителей, всемерно способствовать возрождению традиций и взаимодействию светской и церковной образовательных систем в современной России.

Л.П. КАНАЕВА

КУРАКОВ Л.П. Экономическая теория: Учеб.пособие. — М.: Пресс-сервис, 1998. — 688 с.

Рассмотрены основные вопросы экономической теории.
Для студентов высших учебных заведений.

ФЕДОРОВ Н.В., КУРАКОВ Л.П. Прогнозирование социально-экономического развития регионов Российской Федерации. — М.: Пресс-сервис, 1998. — 688 с.

Рассмотрены состояние и перспективы прогнозирования развития экономики в субъектах Российской Федерации. Особое внимание уделено вопросам государственного управления, бюджетно-финансовых взаимоотношений, инвестиционной политики, рынка труда и занятости, антимонопольного регулирования, социально-экономического функционирования регионов.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов, работников госучреждений, предпринимателей.

КУРАКОВ Л.П., КРАСНОВ А.Г., НАЗАРОВ А.В. Экономика: инновационные подходы: Учеб.пособие. — М.: Гелиос, 1998. — 600 с.

С учетом инновационных процессов в современных экономических системах подробно рассмотрены основные проблемы экономической теории.
Для студентов вузов.

МОКШИНА Е.Н. Этническая ситуация в Мордовии на современном этапе. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1998. — 180 с.

Освещены актуальные проблемы межнациональных и внутринациональных (мордовских) отношений.

Для этнографов, историков, социологов, краеведов, студентов гуманитарных факультетов.

шего совершенствования системы биологического, в том числе генетического, образования. Рассматривались методологические и методические аспекты обучения (дискретность и целостность генотипа, эволюция генетической организации от про- и эукариот). Сформулирована идея унификации образовательного процесса с учетом профессиональной направленности подготовки кадров с высшим и средним специальным образованием. Обоснована концепция перехода от антропоцентристского взгляда на живую природу к биоцентристскому. Все это в совокупности имеет положительное значение в расширении кругозора учителей биологии по приоритетным направлениям генетики и региональным проблемам образования.

Н.Ф.САНАЕВ,
доктор биологических наук,

В.И. ЖИДКИН,
кандидат биологических наук

ДУХОВНО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ СВЯЩЕННИКА А.И. МАСЛОВСКОГО

26 ноября 1998 г. состоялась научно-педагогическая конференция, посвященная 160-летию со дня рождения Алексея Илларионовича Масловского – священника, педагога, общественного деятеля, первого историка и бытописателя города Саранска. Организаторами конференции выступили: Мордовская и Саранская епархия, Государственное Собрание Республики Мордовия, Правительство Республики Мордовия, Мордовский государственный университет. В ее работе приняли участие зам. председателя Государственного Собрания Республики Мордовия А.Н.Бурканов, зам. председателя Правительства Республики Мордовия А.М.Пыков, священнослужители, ученые, представители общественности города и республики.

В приветственном адресе Главы Республики Мордовия было отмечено большое значение деятельности Алексея Масловского в деле просвещения и воспитания. Во всех выступлениях звучала озабоченность состоянием духовной культуры, отмечалось, что вопросы образования должны быть осмыслены в свете целостной педагогической концепции, которая предполагает не только преподавание дисциплин, но и воспитание личности в духе российских и православных ценностей.

Глубокое философское осмысливание наследие А.Масловского получило в докладе доктора философских наук, профессора Мордовского университета А.А.Гагаева. Трагизм и пафос конференции, по его мнению, состоит в том, что мы обращаемся к наследию великих людей через столь продолжительное время, но в то же

время это вселяет оптимизм и надежду на возрождение идей, духовных ценностей российского народа, активным проводником которых выступал А.И.Масловский.

Старший преподаватель кафедры истории мировой и национальной культуры Мордовского государственного педагогического института В.И.Лаптун рассказал о деятельности А.Масловского по организации народного образования в Саранском уезде.

Просветительская и проповедническая деятельность священника Алексея Масловского стала темой выступления В.Зимина, настоятеля Покровской церкви с.Николаевка г.Саранска. Сам факт проведения этой конференции, по его мнению, говорит о том, что взгляды Масловского становятся нашим достоянием и значит мы принимаем у него эстафету.

Профессор православного университета имени апостола и евангелиста Иоанна Богослова В.Н.Тростников подверг сомнению идеализацию царской России как христианского государства. Вся активная часть русской нации, по его мнению, искала духовности вне церкви, интеллигенция увлекалась то материализмом, то политэкономией. В.Н.Тростников проанализировал причины такого положения, назвав основной – разгром монастырей, поскольку удар по ним означал прекращение богоизбрания, без которого не могло быть воспроизведения христовой истины, обновления церкви.

Вопросам преемственности образования в духовных школах России в прошлом и настоящем был посвящен доклад священника Александра Пелина, ректора Саранского православного духовного училища. Он выразил озабоченность тем, что духовные училища в настоящее время не занимаются средней общеобразовательной

подготовкой, как это было в середине прошлого века. Поэтому приходится дублировать школу в плане языковых дисциплин, общецерковной истории, соответствующей в образовательном стандарте истории средневековой Европы, нового и новейшего времени. Докладчик поделился планами училищного совета – добиться открытия в Саранске духовной семинарии. По его мнению, подлинными университетами Древней Руси являлись монастыри, которые создавали совершенно уникальный климат целостного воспитания и образования человека, а светская система образования, перестав давать образ, т.е. реальный живой образец, сосредоточилась преимущественно на погружении школьника и студента в мир только знаний.

Большой исследовательский материал был представлен в докладе иеромонаха Силуана (Туманов), посвященном современным проблемам духовного образования. Он отметил, что, анализируя творчество отца Алексея Масловского, нельзя не заметить, что заботы, тревожившие пастыря более ста лет назад, актуальны и сейчас, и это делает его наследие особенно ценным. Наша задача – приумножить опыт, накопленный отцом Алексеем, в решении сегодняшних проблем.

Преподаватель Саранского православного духовного училища Алексей Пенькович изложил педагогические взгляды Алексея Масловского по его урокам Закона Божия. Алексей Масловский отчетливо сознавал изъяны духовного образования, поэтому в своей пастырской деятельности уделял большое значение вопросам духовного образования. Существенным недостатком учебно-воспитательного процесса он считал разобщенность действий законоучителей, отсутствие

ГЕНЕТИКА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

3 – 4 ноября 1998 г. в Саранске прошла республиканская научно-практическая конференция «Генетика и региональные проблемы образования». Ее организаторами выступили Министерство образования Республики Мордовия, Мордовский государственный университет и Бавиловское общество генетиков и селекционеров Мордовии.

Конференция была ориентирована на учителей биологии средних общеобразовательных школ и профессиональных училищ. Ее цель – оказание учителям методической помощи в овладении принципами и методами генетического анализа. Это связано с тем, что на вступительных экзаменах в высшие учебные заведения у многих выпускников школ оказались пробелы в знаниях и навыках решения генетических задач.

С учетом данного обстоятельства вниманию участников конференции были предложены специальные доклады по моделированию генетических экспериментов, в частности с использованием классического объекта исследований – плодовой мушки *Drosophila melanogaster*. Так, Р.Н. Ворисова и Н.Ф. Санаев детально рассмотрели закономерности исследования признаков, обусловленных действием одного или нескольких генов; представили материал по статистической обработке количественных данных, учитываемых при исследованиях такого рода. Было высказано предложение, чтобы подобные встречи ученых университета с педагогическими коллективами средних учебных заведений проводились систематически, а также пожелание прохождения учителями биологии дрозофильного практикума на базе кафед-

ры генетики Мордовского университета.

Учитель Саранской школы №26 А.А. Акимова рассказала об использовании местного материала при изучении наследственной обусловленности явления гетеростилии как приспособления к перекрестному опыту. Весьма удобным объектом для этой цели оказалась медуница, представленная различными формами.

Доцент кафедры генетики Мордовского университета Г.М. Мишляков отметил, что обстоятельное изучение школьниками науки о наследственности и изменчивости осуществляется главным образом в курсе общей биологии, что вполне оправданно, поскольку генетика в своем развитии опирается на достижения других областей фундаментального естествознания, по которым к тому времени учащиеся приобретают обширные знания. Проблемы возникают у выпускников средних школ при продолжении ими учебы в вузе. Переход на качественно новый уровень познания нередко требует от студентов больших усилий, чтобы овладеть программным материалом. Это может быть связано с недостаточным соблюдением преемственности в преподавании генетической дисциплины в средней и высшей школе. Ориентируясь на передовой опыт, учебные программы следуют строить таким образом, чтобы исключать дублирование и располагать материал по принципу от простого к сложному и от частного к общему.

Одну из причин слабой подготовки учащихся к восприятию программного материала по генетике в высшем учебном заведении Г.М. Мишляков видит в том, что в средней школе занятия проводятся, как правило, без постановки генетических экспериментов.

Дискуссию участников конференции вызвал доклад доцента кафедры генетики Мордовского университета Б.Е. Садовничего, посвященный так называемой волновой генетике. Это новое направление в науке, которое таит в себе огромные возможности использования его достижений в сфере образования. Оно связано с вероятным влиянием произносимых слов на информационные свойства материальных носителей наследственности (ДНК). По мнению автора разработки П. Гаряева, словесные выражения преобразуются в электромагнитные колебания, способные вызывать определенные изменения в генетическом аппарате. Причем эффект последствия зависит от того, в какой форме высказанны слова – в виде добрых пожеланий или проклятий, т.е. в первом случае можно ожидать положительных реакций со стороны организма, во втором – отрицательных.

Оригинальный материал по экологической генетике в курсе «Основы экологии» представлен проректором Мордовского республиканского института повышения квалификации работников образования В.И. Жидкиным. На убедительных примерах показана роль эколого-генетических знаний в повышении образовательного уровня учащихся.

По мнению зав. кафедрой ботаники Мордовского государственного педагогического института Л.И. Ворсобиной, генетика в сочетании с другими учебными дисциплинами имеет важное значение в фундаментальной подготовке кадров с высшим и средним специальным образованием. Она позволяет, с одной стороны, углубленно изучать механизмы воспроизведения при делении клеток, формировании гамет и оплодотворении, рассматриваемые в курсе ботаники, с другой – пониманию генетических процессов, проис-

ходящих во время складывания и развития половой сферы. Отмеченная взаимосвязь четко проявляется при анализе цитологических основ наследственности, в ходе которого учащиеся знакомятся с новыми терминами и явлениями (митоз, мейоз, рекомбинация и взаимодействие генов). Рассматриваемый материал имеет важное значение и с познавательной точки зрения.

Профессор Е.Н. Лексин и Е.А. Шилова, зав. кафедрой логопедии и медицинских основ дефектологии Мордовского государственного педагогического института, поделились опытом работы по составлению генетического древа для отдельных семей, что имеет не только познавательное, но и профилактическое значение, способствующее выявлению и предупреждению наследственно обусловленных заболеваний. Они говорили о необходимости организации широкой сети медико-генетического консультирования, активной пропаганды достижений науки о наследственности и изменчивости среди жителей Мордовии и, конечно, специального обучения молодежи на всех уровнях образования.

Учитель биологии Саранской школы №22 Л.А. Грунушкина поделилась опытом повышения интереса школьников к генетике с помощью различных методических приемов. В их числе – создание проблемных ситуаций, использование эвристического подхода к моделированию генетических процессов, игра как средство обучения. Она рекомендовала использовать данный опыт организации занятий по генетике в других средних учебных заведениях.

Наряду с частными и специфическими вопросами наследственности и изменчивости на конференции обсуждались общие проблемы дальней-

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПОДДЕРЖКА РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

11–12 февраля 1999 г. в г. Чебоксары состоялся научно-практический семинар «Экономическая политика и поддержка региональной экономики». Организаторами семинара выступили фонд им. Конрада Аденауэра (Германия) и Правительство Чувашской Республики. В работе семинара приняли участие руководство Чувашской Республики и представители руководства регионов Поволжья – республик Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Нижегородской и Ульяновской областей.

С приветственным словом к участникам семинара обратился Президент Чувашской Республики Н. В. Федоров. Далее он сказал, что современная Россия как никогда испытывает необходимость в четкой и не противоречивой региональной экономической политики. Сформировать ее основные направления в условиях недостаточного прогнозирования социально-экономического развития регионов и издержек переходного периода непросто, но жизненно необходимо. В этой ситуации, по мнению Н. В. Федорова, Германия является той страной, которая наиболее близка к России в решении вопросов модернизации экономики и производства.

Н. В. Федоров рассказал также об особенностях социально-экономического развития Чувашской Республики и основных направлениях деятельности ее правительства.

Руководитель главного управления по международному сотрудничеству фонда им. К. Аденауэра К. Вайгельт, говоря о деятельности фонда в России, отметил, что она осуществляется в правильном направлении. Это не навязывание России германской мо-

дели экономического развития, а предложение использовать опыт Германии во многих сходных условиях. Недостаточное прогнозирование, а также нередко противоречивость экономической региональной и федеральной политики не способствуют стабилизации социально-экономической обстановки, наведению элементарного порядка. Только четкое видение на федеральном и региональном уровнях перспектив экономического развития обеспечит, по мнению К. Вайгельта, стабилизацию обстановки, люди будут видеть это и инициативно действовать в выгодном для себя и государства направлении.

Начальник управления в Ведомстве Федерального Канцлера доктор Х. Д. Вестерхофф затронул вопрос частной собственности как предпосылки функционирующей рыночной экономики. Положения Конституции Германии, касающиеся вопросов собственности, не могут быть изменены или отменены. Законодательство Германии вынуждает предприятия страны действовать в отношении друг друга в оптимистическом режиме. Отметив важность двух аспектов собственности на средства производства (использование результатов от операций с собственностью для себя и возможность распоряжаться собственностью), выступающий подчеркнул, что основой германской экономики являются частные мелкие и средние предприятия с числом сотрудников от 20 до 30. Земли сельскохозяйственного назначения находятся также в частной собственности.

Заместитель губернатора, директор Департамента экономики и прогнозирования Нижегородской области М. Л. Теодорович говорил о влиянии государства на развитие экономики региона. Абсолютный рынок в условиях России, по его мнению, есть не что

иное, как романтизм. Доказательством этому является современное экономическое состояние России.

Администрация Нижегородской области реорганизована и действует по отраслевому принципу, что позволило максимально сохранить объемы производства. Каждый район области имеет план социально-экономического развития, отчитывается о ходе его реализации и получает соответствующую поддержку Правительства области.

Директор филиала сбербанка России в Чувашской Республике В. Н. Александров отметил, что многие проблемы социально-экономического развития региона решаются автономно от федерального центра. Благодаря тому, что банк активно участвует в инвестировании республиканских программ, широко использует рынок ценных бумаг, Чувашия полностью рассчиталась с долгами по ГКО.

Руководитель областной администрации в отставке доктор Х. Хоффшульте остановился на проблемах и перспективах поддержки региональной экономики. Он, в частности, сказал, что деньги должны работать не на государство, а на человека. Выступающий познакомил участников семинара с основными положениями принципа субсидиарности, когда осуществляется поддержка частных фирм вышестоящими организациями и предприятиями. Х. Хоффшульте указал на необходимость самостоятельного зарабатывания денег муниципальными образованиями. Собственность долж-

на выполнять прежде всего социальную функцию. Если она создает новые рабочие места, то получает поддержку муниципальных властей. Стремление к централизации экономического развития и участие государства в этом процессе выступающий оценил как негативные тенденции.

Председатель Государственного Совета Чувашской Республики, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, профессор Л. П. Кураков выступил с докладом «Региональная экономика – основа социально-экономической и политической стабильности российского государства». Он сказал, что в мире еще не было страны, где в условиях кризиса была бы слаба роль государства. При этом под участием государства в социально-экономическом развитии регионов следует понимать не желание администрирования, а создание на государственном, федеральном уровне условий для такого развития, определения его перспективных направлений. Опыт «шоковой терапии» и «абсолютного» рынка у России уже есть и он себя не оправдал.

В заключение участники семинара обменивались мнениями по основным положениям заслушанных докладов и выступлений.

В. В. КОЗИН,
кандидат социологических наук

ДЕВЯТКИНА Т.П. *Мифология мордвы*. — Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 1998. — 333 с.

В последнее время заметно повысился интерес к изучению мифологии. В 1994 г. в Финляндии (Мекриярви) состоялся международный симпозиум «Народная культура и идентитет», где был рассмотрен международный проект «Мифология уральских народов» (энциклопедия). Задумана большая работа, где будет представлена мифология всех финно-угорских народов. И вот перед нами первый том энциклопедии — «Мифология мордвы», подготовленный доктором филологических наук Т.П.Девяткиной. Эта работа, несомненно, привлечет внимание не только специалистов по мифологии, но и историков, философов, культурологов финно-угорских и других народов, поскольку мифология является основой культуры любой цивилизации.

В данной работе мифология рассматривается в широком смысле слова — как определенная картина мира, система традиционного миропонимания, язык традиционной культуры. Автору в полной мере удалось проанализировать отдельные традиции в их генезисе и историческом развитии, реконструкциюprotoуральских истоков мифологических систем.

Во введении приводятся сведения о мордве как этносе (численность, расселение, материальная и духовная культура), а также обзор опубликованных работ по мифологии мордвы.

Теоретическая часть «Традиционная модель мира и образ мышления» является определенным обоснованием выбранного аспекта исследования. Несмотря на краткость, фрагментарность, иногда противоречивость сюжетов фольклорно-этнографических

материалов по мифологии мордвы автору удалось воссоздать сложную систему мифологических представлений мордвы о мире, Вселенной, где выделяются три версии: самотворение, яйцо Ине Нармонь (Великой Птицы), демиург. Последний, как указывает Т.П.Девяткина, более позднее влияние христианизации.

Автором использован богатый арсенал исследовательских методов.

Т.П.Девяткина совершенно права, утверждая, что мифология испытала множество временных «напластований», влияние иноэтнических культур, религий (в основном славянской, а на заключительном этапе — исламской, христианской). Кроме того, в период христианизации на мифологические традиции мордвы оказали большое влияние две религиозно-мифологические системы: древнемордовское язычество и православие.

Основную часть рецензируемой работы составляют энциклопедические статьи, где впервые представлены пантеон божеств-покровителей; толкование обрядов и важнейших символов, понятий, объектов традиционной духовной культуры, языческие и современные народные праздники и озксы (моляны); мифология, связанная с растительным миром и природными явлениями. Кроме того, автор пытается воссоздать мифологические представления мордвы о времени, числах и их трансформации.

Подробно рассмотрены представления о потустороннем мире у мордвы, реликты культа умерших и культа предков; ряд магических действий — оберегов, совершаемых во время выноса из дома покойника и

после похорон. Эти статьи дополняются статьями, посвященными поминальным дням по умершим.

Вызывает интерес детализированный анализ системы календарных обрядов. В связи с этим довольно скжато, но очень четко представлена картина жертвоприношений, показана роль жрецов в их организации и проведении, перечислены виды животных, которых приносили в жертву языческим богам. Особое внимание автор уделяет описанию таких языческих культов, как семейно-родовой и аграрный. Отмечается, что культ предков оказался у мордвы наиболее стойким социокультурным феноменом, сохранившимся до наших дней.

Не обойдены вниманием некоторые наиболее популярные сказочные персонажи, уходящие своими корнями в мифологию. Анализируются мифологические мотивы, сюжеты в свадебных обрядах, рождении, имянаречении, приметах, сновидениях.

К недостаткам рецензируемой книги следует отнести прежде всего то, что некоторые понятия, например Имбаба или Тумопаз, не получили четкого определения. Надо полагать, автору не удалось собрать по ним достаточное количество материала. Во многом работа выиграла бы, если бы она была снабжена иллюстративным материалом, а также если бы в нее вошли в качестве приложения тексты наиболее значительных мифологических сюжетов мордвы (песни, сказки, легенды на языке оригинала с подстрочным переводом их на русский язык).

В целом Т.П.Девяткиной проделана большая работа, и ее книга «Мифология мордвы» будет полезна всем, кто интересуется культурой народов Поволжья и Приуралья.

М.Н.САЛАЕВА,
кандидат филологических наук

авторы, вероятно, понимают лишь поверхностное описание провинциальных достопримечательностей с абсолютизацией всего местного, с гипертрофированным представлением о культурных достижениях. У них иное понимание культурной истории, они игнорируют такие клише современного массового сознания, как понятия «малая родина», «старина», «иконное» православие.

Также непредвзято подходят авторы к другой важной проблеме: существовала ли в городах и селах мордовского края особая архитектурная традиция — самобытное, уникальное строительное искусство? Этот вывод можно сделать только вычленив ареалы распространения конкретных архитектурных форм. В пособии убедительно показано, что все они намного шире современных границ Республики Мордовия. Более того, подчеркнуто, что для строительства типовых крепостных городов выбирались сходные природные ситуации. Следовательно, индивидуальное в местной архитектуре проявлялось лишь в сочетании случайных элементов, в формальных нюансах. Этот вывод разочарует неподготовленного читателя, однако заставит его посмотреть на историю местной архитектуры как на малый фрагмент великой русской культурной традиции.

В книге впервые на местном материале описывается стилевая дифференциация и эволюция архитектурных форм; подробно объясняется, как в православном зодчестве строгановское барокко сменилось барокко XVIII в., как развивались классицизм и эклектизм. Эклектические стилизации рассмотрены более подробно, так как большая часть сохранившихся культовых памятников относится ко второй половине XIX — началу XX в., а также потому, что краеведами в этот вопрос было внесено много путаницы.

На местной церковной архитектуре показаны художественные особенности «русского стиля» (Петропавловская церковь на Посопе, 1863), «русско-византийского стиля» (Спасский собор в г. Саранске, 1860—1886), «византийского стиля» (Архангельская церковь в с. Куликовка, конец XIX в.) и т. д. Впервые описаны местные татарские мечети (татарская культура мордовского края — проблема, ждущая своего исследователя).

Из детализированного описания Макаровского погоста видно, насколько важны были для безымянных зодчих начала XVIII в. восприятие ансамбля, его вписанность в природный ландшафт. Был ли симметричный план погоста первоначальной идеей или жесткий геометризм складывался постепенно? В ответе на этот вопрос авторы усматривают своеобразную архитектурную интригу.

В пособии убедительно показано, что для наших предков был важен не только облик отдельных зданий, но и архитектурное пространство в целом, эстетическое качество городского ландшафта. Подробно описаны городские панорамы — виды застройки с культовыми доминантами и выразительным силуэтом, открывающиеся с нижних террас и пойм, поклонных гор. Оказывается, архитектурный образ небольших уездных городов концентрированно выражался именно этими панорамами.

Что касается градостроительства, то авторы разрушают сложившийся стереотип. Так, ревнители старины пытаются доказать, что советская власть полностью сломала местную градостроительную традицию. Однако все несколько сложнее. Действительно, почти все замечательные архитектурные памятники, православные святыни были варварски уничтожены в 1930—1960-е гг., но при этом городская планировка эволюционировала очень медленно. Например, современная квартальная структура центра г. Саранска, сложившаяся еще к середине XIX — концу XX в., несколько укрупнилась, а центральное ядро города — Советская площадь — до сих пор находится там, где в 1641 г. была заложена крепость. Это доказывает существование градостроительной преемственности, устойчивости пространственных представлений горожан и городской власти при всех кардинальных изменениях строительной технологии.

Онарировала очень медленно. Например, современная квартальная структура центра г. Саранска, сложившаяся еще к середине XIX — концу XX в., несколько укрупнилась, а центральное ядро города — Советская площадь — до сих пор находится там, где в 1641 г. была заложена крепость. Это доказывает существование градостроительной преемственности, устойчивости пространственных представлений горожан и городской власти при всех кардинальных изменениях строительной технологии.

Еще одна проблема, на которой акцентируют внимание авторы пособия, — каково соотношение утилитарного и внеутилитарного в строительной деятельности наших предков? При взгляде в прошлое у нас возникает соблазн повысить роль художественного начала, эстетизировать материальную культуру ушедшего «золотого века». Авторами показано, что формирование предметно-пространственной среды уездных городов и сел являлось особой эстетической деятельностью, но не всегда она была целенаправленным художественным проектированием пространства жизнедеятельности. Известно, что в XVIII—XIX вв. градостроительство не считалось искусством, оно являлось утилитарной деятельностью, основанной на жестких функциональных требованиях (в отличие от строительства уникальных зданий). Тем не менее, по утверждению авторов, градостроительство базировалось на универсальных эстетических принципах, особой ландшафтной эстетике.

Вместе с тем пособие имеет ряд недостатков. Прежде всего — скуч-

ный иллюстративный материал, что объясняется, видимо, скромным бюджетом издания (без хороших фотографий трудно разобраться во всех композиционных тонкостях). Книга насыщена терминами, при этом отсутствует словарь специальных понятий. Очень сжато описаны протогорода (авторы справедливо полагают, что городская культура возникла в конце XVI в.), не показано соотношение генпланов (идеальных образов) и реальной практики городского строительства. Не упомянута усадебная, промышленная и транспортная архитектура — при значительном перекосе в культовую сферу, объясняемом авторами специфическими местными условиями. Подробно описан Макаровский погост (надо отдать должное — анализ исчерпывающий) и предельно сжато — Санаксарский ансамбль, который фактически стал архитектурным символом Мордовии. Так как в пособии подробно рассмотрена городская и православная архитектура, делается логичный вывод о ее принадлежности к русской культурной традиции. Между тем для полночьего представления об истории местной архитектуры следует ознакомиться с пособием В.Ф. Вавилина «Мордовское народное зодчество» (1980).

Несмотря на отмеченные недостатки новое пособие является своеобразным изданием. Эта книга начинает профессиональный разговор об архитектурном прошлом Республики Мордовия.

Н.Ю.ЛЫСОВА,
кандидат философских наук

стлив сознанием преходящего характера своего воздействия на людей. Память о писателе – его книги, память о художнике – его картины, память о театральном актере – лишь впечатления людей, которые его видели» (С.91). Подобная рефлексия «актерского начала», в котором самореализуется личность, позволила автору раскрыть две составляющие эстетических закономерностей актерского творчества (мастерство личности актера в контексте времени).

Соответственно третья часть представляет два ракурса исследования режиссерской личности (один – традиционный: режиссер сквозь призму эстетической системы, художественной картины мира; второй – оригинальный: феномен режиссера как театрального лидера в разных его организационных и нравственно-психологических проявлениях).

Все эти проблемы рассматриваются Т.С.Злотниковой на основе материалов многолетних личных наблюдений репетиционных процессов, бесед с актерами и режиссерами провинциальных и столичных театров, личного архива автора, состоящего из мемуарных рукописей актеров и режиссеров, а также эпистолярий. Таким образом, научный аппарат исследования не совсем традиционен. Что касается текста работы, то он предполагает закономерную цепочку: «практика – теория – практика», ибо изучение поставленных в нем проблем связано, в первую очередь, с интересами развивающегося худо-

жественного процесса. Книга изобилует именами режиссеров и актеров самых разнообразных театров, театральными афишами сезонов 40-х, 60-х, 80-90-х гг. XX столетия, конкретными явлениями из театральной жизни Ярославля, которые позволяют автору сделать очень важный вывод: «...личность, впитавшая дисгармонию и художественно ее осмыслившая, а подчас и преодолевшая, заняла значительное место в истории театра недавнего времени» (С.234).

Тому свидетельства автора данной рецензии, побывавшего на двух спектаклях в Ярославле (май 1998): «На всякого мудреца довольно простоты» (театр им. Ф.Г.Волкова) и «Маугли» (театр юного зрителя). Обе работы режиссера А.С.Кузина, работы, которые потрясают. Спектакли-праздники, где уровень режиссуры и сценографии вполне соответствует превосходным труппам театров, а толпы празднично оживленных зрителей должным образом освещаются светом люстр и отражаются в мраморах и зеркалах, – такой театр (и сам как художественное творение!) необходим сегодня в любом городе для сотворения чуда духовного общения от «вешалки до сценического слова». Об этом книга Т.С.Злотниковой, к слову, прекрасно, с большим вкусом (и смыслом!) оформленная.

**Н.И.ВОРОНИНА,
доктор философских наук**

МАХАЕВ В.Б., МЕРКУЛОВ А.И. Архитектурная история мордовского края: Учеб.пособие. – Рузаевка: Рузаевский печатник, 1998. – 120 с.

В новом учебном пособии, адресованном студентам, изучающим историю, культуру и архитектуру Республики Мордовия, рассматривается история градостроительства и архитектуры жилых, общественных и культовых зданий края с древнейших времен до начала XX в. Первая глава посвящена первобытным и средневековым памятникам строительной деятельности на территории древнемордовского края; вторая – крепостному градостроительству XVI–XVII вв. и градостроительной реконструкции конца XVIII – начала XIX в., описан облик городов Темникова, Саранска, Красносlobодска, Инсара, Ардатова в XIX–начале XX в.; третья – архитектуре городских жилых и общественных зданий XVIII–начала XX в.; четвертая – архитектуре православных церквей и монастырей, сельских татарских мечетей. Заключает пособие описание ансамбля Макаровского погоста.

Новизна книги состоит в том, что она является первым целостным детализированным представлением исторической эволюции местной архитектуры. Все исторические города, значительное количество городских и сельских зданий и сооружений вписаны в общероссийский архитектурный процесс. Поставленная авторами книги цель – проанализировать архитектурную эволюцию, ее логику и движущие силы и показать, как встроена локальная традиция в русскую архитектурную культуру, на наш взгляд, достигнута.

Сейчас, в период тотальной автономизации, актуальной представляет-

ся проблема регионализации культурных процессов. Авторы убедительно показывают, что при описании таких широкомасштабных явлений, как архитектурная история, региональные границы очень условны. На протяжении нескольких веков пространственные очертания мордовского края менялись. Поэтому закономерен вопрос: могут ли быть причислены к территории Мордовии древнемордовские поселения Наровчат, Саров, Арзамас? Корректно ли рассматривать православную архитектуру в современных административных границах Республики Мордовия?

Материал излагается по двум взаимосвязанным принципам: пространственные формы дифференцированы типологически, а их эволюция показана хронологически, с выделением значимых исторических этапов. Осуществлен глубокий формально-стилистический анализ архитектуры (объекты рассмотрены с мельчайшими композиционными подробностями, многие из них даны в сравнении, найдены прототипы, аналоги, общие мотивы). Авторы интерпретируют старинную поговорку «что город, то наоров» опровергнув, отвергая идею, что каждый факт культуры априори уникален. Они попытались найти общие закономерности архитектурного формообразования, убедительно проанализировав весь арсенал композиционных средств от общих планировочных схем до фасадного декора. В этом чувствуется доскональное знание русской архитектурной истории.

В пособии заметна скрытая полемика с краеведением, под которым

Производственная логистика: Учеб.пособие /Л.С.Ларин. — Саранск: Тип. «Крас.Окт.», 1998. — 208 с.

В последние годы опубликован ряд работ, посвященных интегрированной науке управления материальными ресурсами во всех сферах общественного производства на стадии обработки материалов, производства и распределения товаров. Однако дефицит литературы, особенно учебного характера, по этой тематике сохраняется. В данной связи нельзя не приветствовать появление рецензируемой книги, подготовленной в соответствии с новой учебной программой и рекомендованной Советом учебно-методического объединения вузов России по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия по дисциплине «Производственная логистика» для студентов экономических факультетов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент», а также для слушателей курсов повышения квалификации и переподготовки кадров, специалистов, работающих в сфере материально-технического снабжения.

В учебном пособии с системных позиций рассмотрены взаимосвязи основных видов логистики: информационной, производственной, заготовительной, транспортной, сбытовой и распределительной; раскрыты концептуальные принципы логистики; даны практические рекомендации по внедрению логических систем в практику работы предприятий и фирм.

Следует отметить глубину и обстоятельность анализа автором перечисленных вопросов, строгую логику расположения материала, помогающую читателю системно усвоить его, обеспеченность каждой главы перечнем контрольных вопросов и заданий,

усиливающую дидактический эффект. Достоинством учебника, обобщающего зарубежный и отечественный опыт, является дополнение формулирующих положений управления логистической системой комментарием многочисленных примеров из практики работы организаций, описанием конкретных методик. Схемы и эпюры, шахматные таблицы и др. позволяют получить наглядное представление об изучаемом предмете. В приложениях приведены примерные образцы контракта и протокола соглашения о договорной цене и условиях поставки, а также тесты для проверки степени усвоения курса.

Несмотря на отдельные недочеты (в частности, досадные многочисленные опечатки на с. 55, 56, в результате которых теряется смысл, и недостаточную представленность проблематики организации логистического управления) можно с уверенностью утверждать, что автор решил поставленную задачу — «дать будущим специалистам необходимые знания в области экономики, организации производства и планирования и организации движения материальных и информационных потоков» (С.12).

Книга, несомненно, найдет широкое применение в системе высшей школы и будет с пользой прочитана специалистами-практиками.

**В.П.МИНИЧКИНА,
зав.сектором региональной
экономики и экономической
политики НИИ регионалогии
при Мордовском университете**

ЗЛОТНИКОВА Т.С. Публичное одиночество (Творческая личность в русском театре второй половины XX века: актер и режиссер)/ЯГПУ. — Ярославль, 1998. — 235 с.

«Публичное одиночество» — философская мысль, вынесенная в название монографии, «добыта» автором из самой глубины сущности театра. Она преследует читателя на протяжении всей книги, является стержнем, на который нанизываются размышления, проблемы, концептуальные выводы.

Если выразить кратко идею книги Т.С.Злотниковой, то она может выглядеть так: гипноз сотворчества автора, режиссера, актера и зрителя в «тайноведении» театра, при котором видимое коллективное содружество оставляет все-таки доминантным личностное, неповторимое, глубинное, внутреннее бытие каждого из участников театрального действия.

Книга вышла в Ярославле не случайно. Город высокой провинциальной культуры, носитель древнейших архитектурных ценностей, первым в России открыл профессиональный театр (1756). Сегодня в Ярославле достойно продолжаются волковские традиции, но уже на нескольких профессиональных сценах. Городу везет и на режиссеров, и на актеров. Естественно, что в такой ауре должен сформироваться и достойный критик. «Публичное одиночество» — это многолетний гигантский труд. Достаточно увидеть философские, психологические, культурологические, искусствоведческие, эстетические и прочие ряды источников, используемые автором, чтобы оправдать данный вывод. Кроме того, просмотрены сотни (если не тысячи!) спектаклей, про-

слежены актерские судьбы и динамика режиссерских работ, прочитаны сценарии и их оригиналы. Все это — основание, фундамент книги профессора Т.С.Злотниковой.

Полемичность и дискуссионность — важные достоинства введения и первой части книги — «философско-психологические аспекты изучения личности актера и режиссера». Автор вовлекает русских и западных философов, психологов и социологов в обсуждение проблем о человеке и личности, выводя «разные уровни ее идентификации и самореализации» (С.67); о типологии личности художника (С.8–12), анализируя в контексте всей работы дефиниции и критерии художественного таланта; о театре ситуации «трагедии творчества и кризиса культуры» (Н.А.Бердяев), которая обостряет проблему творчества как духовности в самом широком смысле (С.12–25), и др. Такой историко-теоретический анализ процесса дает возможность автору обобщить его тенденции, синтезировать опыт подхода к личности и явлениям.

Следующая часть книги представляет различные грани самореализации актерской личности во второй половине XIX в., связанные со спецификой природных данных, жизненным опытом, возрастом и уровнем самосознания. «Истинный актер столь же несчастен, сколь и счастлив. Счастлив в творчестве в момент творчества — и несчастлив страданиями своего второго, сценического "Я". Счастлив успехом и признанием — несчаст-

что их объединяет на пути к новому общечеловеческому миропорядку. Особенно это актуально в сфере материальной культуры — достигшие большего прогресса нации имеют моральные обязательства перед достигшими меньшего прогресса нациями, выражющиеся в стремлении помочь последним как можно скорее ликвидировать этот разрыв и приобщить их к уже освоенным достижениям цивилизации, в том числе с помощью коммерческой рекламы транснационального распространения.

Для реформирующегося общества, каким предстает сегодня Россия, количественный прирост и качественный прогресс в рекламной сфере являются необходимыми факторами его успешной трансформации из индустриального в информационное, о чем свидетельствует не один десяток лет развития рекламы, например в Великобритании и США, с ее давней историей и устоявшимися традициями, с лучшей технологией ее создания, более выраженными эстетикой и тактом в сравнении с отечественной рекламой. Основной массив последней, особенно на региональном уровне, пока еще составляют, увы, не лучшие образцы: «Торговый дом «Рыба» поздравляет с Новым 1999 годом! Желает счастья... Объявляет о предновогодней распродаже рыбопродуктов по сниженным ценам»⁷. Плоский сюжетно-рекламный ход в сочетании с неумелым графическим оформлением (надпись «торговый дом» набрана меньшим, чем весь текст, шрифтом) вполне соответствует нелепому смыслу самого факта — распродажи рыбы по сниженным ценам как лежалого промышленного товара.

«Лежалость» содержания и корявость формы в рекламном объявлении, естественно, не привлекут внимание большого числа читателей, и, наоборот, свежесть содержания и оригинальность формы как раз способны совершить маленькое чудо позитивного восприятия рекламы большой массой потенциальных потребителей, например: «Фирма «Союзагро-продукт» (крупнейший поставщик и производитель рыбной продукции) поздравляет своих клиентов и всех жителей республики с Новым годом... напоминает, что наступил год Кота, который, как известно, всегда был не прочь полакомиться свежей рыбкой, поэтому рыбная продукция должна пользоваться повышенным спросом в 1999 году»⁸.

Все же, отдавая должное оригинальному по замыслу и качественному по исполнению рекламному сообщению, следует заметить, что в принципе для отечественной и зарубежной маркетинговой информации нужно нечто большее,

что учитывало бы наш образ мыслей и действий, наши мотивации и аргументы, наши традиции и интересы, составляющие в совокупности российский менталитет. Отсюда другой, не менее важный, вывод: повышение эффективности современного рекламно-информационного процесса как существенной характеристики реформирующегося общества в решающей степени зависит от роли и места в технологии «изготовления» рекламных образцов социокультурных особенностей их восприятия массовым реципиентом в лице различных социальных групп.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Крылов И. Теория и практика рекламы в России: антология рекламы. М., 1996. С. 121.

² Живите без боли! // Вечерний Саранск. 1999. 6 янв.

³ Рожков И. Реклама: планка для профи. М., 1997. С. 3.

⁴ Om.: Advertising Agency Questionnaire. M., 1998. Jan. P. 4.

⁵ См.: By Sanetta match //Cosmopolitan. 1998. July – aug. P. 165.

⁶ Улеров В. Сущность и значение рекламы // Гермес – торговля и реклама. СПб., 1994. С. 376.

⁷ Торговый дом «Рыба»...// Мордовия — 7 дней. 1999. 1 янв.

⁸ «Союзагро-продукт» поздравляет...// Изв. Мордовии. 1999. 6 янв.

Мордовии, как сообщается в тексте, компьютерным оборудованием), которая взяла своим девизом слоган «Живите без боли!», известнейшее миллионам людей в самых разных странах благодаря рекламе лекарства «Efferalgan Upsa»².

По существу, в российском обществе в последние годы произошла рекламная революция. Она породила принципиально новый для отечественных условий феномен – рынок рекламы как духовно-практическое явление, требующее внимательного изучения и системного осмысления. Как известно, природа любого рынка «соткана» из противоречий (между спросом и предложением, отпускной ценой и покупательской способностью и т.д.), это его перпетуум мобиле, основа его существования. Однако наряду с естественными противоречиями информационно-коммерческого рынка, с которыми не только бессмысленно, но даже вредно бороться, есть искусственные, требующие оперативного вмешательства и последующего разрешения.

Первое противоречие в этой сфере – между опережающим развитием в стране рекламного производства (пока в основном с помощью информационно-коммерческих «инвестиций» из-за рубежа) и отстающим в социокультурном отношении восприятием рекламной продукции в массовом сознании. Циркулирующее в центральной и региональной прессе рекламное изобилие разноречивых предложений, настойчивых поучений, заманчивых приглашений и просто радужно расцвеченных телевизионных заставок и шоу-картинок вызывает у читателей, зрителей, слушателей неоднозначные реакции – от рефлексивной рецепции до импульсивного неприятия: «Население засыпает телевидение письмами о том, что рекламы стало слишком много, что она бесцеремонно прерывает передачи на самых интересных местах, раздражает, отупляет, расшатывает моральные устои, озлобляет»³. Рекламу также обвиняют в том, что она внедряет в умы россиян психологию «вещизма», негативно влияет на их мировоззрение и жизненные установки.

Второе противоречие – между значительно превосходящим объемом «чужой» (зарубежной) и заметно уступающим объемом «своей» (отечественной) рекламной продукции, влияющей на массовое сознание печатными и электронными СМИ. По данным одного из крупнейших рекламных агентств Москвы «EURO RSCG MAXIMA», клиентами которого наряду с известными российскими фирмами-производителями являются восемь крупных транснациональных корпораций («Procter and Gamble», «Toyota Motor Corporation», «Volvo Car

International» и др.), общий баланс распространяемой им рекламной информации выглядит следующим образом: 65 % – зарубежного и 35 % – отечественного производства⁴.

Третье противоречие – между универсально-содержательным характером корреспондируемого транснационального рекламно-коммерческого материала и менталитетом народов страны. По данным того же московского агентства, лишь 25 % рекламной продукции зарубежного исполнения производится для продвижения на другие мировые рынки с учетом различающейся страноведческой и культурологической информации и требует от отечественных специалистов незначительной адаптации с практически дословным переводом.

Как правило, значительно преобладающая в российских печати, радио и на телевидении зарубежная коммерческая реклама сделана без достаточного знания социальных, экономических и психологических особенностей отечественного (столичного и провинциального) бытия. Поэтому не случайно многие россияне не просто раздражены «чужой» рекламой: они относятся к ней очень агрессивно, поскольку она и вчера была и сегодня остается для них инородным телом, особенно те рекламно-сюжетные ходы, обычно эффективные для западной аудитории, которые построены на эротических двусмысливностях, романтике покорения диких земель, образах чернокожих людей (например, на цветной полосе в журнале «Cosmopolitan» импортную одежду фирмы «Sanetta» для российских детей рекламирует заокеанский негритенок с серьгой в ухе⁵).

Между тем цивилизованная реклама, ориентированная на стратифицированного реципиента, всегда являлась важнейшим элементом системы формирования актуальных, направленных на саморазвитие общественных потребностей. Поэтому сегодня она способна эффективно помочь становлению рыночной экономики, оказывать благотворное социально-культурное воздействие на широкую аудиторию. Находясь в союзе с искусством, она, по верному замечанию, «развивает вкус у публики, облагораживает его ... делает потребности более утонченными, хоронит пережитки старого и прокладывает дорогу для широкого использования достижений культуры и техники⁶. Тем более это касается транснациональной рекламы. В контексте глобальных перемен, происходящих в мышлении населяющих планету людей, она способна «работать» на коалицию различных культур, при этом делая упор не на то, что разделяют людей разных стран – производителей и потребителей рекламной продукции, а на то,

Результатом успешного решения сформулированных выше задач анализа⁷ явилась разработка автоматизированного рабочего места аналитика (АРМ АН), представляющего собой профессионально-ориентированную вычислительную систему, предназначенную для автоматизации работ по комплексному анализу хозяйственной деятельности в регионе⁸. В состав АРМ АН входят пакет прикладных программ, реализующий метод главных компонент, и база данных «Регион – объект управления», предназначенная для информационного обеспечения аналитических работ, выполняемых на АРМ АН. Внедрение АРМ АН в работу информационно-аналитических управлений предполагает: 1) организацию каналов связи с источниками поступления информации; 2) подготовку специалистов в области анализа; 3) отработку формы представления аналитической информации; 4) организацию каналов связи с потребителями аналитической информации.

Опыт применения АРМ АН в информационно-аналитическом управлении Администрации Оренбургской области показывает, что данный программный продукт может успешно использоваться в практике работы информационно-аналитических структур органов управления субъектов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Компьютерные информационные системы управленческой деятельности/Под ред. Г.А. Титоренко. М., 1993. С.17.

² См.: Райков А.Н. Информационно-аналитические технологии в принятии государственных решений // Информационные технологии в структурах государственной службы. М., 1997. С.12–16.

³ См.: Яльинский Г.А. Нижегородский пролог. М., 1992.

⁴ См.: Налимов В.В., Чернова Н.А. Статистические методы планирования экстремальных экспериментов. М., 1965.

⁵ См.: Дубров А.М. Обработка статистических данных методом главных компонент. М., 1978.

⁶ См.: Абдрашитов Р.Т., Каштанов В.Б., Нагорнов В.П. Анализ и оптимизация ПДС вредных веществ в сточных водах // Вестн. МГТУ. Сер. Машиностроение. 1995. № 1. С. 28–35.

⁷ Результаты решения задачи комплексной оценки эффективности управления регионом см.: Компьютерная поддержка анализа и прогнозирования социально-экономической и экологической ситуаций в регионах / Р.Т.Абдрашитов, И.В.Влацкая, В.Б.Каштанов и др. Оренбург, 1996. 19 с.

⁸ См.: Баканов М.И., Шеремет А.Д. Теория экономического анализа. М., 1995. С.93.

С. П. ЖДАНОВА



ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РЕКЛАМНОГО РЫНКА В ПРЕССЕ

Быстрое развитие рекламы в 90-е гг. ХХ в. стало вторым – после ускоренного формирования газетно-журнального рынка – показателем происходящих в России социально-экономических перемен. С каждым днем экспансия рекламы завоевывает все новые сферы действительности, нарастая в количестве и изменяясь в качестве. В 1998 г., например, в России насчитывалось более 7 тыс. рекламных агентств: около 2 тыс. из них работали в столице, остальные – в регионах страны. По подсчетам специалистов, если в 1991 г. рекламные расходы в России в целом составили 3 млн дол., то семь лет спустя эта сумма была способна покрыть лишь месячные затраты на телевизионную рекламу крупнейших транснациональных корпораций «Procter and Gamble» или «Марс – Россия»¹.

Внушительная сеть производства рекламной продукции сегодня имеет разветвленную сферу ее обращения, в которой доминирующую роль играет электронная и печатная пресса, особенно на региональном уровне. Например, в Республике Мордовия сейчас выходят 6 еженедельных газет, имеющих статус рекламных, – «Шестой номер», «Рынок», «Копейка», «Всегда», «Антenna», «Курьер ТВ», которые в разном порядке суммарно выдают на аудиторию около 2,5 тыс. сообщений и объявлений соответствующего профиля. К ним еженедельно прибавляют около 1,5 тыс. публикаций рекламного характера самые тиражные в регионе общественно-политические газеты «Столица С», «Республика молодая», «Вечерний Саранск». Они регулярно отдают рекламе четвертую часть своей площади, при этом нередки заимствования из зарубежных образцов – например, в небольшом объявление о частной стоматологической клинике (с единственным в

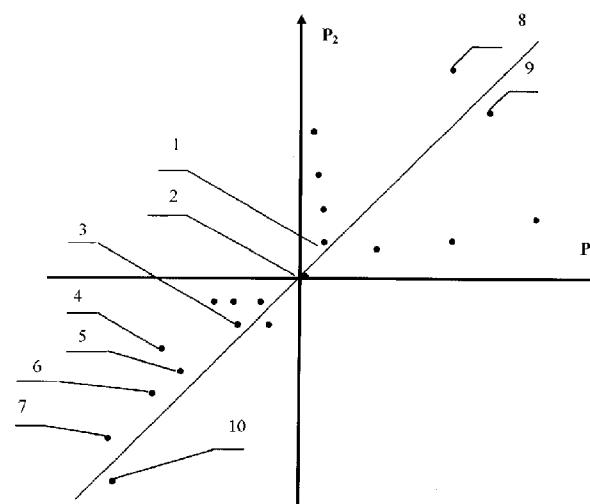
ЖДАНОВА Светлана Петровна, аспирант кафедры зарубежной печати и литературы факультета журналистики Московского государственного университета.

Проблема выбора метода обработки статистической информации заключается в определении перечня задач, решаемых региональными аналитическими службами, использовании для анализа достаточно больших объемов информации и достижении взаимосвязанности отдельных показателей.

Совместно с информационно-аналитическим управлением Администрации Оренбургской области были сформулированы следующие задачи анализа: 1) комплексная оценка социально-экономической и экологической ситуаций в регионе; 2) анализ проблем в социально-экономической и экологической сферах региона; 3) комплексная оценка эффективности управления регионом.

При решении задач анализа широкое применение получил регрессионный анализ, согласно которому математические модели строятся на основе независимых переменных⁴. На практике переменные характеризуются взаимосвязанностью и взаимозависимостью, что затрудняет интерпретацию получаемых результатов. Наиболее подходящим методом для решения сформулированных выше задач анализа, на наш взгляд, является метод главных компонент⁵, в основу которого положена линейная модель $y = Ag$, где y — матрица нормализованных значений, полученных из эксперимента, A — матрица весов главных компонент, g — матрица главных компонент. Данный подход предоставил возможность получить независимые обобщающие показатели, основой которых стало около двухсот первичных статистических показателей. При этом количество показателей уменьшено в десять раз при сохранении основных характеристик.

В качестве примера приведем решение задачи анализа проблем в экологической сфере региона. Известно что, увеличение предела допустимого содержания (ПДС) вредных веществ в сточных водах связано с угрозой безопасности жизни людей и приводит к катастрофическим экологическим последствиям. В то же время заниженные значения ПДС вредных веществ в сточных водах требуют больших затрат на систему очистки стоков. Для анализа были использованы данные по нормативам ПДС для 35 стран мира по 10 загрязнителям. На основе метода главных компонент все 10 переменных были сведены к 2 и проанализированы нормативы ПДС вредных веществ в сточных водах, утвержденные в г. Оренбурге (рисунок)⁶.



1 — нормативы концентрации химических веществ в питьевой воде (ГОСТ 2874-82); 2 — среднее значение ПДС вредных веществ в воде (получено методом экспертных оценок); 3 — ПДС вредных веществ, полученные в результате оптимизации, проведенной по результатам компонентного анализа; 4 — нормативы качественного состава сточных вод предприятий г. Оренбурга; 5 — максимальное количество опасных материалов в сточных водах Югославии (1 — 2-й классы воды); 6 — обобщенный перечень ПДК и ОВУВ вредных веществ в водных объектах, используемых для рыбных целей; 7 — технические требования к физико-химическим показателям дистиллированной воды (ГОСТ 6709-72); 8 — предельные нормы сброса стоков гальванических производств на восточном побережье США (заплыв сброса воды в сутки); 9 — региональные нормы для сточных вод в канализацию Великобритании; 10 — точка, характеризующая полное отсутствие вредных веществ в воде.

Рис. 3. Пространство главных компонент нормативов ПДС вредных веществ (линия на графике показывает общую тенденцию распределения точек)

Как видно из рисунка, самые «мягкие» ПДС соответствуют точкам 8, 9 (ПДС, принятые в Великобритании и США). Значения ПДС г. Оренбурга значительно ниже общемировых. Учитывая, что упомянутые страны имеют более благоприятную экологическую ситуацию, можно сделать вывод о том, что в борьбе за экологию важно не ужесточение ПДС, а обеспечение нормальных алгоритмов управления экологической ситуацией.

нологий (НИТ). Существует довольно много определений НИТ. Мы придерживаемся следующего: новые информационные технологии – это совокупность внедряемых в системы организационного управления принципиально новых средств и методов обработки данных, представляющих собой целостные технологические системы и обеспечивающих формирование, передачу, хранение и отображение информационного продукта с наименьшими затратами¹.

Внедрение информационных технологий в аналитическую деятельность российских органов государственной власти, как правило, ограничивается созданием информационно-справочных и телекоммуникационных систем, средств коллективного отображения информации, баз данных, применением средств автоматизации документационного обеспечения и непосредственного оформления документов. Все эти работы можно отнести в лучшем случае к информационно-технологическому, вспомогательному базису обеспечения аналитической деятельности. Основные же и наиболее специфические ее функции по подготовке управленческих решений, такие как интеллектуальная, творческая работа по выявлению закономерностей развития событий и прогнозированию ситуаций – остаются пока труднодостижимой вершиной в плане эффективного использования. Подобная ситуация и создает объективные предпосылки для проведения научных исследований в этой области.

По мнению А.Н. Райкова², аналитическая деятельность, способствующая принятию государственных решений, с информационно-технологической точки зрения характеризуется следующими особенностями:

- большой информационной открытостью и динамичностью изменения проблемной области;
- необходимостью большего акцентирования внимания на поддержке процесса постановки задач, чем на процессе их решения;
- уникальностью каждого решения и частым отсутствием прецедентов;
- высокими требованиями к оперативности подготовки и принятия решений при избытке, разреженности или противоречивости исходной информации;
- большой субъективностью критериев оценки решений.

Эти особенности требуют нетрадиционных методов и подходов к внедрению информационных технологий в аналитическую деятельность органов государственной власти в регионах.

Процесс проектирования системы аналитического обеспечения потребовал выделения нескольких этапов деятельности: определения перечня показателей, достаточно полно

характеризующих проблемную ситуацию в регионе; выбора метода и инструмента создания проекта; автоматизации аналитических процедур.

Для комплексной характеристики региона органы статистики применяют свыше двухсот взаимосвязанных показателей, что затрудняет не только их анализ, но и какое-либо восприятие. В этой связи, на наш взгляд, достаточно обоснованно использование предложенных Г.А.Явлинским³ принципов, позволяющих сократить количество показателей. Это следующие принципы:

- показатели должны наиболее ярко отражать анализируемый процесс;
- для всех районов региона показатели должны рассматриваться по единой методике;
- показатели должны носить обобщающий характер и дополнять друг друга;
- желательна относительная форма показателей (индекс, удельный вес и т.д.);
- нужно (по возможности) сопоставление фактических показателей с нормативными.

С учетом этих принципов нами были предложены перечень и структура показателей для описания региона как объекта управления (рис. 1), где источниками поступления информации являются: облстатуправление, центробанк, УВД, органы социального обеспечения, центр занятости. При этом следует учитывать, что на выбор показателей оказывает влияние такой фактор, как специализация региона (наличие приоритетных отраслей хозяйственной деятельности).



Рис.1. Структура показателей для описания региона как объекта управления

Заместитель начальника Управления замещает начальника Управления в периоды его временного отсутствия.

11. Структуру и предельную штатную численность Управления утверждает в установленном порядке Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

12. Начальник Управления:

осуществляет общее руководство Управлением, обеспечивая решение возложенных на Управление задач;

руководит деятельностью консультативно-совещательного органа (совета) при Управлении;

представляет в установленном порядке Руководителю Администрации Президента Российской Федерации предложения по структуре и штатной численности Управления;

представляет в установленном порядке Руководителю Администрации Президента Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность заместителя начальника Управления и иных сотрудников Управления;

вносит в установленном порядке Руководителю Администрации Президента Российской Федерации предложения об освобождении от должности сотрудников Управления;

вносит в установленном порядке Руководителю Администрации Президента Российской Федерации предложения о поощрении сотрудников Управления и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

присваивает главные чины членам казачьих обществ по представлению атамана войскового казачьего общества;

представляет Президенту Российской Федерации в установленном порядке кандидатуру члена казачьего общества для присвоения ему высшего чина;

издает в пределах своей компетенции распоряжения;

утверждает положения о подразделениях Управления и должностные инструкции сотрудников Управления;

заслушивает отчеты атаманов войсковых казачьих обществ о проделанной работе;

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

осуществляет другие полномочия в соответствии с федеральным законодательством.

13. Начальник Управления представляет Управление в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, иных органах и организациях.

«Российская газета». 1998. 19 нояб.



Р.Т. АБДРАШИТОВ



А.Л. ПИДДЭ



С.Г. СЕРГЕЕВ

АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОГО АНАЛИЗА СИТУАЦИИ В РЕГИОНЕ

Процесс формирования государственного управления на уровне региона неразрывно связан с переосмыслинением роли информации и ее использования. Качество управленческих решений в рамках системы государственного регионального управления существенно зависит от глубины понимания ситуации и возможности использования альтернативных вариантов для решения существующих проблем. Именно поэтому возникает потребность во все более достоверной и своевременной информации, в достаточно простых для восприятия формах ее представления.

Обеспечение органов государственной власти региона точной, качественной и своевременной информацией связано прежде всего с организацией в их структурах возможности не только получать информацию, но и осуществлять ее аналитическую обработку. Наибольшая эффективность работы с многочисленными и разнообразными потоками информации невозможна без использования новых информационных тех-

АБДРАШИТОВ Рамзес Талгатович, директор института инноватики при Оренбургском государственном университете, доктор технических наук, профессор.

ПИДДЭ Александр Львович, помощник директора социальных программ Российской медицинской академии, кандидат социологических наук.

СЕРГЕЕВ Сергей Геннадьевич, аспирант кафедры управления инновационными процессами Оренбургского государственного университета.

взаимодействие со средствами массовой информации по вопросам освещения деятельности Управления и казачьих организаций и объединений, организация выпуска периодических и других изданий по проблемам казачества;

организация научно-исследовательских работ по проблемам возрождения и развития российского казачества;

рассмотрение кандидатур атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ, и внесение в установленном порядке Президенту Российской Федерации предложений об их утверждении;

управление и руководство в пределах своей компетенции деятельностью казачьих обществ по организации государственной службы членов этих обществ;

организация обучения, подготовки и переподготовки представителей российского казачества;

участие в разработке и реализации совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и казачьими организациями и объединениями федеральных программ государственной поддержки российского казачества и иных государственных программ, а также предложений по налоговому и иному стимулированию деятельности казачьих обществ и социальной защите их членов;

взаимодействие с общественными и религиозными объединениями в Российской Федерации;

взаимодействие в пределах своей компетенции с международными и зарубежными организациями;

обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в Управлении и казачьих обществах.

5. Управление решает стоящие перед ним задачи во взаимодействии с подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, предоставляя им необходимые аналитические, информационные и справочные материалы, подготавливаемые в рамках компетенции Управления.

IV. Обеспечение деятельности Управления

6. Для обеспечения координации деятельности казачьих обществ и взаимодействия с казачьими организациями и объединениями Управление может создать консультативно-совещательный орган (совет) при Управлении. Положение о консультативно-совещательном органе (совете) при Управ-

лении и его состав утверждает Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

7. Управление для осуществления своих основных функций и задач имеет право:

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

пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

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

вести служебную переписку по вопросам, отнесенными к его компетенции;

осуществлять делопроизводство, в том числе секретное, через соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации;

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

8. Информационное, документационное, включая постоянное хранение архивных документов, материально-техническое, транспортное и финансовое обеспечение деятельности Управления, обеспечение его средствами связи, в том числе правительственный, а также социально-бытовое и медицинское обслуживание его сотрудников осуществляют в установленном порядке Управление делами Президента Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации и соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

V. Руководство Управления

9. Начальник Управления назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

10. Начальник Управления имеет заместителя начальника Управления.

ПОЛОЖЕНИЕ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ КАЗАЧЕСТВА

I. Общие положения

1. Управление Президента Российской Федерации по вопросам казачества (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, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Положение об Управлении утверждает Президент Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

II. Основные функции Управления

3. Основными функциями Управления являются:

разработка мер по реализации единой государственной политики, направленной на возрождение и развитие российского казачества;

участие в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, связанной с реализацией единой государственной политики, направленной на возрождение и развитие российского казачества;

обеспечение в пределах своей компетенции методического руководства деятельностью казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации (далее именуются – казачьи общества);

участие в разработке и реализации государственных программ поддержки российского казачества.

III. Основные задачи Управления

4. Основными задачами Управления являются:

информирование Президента Российской Федерации о деятельности казачьих организаций и объединений;

внесение на рассмотрение Президента Российской Федерации предложений, касающихся участия главы государства в мероприятиях, проводимых Управлением;

разработка и участие в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов о российском казачестве;

участие в координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и казачьих организаций и объединений по реализации единой государственной политики, направленной на возрождение и развитие российского казачества;

анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и казачьих организаций и объединений по реализации единой государственной политики, направленной на возрождение и развитие российского казачества, разработка предложений по совершенствованию этой деятельности, в том числе по организации государственной и иной службы (далее именуется – государственная служба) членов казачьих обществ;

осуществление контроля за соответствием заключаемых договоров о несении государственной службы членами казачьих обществ Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, решениям органов местного самоуправления;

участие совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в контроле за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, касающихся российского казачества;

участие совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти в контроле за использованием средств бюджетов всех уровней, направляемых на поддержку казачьих организаций и объединений;

оказание содействия населению муниципальных образований, на территории которых компактно проживают казаки, в организации местного самоуправления с учетом исторических традиций казачества;

принятие решений о внесении в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации войсковых казачьих обществ и входящих в их состав казачьих обществ;

разработка методических материалов для подразделений по работе с казачеством федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также для казачьих организаций и объединений;

не вызывал затруднений у респондентов. Наибольший процент затруднявшихся высказать свое мнение по этому поводу был среди безработных (7 %) и респондентов пенсионного возраста (6 %).

Таким образом, оценка региональных условий качества жизни различными социальными группами населения конкретной территории является одной из составляющих выработки путей устойчивого развития регионов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Работа выполнена при поддержке ФЦП «Интеграция» (проект № К-0004).

² См.: Давыдова Е.В., Давыдов А.А. Измерение качества жизни. М., 1993. С.8.

³ См.: Прохоров Б.Б. Введение в экологию человека: социально-демографический аспект. М., 1995. С.147.

⁴ См.: Демография и экология крупного города / Под ред. Н.А. Толоконцева, Г.М. Романенковой. Л., 1980. С.127.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 16 ноября 1998 г. №1397
г. Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ КАЗАЧЕСТВА

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 1998 г. № 920 «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества» **постановляю:**

1. Утвердить прилагаемое Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества.

2. Признать утратившими силу:

Указ Президента Российской Федерации от 20 января 1996 г. № 67 «О Главном управлении казачьих войск при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 4, ст. 266);

пункт 3 Указа Президента Российской Федерации от 16 апреля 1996 г. № 562 «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 17, ст. 1953).

3. Внести в Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. №162 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 7, ст. 827) следующие изменения и дополнение:

пункт 3 признать утратившим силу;

пункт 4 дополнить абзацем следующего содержания:

«Управление Президента Российской Федерации по вопросам казачества – 22 единицы.».

4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

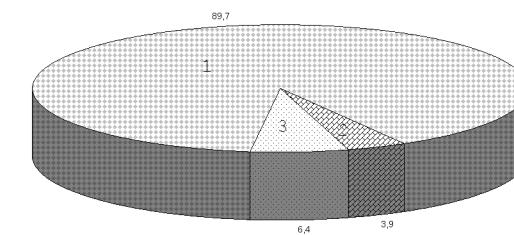
лица 30–39 и 50–59 лет считают, что условия проживания с точки зрения экологической безопасности в Центре и на Химмаше одинаковы. На данную, явно выраженную, стратификацию жилых районов, по всей видимости, повлияло расположение промышленных предприятий и лесопарковой зоны в городе.

В настоящее время как в России, так и в Республике Мордовия наблюдается характерная для стран Запада тенденция формирования престижных окраинных районов. Наиболее обеспеченное население отдает предпочтение экологически более чистым и спокойным пригородным зонам. При наличии частного транспорта удаленность перестала быть для данной социальной группы негативным фактором.

Следствием роста экологической напряженности является ухудшение качества жизнеобитания людей, что приводит к изменению уровня и структуры здоровья и негативным последствиям демографического поведения различных социальных групп. Поскольку здоровье – фундаментальная потребность, неудивительно, что население отдает ей приоритет в перечне основных ценностей. При рассмотрении влияния качества жизни на данный индикатор необходимо учитывать кроме социальных норм и научных критериев индивидуальное восприятие различных социальных групп.

По данным исследований, подавляющее большинство респондентов считают, что экологические условия проживания влияют на состояние их здоровья и их близких (рис.3). Причем тревожность в связи с ухудшением здоровья под воздействием фактора «экологические условия проживания» у женщин выше, чем у мужчин. Взаимовлияние социального положения респондентов и указанного фактора также хорошо прослеживается. 95% опрошенных ИТР ответили, что испытывают сильное беспокойство в связи с влиянием качества окружающей среды на здоровье. Число таких ответов в группе предпринимателей, служащих, студентов, безработных варьирует от 90 до 94 %. Процент лиц пенсионного возраста и рабочих, ответивших положительно на данный вопрос, составил соответственно 88 и 82 %.

Специалисты Всемирной организации здравоохранения 20 % потерь здоровья связывают с состоянием окружающей среды. Для г. Саранска это крайне актуальная проблема, так как его территория самая загрязненная в республике, более того, он является источником загрязнения для близлежащих районов. Показатели обращаемости взрослого и детского населения в лечебные учреждения города по поводу заболеваний

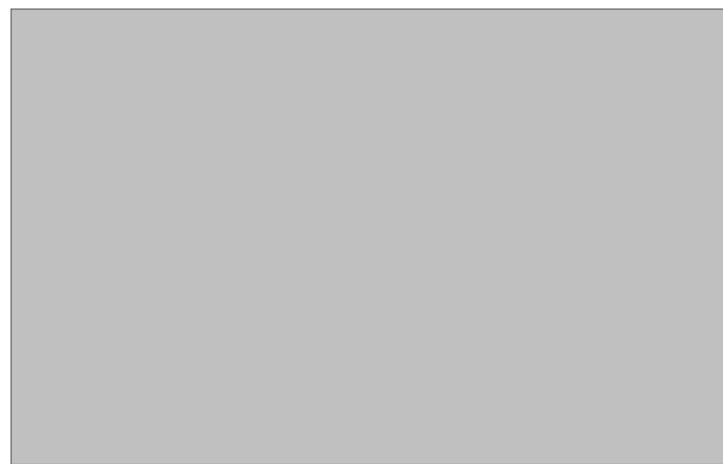


1 – влияет, 2 – не влияет, 3 – затрудняюсь ответить

Рис.3 Оценка влияния экологической обстановки на состояние здоровья, %

мочеполовой системы, нервной системы, органов чувств, органов дыхания, онкологических заболеваний, патологий костно-мышечной системы и соединительной ткани значительно выше аналогичных параметров по республике. Основными лимитирующими факторами, влияющими на уровень и структуру здоровья жителей города и подчиненных ему населенных пунктов, являются плохое качество артезианских вод, используемых населением для питья, загрязненность атмосферного воздуха и почвенного покрова.

Для разработки путей оптимизации жизненной среды человека кроме использования системы нормативных показателей важно учитывать систему социальных оценок различных групп населения. В связи с этим интересны мнения различных социально-профессиональных групп населения о путях улучшения экологической обстановки в городе. Например, если рабочие, лица пенсионного возраста и безработные отметили такие приоритеты, как расширение зеленых насаждений, совершенствование очистных сооружений и вынос промышленных предприятий за черту города, то ИТР, служащие и студенты считают, что надо увеличить финансирование природоохранной деятельности. Кроме того, ИТР поставили на второе место такую альтернативу, как улучшение системы экологического воспитания и образования. Характерной особенностью является то, что данный вопрос почти



- 1 – хорошая высокооплачиваемая работа;
 2 – хорошая экологическая обстановка;
 3 – хорошее качество медицинского обслуживания;
 4 – хорошая социальная обстановка, низкая преступность;
 5 – соблюдение прав человека;
- 6 – хорошее снабжение товарами и продуктами;
 7 – хороший общественный транспорт;
 8 – хорошие жилищные условия;
 9 – можно хорошо провести досуг.

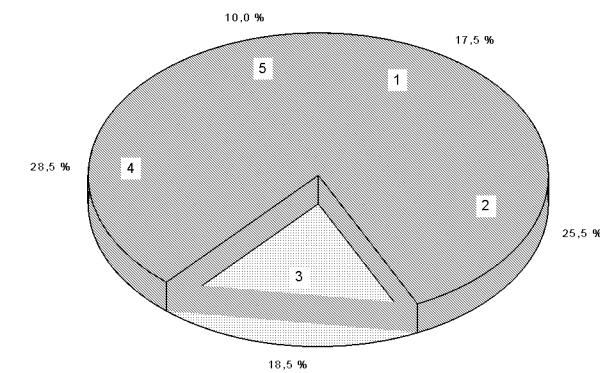
Рис. 1. Оценка респондентами факторов качества жизни, %

поставили этот показатель на второе место, для лиц женского пола хорошая экологическая обстановка по важности стоит на третьем месте, после высокооплачиваемой работы и качественного медицинского обслуживания.

Сегодня, когда в условиях обострения экологических проблем доля людей, обеспокоенных ростом загрязнения среды обитания, существенно увеличилась, факторы экологического риска целесообразно изучать дифференцированно по разным социально-территориальным локусам, сопоставляя полученные результаты с объективными социально-экономическими показателями и оценками социального, материально-вещевого и культурно-информационного аспектов жизненной среды³. Независимо от районов проживания более половины населения г.Саранска обеспокоено в большей степени загрязнением воздуха, водоемов (рек, прудов, озер и т.д.) и перегруженностью транспортом, а 15 % жителей поселка ТЭЦ-2 в

одинаковой мере испытывают тревогу в связи с перегруженностью транспортом и уличным шумом.

Отношение к территории (месту жизнеобитания) определяется тем, что с этим местом представители различных социальных групп связывают свои потребности и интересы. Процессы территориального перераспределения населения внутри города отражают изменение социальных оценок его отдельных частей⁴. Так, по степени благополучия экологической ситуации районы г.Саранска ранжированы респондентами следующим образом: на первое место поставлен Юго-Запад, на второе – Светотехстрой, на третье – Химмаш, на четвертое и пятое места соответственно Центр и ТЭЦ-2 (рис.2). Такая территориальная дифференциация степени экологической напряженности в жилых районах города характерна и для социально-территориальных групп. Но есть и некоторые различия, например жители Центра и Юго-Запада считают, что напряженность экологической ситуации в Центре ниже, чем на Химмаше, и в связи с этим Центр они ставят на третье место. В результате с точки зрения экологической безопасности 47,9% респондентов предпочитали бы иметь постоянное местожительство на Юго-Западе, 31,2 – на Светотехстрое, 11,1 – в Центре, 7,9 – на Химмаше и лишь 1,9% – на ТЭЦ-2. Примерно такая же структура распределения ответов отмечается и среди различных возрастных групп. Лишь



1 – Центр, 2 – Светотехстрой, 3 – Химмаш, 4 – Юго-Запад, 5 – ТЭЦ-2

Рис.2 Оценка районов города по благополучию экологической ситуации, %



Ю.Д. ФЕДОТОВ

ОЦЕНКА РЕГИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ РАЗЛИЧНЫМИ СОЦИАЛЬНЫМИ ГРУППАМИ НАСЕЛЕНИЯ¹

В настоящее время среди различных социальных слоев населения все большее понимание находят проблемы ухудшения качества жизни. Одним из его показателей является качество окружающей среды, которое можно охарактеризовать как степень удовлетворения потребностей различных социальных групп в окружающей их природной и экологической среде. Потребности, связанные с качеством окружающей среды, начинают занимать все большее место в системе социальных потребностей, влиять на ценностную ориентацию и мотивацию поведения различных социальных групп. При этом возрастает значение субъективной оценки ими качества жизни.

Субъективная оценка строится на ощущениях индивида, которые формируются на основе уровня его интеллектуального развития, жизненного опыта, эмоционального состояния и т.д.² Изучение субъективных оценок качества жизни способствует выявлению факторов и условий, воспринимаемых как неблагоприятные, отклоняющиеся от нормы той или иной категорией жителей. При субъективной оценке территории региона городскую и сельскую местность необходимо, на наш взгляд, рассматривать отдельно. Это связано с тем, что условия жизни, качество окружающей среды и соответственно степень удовлетворения потребностей различных социальных групп в городах и сельских населенных пунктах неодинаковы.

Объектом исследования региональных условий качества жизни была выбрана столица Республики Мордовия — г. Саранск.

¹ ФЕДОТОВ Юрий Дмитриевич, старший научный сотрудник Научно-производственного центра экологических исследований при Мордовском государственном университете.

ранск. Для определения субъективного восприятия его населением степени экологической напряженности, выявления места экологических процессов в системе факторов качества жизни, причин ухудшения условий проживания, влияния экологии на здоровье населения использовались материалы социологического исследования Научно-производственного центра экологических исследований при Мордовском государственном университете. Сбор первичной информации осуществлялся методом анкетного опроса. При определении статистически значимого объема выборочной совокупности применялся многолетний опыт социологов-практиков. Объем квотной выборки составил 520 респондентов. Репрезентативность выборочной совокупности обеспечивалась тремя признаками: числом проживающих в жилых районах города (Центр, район ТЭЦ, Юго-Запад, Светотехстрой, Химмаш), полом, возрастом (до 29 лет, 30 — 39 лет, 40 — 49 лет, 50 — 59 лет, 60 лет и более). Состав опрашиваемых формировался так, чтобы в процентном отношении структура распределения элементов выборочной совокупности по названным признакам была тождественна структуре распределения элементов генеральной совокупности по этим же признакам.

По данным анкетного опроса, 58% респондентов оценивают экологическую ситуацию в городе как неблагоприятную, 28% опрошенных качество окружающей среды вполне устраивает, 14% затруднились ответить.

В условиях города существенно трансформируется среда жизнеобитания человека: меняется качество необходимых для его жизнедеятельности природных компонентов (вода, воздух, почва и т.д.). Вместе с шумом транспорта, промышленных предприятий и строек это создает ту специфическую обстановку, которая оказывает существенное влияние на уровень качества жизни. В предыдущие годы население в основной своей массе достаточно индифферентно относилось к этому и отдавало приоритет проблемам жилья, семейного бюджета, снабжения продуктами питания, деятельности медицинских учреждений и сферы обслуживания. Сегодня из факторов качества жизни, предложенных респондентам для ранжирования по важности, «хорошая экологическая обстановка» у жителей г. Саранска находится на третьем месте (рис. 1). Причем такая оценка характерна и для отдельных социально-демографических групп, а в возрастных категориях 30—39 и 40—49 лет данный фактор вышел на второе место, после высокооплачиваемой работы. Мужчины также

Китая и Объединенных Арабских Эмиратов, мониторинг трансформации моделей хозяйств стран бывшего СЭВ и СНГ.

Особо следует сказать о социологии финансовой сферы. Происходящие в России преобразования позволяют социологии, являющейся по своей сути исследовательской деятельностью человека, трансформироваться в прикладную, социоинженерную деятельность, создающую эффективные социально-экономические механизмы функционирования экономики. Это можно проследить на примере страхования. Отмена монополии двух работавших в СССР страховых компаний – Ростгосстрах и Ингосстрах – привела к бурному росту числа страховых компаний, которое достигало 3 тысяч. На основе анализа спроса и предложения на различные виды страховой защиты по слоям населения и регионам выявились новые ниши, для заполнения которых создавались и создаются новые страховые продукты. Развиваются теория и практика маркетинга, рекламы и PR. И все это делается на основе использования методов социально-экономических исследований для улучшения социально-экономической защиты человека. Учитывая опыт США, Англии, Франции и Германии, можно считать, что это очень перспективное направление развития экономической социологии.

Другим перспективным направлением социологии финансовой сферы является, на наш взгляд, социально-экономическое обеспечение создания и развития паевых инвестиционных фондов. Опять можно сослаться на опыт США, где их деятельность решает важные проблемы – сберегает и увеличивает накопления населения, инвестируя их в производство и таким образом развивая экономику и создавая рабочие места. В этом направлении у социологов-экономистов большие возможности и в научной, и в практической деятельности. Следует ожидать активизации развития негосударственных пенсионных фондов. Этому могут способствовать социологи-экономисты, изучающие, формирующие и продвигающие социально-значимую дополнительную пенсионную защиту.

Поскольку экономическое развитие невозможно без привлечения современных технологий и оборудования, возрастает роль социологов-экономистов в социально-экономическом анализе объектов инвестиций, рынка товаров и услуг. Это быстро развивающееся направление экономической социологии формируется в системный социально-экономический инвестиционный анализ.

Большое значение в экономической социологии имеет развитие теории и практики социального маркетинга, который является связующим звеном между потребностями капитала и потребностями людей.

Нельзя недооценивать значение применения и развития математических методов в социально-экономических исследованиях. В этом направлении накоплен большой опыт, создан целый ряд методик.

По мере совершенствования рыночных отношений в России следует ожидать развития социологии производственной сферы. Это направление экономической социологии может способствовать восстановлению отечественной промышленности, производящей товары народного потребления.

В заключение необходимо отметить, что в основе этих важных направлений развития современной экономической социологии должно лежать понимание того, что все они нацелены на создание эффективного социально-экономического механизма социально ориентированной экономики.

распределяет доход от нее между фондом ренты населения и фондом потребления государства. Этот подход в сочетании с действующей системой формирования средств пенсионного и других фондов трансфертных платежей усилит, на наш взгляд, социально-экономическую защищенность.

Развитие экономической социологии необходимо направить также на использование преимуществ рыночного подхода к усилению мотивации трудовой деятельности, как работающих по найму, так и самозанятого населения, особенно предпринимательской деятельности последних. При этом важным моментом для социологов-экономистов является исследование предпосылок создания эффективной системы защиты и стимулирования предпринимательской деятельности, учета и соотношения интересов предпринимателя и государства через налогообложение. В результате произойдет снижение уровня коррупции и легализация теневой экономики.

Важное направление работы социологов-экономистов – содействие созданию российских производственных предприятий с новейшим оборудованием и технологиями для производства конкурентоспособной продукции и использование для этого сбережений населения. Необходима также разработка механизма вовлечения валютных сбережений населения в инвестиционный процесс на территории России, включающая анализ спроса и предложения на рынке инвестиций, выявление особенностей инвестиционного поведения части населения, имеющего свободные валютные накопления, социально-экономическую оценку объектов инвестиций, анализ рынка товаров и услуг, маркетинговую деятельность проинвестированных предприятий, PR инвестиционных компаний.

Целесообразно создание под государственные гарантии Народно-государственной инвестиционной компании в виде акционерного общества открытого типа с филиалами в регионах России. Это позволит направить часть 50–70 млрд дол. сбережений населения в реальные, эффективные инвестиционные проекты. Экономисты и социологи-экономисты должны обеспечить ее работу с населением и анализ перспектив инвестиционного рынка товаров и услуг. Будут востребованы и специалисты по экономической социологии в области маркетинга и PR, социально-экономического инвестиционного анализа. Кроме того, компания возродит многие НПФ и страховые компании, для которых проблема эффективных инвестиций актуальна.

Следующим направлением практической деятельности социологов-экономистов является привлечение в Россию со-

временных технологий по производству конкурентоспособной продукции посредством создания системы свободных производственных экономических зон на базе портовых городов и ряда других городов с простирающимися предприятиями и значительными невостребованными трудовыми ресурсами. Здесь важной задачей экономической социологии является адаптация опыта Китая по созданию свободных экономических зон (СЭЗ) как эффективной формы привлечения передовых технологий и прямых инвестиций. При этом необходимо найти ответ на вопрос: почему там СЭЗ дают больший эффект, чем в России. Следует рассмотреть и возможность создания свободных городов (территорий). Например, образование СЭЗ в Туапсе, Таганроге (где около 30 лет ведут исследования социологи-экономисты школы Н.М. Римашевской), Ростове-на-Дону, Нижнем Новгороде, Саратове, Ярославле, Петербурге и Ленинградской области, Архангельске позволит привлечь иностранные инвестиции и технологии, но при условии обеспечения российской стороной правовой, физической и экономической безопасности, развития социальной сферы. Эта схема пригодна и для привлечения зарубежных инвесторов в непортовые города, если там имеется соответствующая автомобильная и железнодорожная сеть.

Создание концепции российской социально ориентированной рыночной экономики ставит вопрос формирования социально-экономических моделей основных типов регионов, исследования их взаимосвязей (по горизонтали и вертикали) с федеральным центром. Это область приложения сил специалистов по региональной экономической социологии. Социологам-экономистам необходимо провести исследования по выявлению путей снижения безработицы за счет восстановления региональных связей, а также текстильной и других отраслей промышленности. Здесь весьма полезным является опыт Татарстана.

Выработка рекомендаций по оптимизации социально-экономических связей России с другими странами – еще одно направление развития экономической социологии. Речь идет о туризме, торговле, в том числе деятельности «челноков», экономической и социальной защите мигрантов и эмигрантов, международном разделении труда и месте в нем российских отраслей экономики. Все это – объекты межстрановой региональной экономической социологии. Большое значение имеют изучение с целью использования рациональных для России элементов социально-экономических моделей хозяйств США,

М.А.СЕВРУК

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СОЦИОЛОГИИ
В РОССИИ**

В России по нарастающей идет процесс институционализации экономической социологии. Создаются кафедры, активно работают диссертационные советы, растет число научных работ, информационного материала в Интернет. Социологи-экономисты делают блестящую карьеру как маркетологи, аналитики фондового рынка, рынка страховых и банковских услуг. Однако все это происходит на фоне дезориентации России, сокращения численности населения и его средней продолжительности жизни, спада производства и роста теневой экономики, неудач в переходе от военно ориентированной экономики СССР со слабым сектором гражданской экономики к социально ориентированной рыночной экономике.

Сегодня необходимо объединить усилия для формирования концепции функционирования социально ориентированной рыночной экономики России, подойти к сути исследовательской деятельности с точки зрения не наблюдателей, а созидателей. Такой подход к развитию современной экономики, направленный на учет при принятии экономических решений интересов человека, различных слоев общества, государства и отдельных территорий, производителя и потребителя находит все большую поддержку. Заинтересованность в таком анализе социологами экономического развития России очевидна.

При всем множестве подходов к пониманию существа социально ориентированной рыночной экономики основным, на наш взгляд, является то, что развитие страны должно идти не за счет снижения жизненного уровня его населения, разрушения социальной и экономической структуры общества. Социология, образно говоря, должна увязать в единое целое величайшие ценности, провозглашенные еще Французской революцией, — Свободу с Равенством и Братством,

СЕВРУК Михаил Анатольевич, заведующий кафедрой экономической социологии социологического факультета Московского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

с ценностями материального благополучия. Реформы России дали ее населению свободу, но экономический механизм их реализации привел к формированию социальной структуры общества, состоящей из клуба олигархов, незначительного среднего слоя и подавляющей массы бедных людей.

Каковы же перспективы развития экономической социологии с точки зрения формирования концепции механизма функционирования социально ориентированной рыночной экономики?

Экономическая социология будет развиваться в русле исследований и выработки рекомендаций по созданию механизма гармонизации интересов человека и общества в плане формирования системы социальных гарантий при использовании общественной собственности на недра, землю и государственные предприятия.

Логика социального подхода к экономическому развитию в этом случае заключается в том, что каждый россиянин является собственником части национального богатства и для его использования все население через своих представителей в лице президента, Совета Федерации и Государственной Думы управляет управляющего — правительство. Результаты деятельности распределяются равными долями между всеми, живущими в России, и государством для оплаты труда госслужащих, расходов на оборону, гарантированной помощи нетрудоспособным и др. В этой связи полезен опыт Объединенных Арабских Эмиратов. Правительство как управляющий собственностью народа субъект отдает ее в аренду частным или государственным компаниям либо лицам (нефтяные компании, государственные предприятия). Трудоспособное население продает свой труд работодателю или занимается собственной предпринимательской деятельностью. Таким образом, у каждого жителя России формируется доход в виде: ренты от использования его части общественной собственности; оплаты труда или дохода от частной деятельности; выплаты государством пенсий, пособий по нетрудоспособности. В результате гражданин России будет чувствовать себя полноправным собственником.

Эта модель ориентирована на использование преимущества рыночной экономики — конкуренции, но с гарантированной социальной защищенностью населения общественной собственностью. Механизм реализации этой модели заключается в том, что правительство управляет общественной собственностью (государственные предприятия; добыча золота, алмазов, нефти, газа; недвижимость за рубежом; аренда земли) и

РЕШЕНИЕ
международной научно-практической конференции
«Современное состояние и перспективы развития
экономической социологии»

Международная научно-практическая конференция «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии» на основе дискуссии по докладам и выступлениям на пленарном и секционных заседаниях решила:

1. На базе оргкомитета этой конференции сформировать временную рабочую группу по координации работ по созданию механизма российской социально ориентированной рыночной экономики.

2. Поручить рабочей группе провести «круглые столы» с участием заинтересованных специалистов РАН, Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, вузов и других государственных, общественных, производственных и финансовых организаций на темы:

2.1. Анализ государственной деятельности по привлечению инвестиций в производственную сферу, сохранению и приращению сбережений населения за счет создания народно-государственной инвестиционной компании, ориентированной на инвестиционные ресурсы населения в виде валютных сбережений под гарантiiи и управление государством. Цель — на основе анализа мнения населения, законодательной и исполнительной власти выработка предложений по созданию народно-государственной компании «Российские инвестиции». Срок — январь 1999 г.

2.2. Анализ социально-экономических механизмов и результатов деятельности российских и китайских свободных экономических зон. Цель — выработка предложений по созданию системы СЭЗ в России. Срок — март 1999 г.

2.3. Анализ региональных социально-экономических систем и их взаимосвязей с федеральным центром. Цель — формирование социально ориентированных региональных экономических систем для основных видов губерний. Срок — июнь 1999 г.

2.4. Анализ социально-экономического механизма легальной и теневой некриминализированной экономики России. Цель — выработка предложений по совершенствованию социально-экономического механизма легальной экономики и легализации некриминализированной части теневой экономики. Срок — сентябрь 1999 г.

3. Поручить оргкомитету подготовку и проведение в ноябре 1999 г. второй конференции по экономической социологии, определив ее как международную научно-практическую конференцию «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии и социально ориентированной рыночной экономики». Использовать как основу этой конференции результаты работы «круглых столов». Цель конференции: обсуждение мирового и российского опыта и выработка предложений по созданию социально-экономического механизма российской социально ориентированной рыночной экономики. Срок проведения — ноябрь 1999 г.

4. Для создания условий информационного обмена создать в Интернет журнал «Экономическая социология и социально ориентированная экономика», поручив его ведение кафедре экономической социологии социологического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова.

5. Опубликовать материалы международной научно-практической конференции «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии» в специализированных академических изданиях, для чего обратиться в редакцию журналов «Социологические исследования», «Вестник МГУ», «Социология и политология» и «Регионология».

6. Поручить оргкомитету конференции подготовить к изданию и опубликовать полные материалы докладов и выступлений участников конференции.

7. Привлечь средства массовой информации к освещению результатов работы международной научно-практической конференции «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии».

8. Подготовить предложения в Министерство общего и профессионального образования РФ по расширению подготовки специалистов и научных кадров в области экономической социологии.

9. Поручить оргкомитету конференции расширить контакты с зарубежными учеными и практиками, которые специализируются в области экономической социологии.

10. Образовать постоянно действующий координационный совет (комитет и т.д.) по проблемам экономической социологии на базе кафедры экономической социологии МГУ им. М.В.Ломоносова, в который могли бы войти зав.кафедрами экономической социологии по всей России.

ческой системы. Региональная экономическая социология – подотрасль экономической социологии, которая изучает и научно объясняет социальные явления, происходящие на региональном уровне; разрабатывает специальную социологическую теорию, объясняющую причинно-следственные закономерности социальных экономических процессов. Сегодня регион – это автономный саморазвивающийся социальный организм, и от того, как он будет развиваться, зависит благополучие общества в целом.

Докторант кафедры экономической социологии (МГУ) **И.П.Рязанцев** рассказал о моделях взаимодействия «центр – регионы». В вариантах взаимодействия «центр – регионы» на Западе он выделил два основных типа, условно обозначаемых им как англосаксонский (США, Великобритания) и континентальный, или французский (Франция, Италия, Бельгия), а также смешанный, к которому относится, в частности, Япония. Англосаксонский тип характеризуется определенной автономией регионов относительно центра, французский – развитой системой централизованной административной власти над местными образованиями. И.П.Рязанцев считает, что вполне оправданно использовать «англосаксонский (либеральный)» и «французский (этатистский)» типы взаимодействия в системе «регионы – центр» в качестве тех идеальных типов, которые делают возможными аналитические исследования указанного взаимодействия на ином конкретно-историческом материале. Уникальность российской ситуации заключается в диахронном совмещении этих двух типов.

Модель социально ориентированной экономики была представлена в докладе «Социологический анализ Татарстанской программы социально-экономического прогресса» **Р.М.Нугаева** и **М.А.Нугаева** (Институт социально-экономических и правовых наук Академии наук Татарстана). Количественный анализ качества жизни должен быть дополнен, по их мнению, выявлением системы ценностей, ее структурированием и выделением иерархии, изучением побудительных мотивов, интересов и т.д. Индивид с необходимостью должен рассматриваться не как абстрактное воплощение гегелевских и марксистских всеобщих схем, а исходя из личностных характеристик человеческого бытия. Качество жизни включает в себя качественные характеристики как условий, так и форм жизнедеятельности людей. Направления возможного совершенствования качества жизни должны определяться при

помощи обобщения предельно широких и систематических социологических опросов населения региона.

Вопросы межстрановой экономической социологии были рассмотрены доктором экономических наук (РАН) **Л.А.Аносовой** в докладе «Опыт региональной политики Японии и Австралии и его значение для российского Дальнего Востока». Анализ опыта региональной политики, накопленный в странах с рыночной экономикой, показал, что для регионального развития Дальнего Востока России могла бы представлять интерес в первую очередь деятельность Консультативного совета планирования Японии, на который возложены функции проведения экспертизы разрабатываемых в рамках региональной политики программ и проектов и определения приоритетных направлений регионального развития, а также система пожизненной занятости в Японии и австралийская система поощрений переселения рабочей силы в отдаленные районы. Это позволило бы сэкономить ресурсы и время для решения возникающих при реформировании российской экономики проблем. Заслуживают внимания планы комплексного развития территории страны (в Японии – на уровне страны, в Австралии – на уровне штатов).

Итогом работы конференции стало принятие ее участниками решения.

изменений в экономической системе, в том числе в земельных отношениях. В этих условиях человек теряет привычные для него ориентиры, оказывается во враждебной среде. Поэтому необходимо сочетать преобразовательные мероприятия с интересами различных слоев и групп населения, с их ценностными установками и ориентациями.

Далее В.Р.Беленький затронул вопрос частной собственности на землю, которая в современных условиях становится для собственника тяжким бременем. Но для общества было бы выгодным передать сельскохозяйственные земли в частную собственность, ибо в этом случае земельный собственник вынужден предпринимать усилия для эффективного хозяйствования.

Выступающий указал также на необходимость активизации научных исследований закономерностей и механизмов развития рыночных земельных отношений в переходной экономике, широкий мониторинг происходящих изменений, в том числе это касается социально-психологических факторов землевладения и землепользования, и др.

Социально-экологические проблемы и их взаимосвязь с экономической социологией были рассмотрены в докладе доктора социологических наук **И.А. Сосуновой** (Институт социально-политических исследований РАН). По ее мнению, решение экологической проблемы находится в социоприродной сфере, и она не может быть решена без учета законов развития и функционирования общества. Поэтому необходимо одновременно учитывать социальное и биологическое в личности, изучать всю совокупность экономических, политических, социально-психологических и иных факторов формирования придоохранной деятельности и принятия решений, отражающихся на окружающей среде. В связи со спецификой социально-экологических проблем нужен подход к социальной экологии как к специальной (частной) социологической теории, однако несомненна и ее тесная взаимосвязь с экономической социологией. И.А.Сосунова считает, что учет специфики социально-экологических проблем является важным условием повышения надежности выводов многих конкретных исследований в области экономической социологии.

С концепцией устойчивого развития стран СНГ и некоторыми подходами к ее разработке познакомил участников конференции директор департамента экологической безопасности и социальной политики Межгосударственного экономического комитета СНГ **В.П. Осиленко**. Он сказал, что в настоящее время все страны СНГ движутся в направлении неус-

тойчивого развития (модель, когда все социально-экономические, политические, национальные и другие вопросы решаются в ущерб окружающей природной среде). Устойчивое развитие обеспечивается системой законодательных, нормативно-методических, организационно-экономических и социально-нравственных мер и мероприятий в целях решения задач природоохранной деятельности, рационального природопользования, социально-экономического развития национальной экономики. Путем к устойчивому развитию В.П.Осиленко назвал освоение достижений научно-технического прогресса, создание благоприятной среды обитания, улучшение качества жизни, минимизацию вредного воздействия природных явлений, промышленности и хозяйственной деятельности. Была подчеркнута важность формирования единого «устойчивого» экономического пространства стран СНГ, под которым понимается единство экологической деятельности.

О роли математических методов в экономической социологии говорила доцент кафедры экономической социологии (МГУ) **В.Г. Феклина**. Она отметила, что в настоящее время практически все общественные науки, в том числе экономическая социология, включают в себя математические модели и методы. Важность их использования подтверждается тем, что с помощью математических методов решались различные социально-экономические проблемы учеными, получившими Нобелевскую премию по экономике.

Математические методы, применяемые в экономической социологии, можно систематизировать следующим образом: методы математической статистики; социально-экономическая кибернетика, в основе которой лежит системный социально-экономический анализ; экспериментальные методы, которые реализуют экспериментальный подход к изучению социально-экономических процессов.

В настоящее время в России с использованием математических методов возможно решение проблем социально-экономического анализа налоговой системы и составления рейтинга инвестиционной привлекательности отраслей и регионов в системе социально-экономического инвестиционного анализа.

Вопросы региональной экономической социологии были обозначены в докладе доцента кафедры экономической социологии (МГУ) **М.С. Халикова**, который отметил, что экономическая социология изучает социальные механизмы, регулирующие протекание экономических процессов, связанных с функционированием управляющих структур новой экономи-

номической академии **А.Н.Кочетов** в докладе «Занятость и рынок труда как ключевая проблема экономической социологии» высказал мнение о том, что в определении предмета экономической социологии есть некоторая расплывчатость. Это связано, на его взгляд, с тем, что ряд проблем в изучении общества ей приходится «делить» с другими науками, в частности с экономической теорией и экономикой труда. Одной из таких актуальных и наиболее значимых проблем являются занятость и рынок труда. Экономическая социология как наука о взаимосвязи экономики и социальной системы общества должна охватывать и интерпретировать в своих социальных индикаторах весь спектр проявлений этой взаимосвязи. Не сама схема взаимосвязи, а конкретные показатели уровня жизни, социального неравенства, социального поведения экономических субъектов общества и др. определяют предмет этой науки.

Далее выступающий развил тему занятости и рынка труда, который входит в общую систему рыночной инфраструктуры и предполагает изучение достаточно широкого спектра социальных показателей по развитию социальной структуры, трудовых ресурсов общества, форм занятости населения, профессионального образования, деятельности органов управления занятостью и др., представляющих конкретную отрасль экономической социологии.

О вопросах занятости как о проблеме изучения экономической социологии говорил в докладе «Актуальные проблемы рынка труда и занятости» директор Института труда Министерства труда и социального обеспечения РФ **А.Э.Котляр**. Занятость – это не только социальная, но и важнейшая производственная категория, поскольку она отражает экономические и правовые условия, в которых осуществляется труд как один из главных факторов всякого производства. В ряду социальных явлений, которые в основной своей массе имеют потребительский характер, занятости как категории, имеющей производственную сторону, принадлежит базовое место. Повышение продуктивности использования труда – главная цель политики занятости. Этому должны способствовать сдвиги в структурах занятости (отраслевой – за счет возрастания доли передовых технологий, профессионально-квалификационной – за счет увеличения удельного веса квалифицированного труда и современных профессий, демографической – за счет более образованной молодежи).

Член-корреспондент РАН, президент Всероссийского научного общества социологов и демографов **Р.Г.Яновский** выступил с докладом «Социально-экономические и geopolитические проблемы России». Он, в частности, отметил, что поворот экономики к социальной политике, этике и сознательной деятельности, к интересам, свободе и общественно-му долгу личности необходимо ставит вопрос о формировании сильной политico-социальной географии в системе наук о земле.

Взаимосвязь экономической социологии и социологии семьи была отражена в докладе «Рыночный капитализм в эпоху депопуляции: возможна ли экономика, ориентированная на семью с детьми?» зав. кафедрой социологии семьи социологического факультета МГУ **А.И.Антонова**, который констатировал преобладание сверхнизкой рождаемости, рост числа разводов и случаев сожительства, что обнаружило неспособность рыночной экономики к «автоматическому» стимулированию браков и рождению детей. Социокультурные нормы рождения нескольких детей, пожизненного брака прекратили свое действие.

Докладчик проанализировал также подходы Г.Беккера, Т.Шульца и др., расценивающих детей как товар в контексте издержек и выгод, соотношения доходов и расходов. Незквивалентный обмен детьми между семьей и государством является причиной сокращения числа детей в семье. Отмечено, что потребность в детях – сугубо социокультурный феномен, искусственно созданный культурой и последовательно уничтожаемый социумом, который требует создания в рамках рынка условий для выбора людьми таких моделей репродуктивного поведения, которые связаны с рождением детей. «Инвестиции» в детей – это возможные средства эквивалентного рыночного взаимодействия. Ориентация на соединение семьи и работы является по современным представлениям ученых наиболее действенным направлением поддержания брака и семей с несколькими детьми в условиях рыночной экономики и конкуренции.

На конференции были рассмотрены также аспекты реформирования земельных отношений в России. В докладе «Социально-психологические факторы реформирования земельных отношений в России» директор НИИ земельных отношений и землеустройства **В.Р.Беленький** отметил игнорирование роли «человеческого фактора» при выборе стратегии и тактики коренной ломки социально-экономического уклада, социально-психологических факторов радикальных

с ним понятия. Если для западной социологии характерна внутренняя многовариантность социологической парадигмы, а критерием разграничения этих вариантов выступает разное видение предмета науки, то отечественной экономической социологии присуща парадигма теории с методологически выверенным определением предмета науки и рассмотрением в рамках отдельных концепций тех или иных аспектов данного предмета. Выбор той или иной социологической парадигмы, а может быть, их сосуществование во многом определяет перспективы развития экономической социологии.

Профессора Санкт-Петербургского государственного университета **В.Г.Долгов** и **В.Я.Ельмееев** считают решение вопроса о взаимосвязи экономического и социального безусловно важным для выяснения предмета экономической социологии. Однако они не согласны с трактовками западных социологов экономической жизни (Н. Смелсера, М. Грановеттера и др.), а также с положениями В.В.Радаева и Г.Н.Соколовой. Представители западной социологии экономической жизни в качестве предмета анализа берут социальное, а экономическое рассматривают лишь как его частный случай или форму: Н.Смелсер находит в экономическом поведении лишь частный случай общего социального поведения, М.Грановеттер определяет экономическое действие тоже лишь как форму социального действия. Этую же формулировку повторяет В.В.Радаев. В итоге взаимодействие получается «односторонним»: не допускается, чтобы социальное поведение было частным случаем экономического, а социальное действие — формой выражения экономического действия.

Основным условием решения вопроса о предмете экономической социологии является, по мнению В.Г.Долгова и В.Я.Ельмееева, признание единства экономического и социологического подходов. Социология и экономическая наука должны считать своим предметом общественные, социальные отношения людей: в первом случае — отношения людей во всем обществе, во втором — общественные отношения, складывающиеся по поводу производства, экономической жизни, что позволяет сделать политическая экономия в ее классической трактовке.

В обществе с точки зрения его сущности все социально, поэтому возможна единая наука об обществе — социология, изучающая общественные отношения людей. Вместе с тем общественные отношения, социальность общества дифференцируются: есть социальность экономики; есть социальность, выраженная во взаимоотношениях социальных групп и клас-

сов; особо проявляется социальность в политике и духовной жизни (культуре). Сообразно этому возникают различные отрасли социологии. Экономическая социология имеет дело с социальностью экономической жизни. Ее предметом является социальная сущность экономики, ее социальный строй, т.е. общественные производственные отношения, которые образуют социальную структуру экономики.

Главный редактор журнала «Социологические исследования», чл.-кор. РАН **Ж.Т.Тощенко** в докладе «Основные специфические проблемы экономической социологии» признал вполне оправданным интерес к этой науке, а также выделил ряд позитивных и негативных моментов такого интереса. К позитивным он отнес то, что экономическая социология, безусловно, перспективное направление, которое отвечает на злободневные вопросы, способствуя развитию различных подходов. Отрицательным аспектом является, по его мнению, путаница в объяснении сущности экономической социологии и ее предмета. Для решения этой проблемы необходимо выработать общие подходы, которые объединяли бы различные взгляды. Ж.Т.Тощенко вступил в полемику с М.А.Севруком, который, по его мнению, преувеличил возможности экономической социологии, предлагая создать социально-экономический механизм социально ориентированной экономики, так как экономическая социология должна заниматься лишь выявлением тенденций и выработкой рекомендаций.

Профессор **М.Ф.Дороговцев** отметил, что предмет и объект социологического познания выступают в форме своеобразного сочленения, взаимного проникновения и влияния социального, экономического, политического и духовного. Он полагает, что применительно к экономической социологии было бы ошибочным утверждать, что здесь решающее влияние оказывают экономические факторы. Предметом экономической социологии М.Ф.Дороговцев считает социальный механизм функционирования и развития экономических отношений, выражающихся во взаимодействии между социальными общностями, и поддерживает предложенное академиком Т.И.Заславской и ее коллегами определение социального механизма как устойчивой системы поведения и взаимодействия социальных общностей друг с другом относительно производства, потребления и распределения материальных благ и услуг.

Зав. кафедрой экономической социологии социально-экономического факультета Саратовской государственной эко-

Идею создания социально ориентированной экономики поддержал в докладе «Основная проблема экономической социологии в современной России» директор НИИ регионаологии при Мордовском государственном университете (г. Саранск) **А.И.Сухарев**. Он предложил из множества «проблемных зон» отечественной экономической социологии выделить как приоритетную системное исследование процесса формирования в стране «социального государства», политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Основным механизмом решения этой задачи является формирование социально ориентированной рыночной экономики. Социология в целом, экономическая социология как научное направление, по его мнению, могут внести заметный вклад в теоретическое обоснование стратегических задач, социально-экономических, политических и идеологических механизмов утверждения социальной ориентации экономики, становления «социального государства» в нашей стране.

О необходимости социально ориентированной экономики говорил в докладе «Социально ориентированная экономика и требования к системе мотивации людей» и зав. кафедрой экономики непроизводственной сферы экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова **Е.Н.Жильцов**. Он отметил, что центральной фигурой современной рыночной экономики стал потребитель, его предпочтения и запросы. Ускоренное развитие потребительского сектора можно рассматривать как одну из форм проявления социальной направленности современной рыночной экономики. Природно-экологические ограничители развития сложившейся модели общества массового потребления делают актуальной проблему гуманизации потребления и пересмотра стратегии экономического роста, нацеленного на экстенсивное расширение материальных потребностей. Усиление социальной направленности экономики будет выражаться в ускоренном развитии сферы услуг. Важно реализовать новую философию управления экономикой — не человек для производства, а производство для человека.

Вопросу важности российской концепции социального государства, которая закладывает основы согласия в обществе, посвятил свое выступление Председатель Комитета по социальной политике Совета Федерации **В.А.Торлопов**. Он подчеркнул, что любое реформирование должно базироваться на научной теории, и значение экономической социологии в этом процессе весьма велико. В рамках этой концепции выступающий отвел важное место роли социологов-экономис-

тов, которую он видит в решении трех основных блоков проблем: 1) общеметодологические проблемы формирования социального государства в современных российских условиях. Одна из главных задач здесь заключается в определении социальной сущности действующей экономической системы и возможных путей ее трансформации. Социальная политика должна представлять целостную систему государственной и общественной деятельности. Однако принцип целостности должен сочетаться с принципом выделения приоритетов, исходя из остроты важнейших социально-экономических и социально-политических проблем. И здесь социологическая наука может предложить объективный, научно обоснованный подход; 2) политика занятости и политика доходов; 3) проблемы социальной защиты населения, регулирования отношений в социальной сфере.

На конференции развернулась дискуссия о предмете экономической социологии. Так, зав. отделом экономической социологии Института социологии НАН Республики Беларусь **Г.Н.Соколова** в докладе «Экономическая социология, или социология экономической жизни: выбор парадигмы» называет в качестве предмета экономической социологии социальный механизм регулирования экономических отношений, выражавшихся во взаимодействии между группами и общностями людей, элементами социальной структуры, различными сторонами социальных процессов в обществе. Исследование структуры социальных связей, формирующихся в ходе жизнедеятельности индивида (социальной группы, сообщества), с необходимостью предполагает изучение экономических интересов, экономической культуры, экономического образа мышления, социальных стереотипов, действий и взаимодействий. Тот или иной принцип построения структуры социальных связей и отношений позволяет обнаружить, как социальный механизм регулирует отношения внутри определенной целостности и тем самым способствует наиболее полному проявлению социальных закономерностей функционирования и развития изучаемого явления или процесса.

Далее Г.Н.Соколова отметила, что две основные парадигмы — западная и отечественная — диктуют различные подходы и различным образом определяют предмет исследования. В первом случае — это ядро конкретной ситуации, изучаемой тем или иным направлением социологии экономической жизни, во втором — методологический конструкт, представляющий собой ядро объекта экономической социологии и сосредоточивающий на своих орbitах все связанные

вития, исходя из объективного анализа региональных условий, их экономической оценки.

Целесообразно выделение наиболее перспективных форм управления АПК, совершенствование роли министерства сельского хозяйства и продовольствия, а также его подразделений в районных администрациях. Особое место при этом отводится вопросам подготовки и переподготовки управленческих кадров.

При обосновании вопросов **формирования и развития социальной инфраструктуры на селе** следует исходить из специфики села как особой, отличной от города, социально-территориальной общности.

На основе анализа развития социальной сферы АПК за годы реформ оценивается современное состояние социальной сферы, особенно демографическая ситуация на селе, что является базой для определения приоритетных направлений социального развития села до 2005 г.

Программа социального развития (возрождения) села должна включать вопросы занятости сельского трудоспособного населения, развития медицинского обслуживания, образования, жилищного и культурно-бытового строительства, электрификации, газификации, водоснабжения и строительства автомобильных дорог, развития связи.

Научное обеспечение АПК региона предполагает определение наиболее эффективных форм связи науки с производством, обоснование приоритетных направлений разработки и внедрения достижений науки в агропромышленное производство.

Финансовое обеспечение программы социально-экономического развития АПК региона должно осуществляться за счет финансовых ресурсов самих предприятий, районного, республиканского и федерального бюджетов, а также средств населения путем формирования системы их заинтересованности во вложении своих сбережений в социальное развитие села.

Таковы основные положения формирования концепции социально-экономического развития АПК региона, нацеленной на создание действенного механизма рыночных отношений на селе.

11–12 ноября 1998 г. в Московском государственном университете имени М.В.Ломоносова состоялась международная научно-практическая конференция «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии».

Вниманию читателей предлагаются обзор и рекомендации конференции.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СОЦИОЛОГИИ

Организаторами конференции выступили кафедра экономической социологии социологического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова и Отделение экономической социологии и социально ориентированной экономики Всероссийского научного общества социологов и демографов при участии Российской академии наук, Академии гуманитарных исследований, Всероссийского научного общества социологов и демографов, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

На конференции обсуждались вопросы развития теоретической и отраслевой экономической социологии, региональной (российской и межстрановой) экономической социологии, проблемы семьи как социально-экономического института.

В докладе «Современное состояние и перспективы развития экономической социологии и социально ориентированной экономики России» зав. кафедрой экономической социологии социологического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова **М.А. Севрук** обозначил цель конференции: обсуждение роли экономической социологии в развитии России, которую он видит, исходя из позиций научной школы, сложившейся в Московском университете, в совершенствовании социально-экономического механизма социально ориентированной рыночной экономики. Именно это, по его мнению, является основной целью экономической социологии, которая рассматривается как наука о закономерностях социально-экономической жизни человека и общества, функционирования социальных и экономических институтов, о социально-экономических процессах. При многообразии понимания существа социально ориентированной рыночной экономики основная позиция заключается в том, что развитие страны должно идти не за счет снижения жизненного уровня его населения, разрушения социальной и экономической структуры общества.

ближайшие 5 лет, с ежегодной диагностикой ситуационного состояния и уровней экологической безопасности по отдельным районам республики, края, области.

Прогнозирование развития АПК региона следует осуществлять по принципу поэтапного обеспечения экологической безопасности его отдельных территорий.

Особое место занимает программа экологизации сельского хозяйства. Ее основными направлениями являются: борьба с эрозией почв, применение органических удобрений, агролесомелиорация, использование экологически совместимых сельскохозяйственной техники и технологий, культуротехническая и лесная мелиорация, травосеяние, известкование кислых почв, минимизация технического воздействия на почвы, применение почвозащитных технологий, биологических методов защиты растений, оптимальных севооборотов, чистых паров. Все это позволит развивать экологически безопасное сельскохозяйственное производство.

Следующий аспект – основные направления интенсификации сельского хозяйства как фундаментальной базы его дальнейшего эффективного социально-экономического развития. Прогнозируемый уровень интенсификации сельскохозяйственного производства должен обеспечивать планируемый объем производства валовой и товарной продукции сельского хозяйства, гарантируя продовольственную безопасность региона, рост экономической эффективности аграрного производства. Поэтому важно обосновать и разработать наиболее эффективную в условиях конкретной территории систему ведения агропромышленного производства – земледелия, животноводства и технического оснащения. Речь идет о разработке систем нового поколения, ибо в современных условиях необходимы новые подходы в решении проблем технологии и механизации аграрного сектора.

При разработке и внедрении прогрессивных технологий и новой высокопроизводительной техники следует отдавать приоритет крупным сельскохозяйственным предприятиям, с тем чтобы они стали гарантом устойчивого производства продовольствия в регионе. На наш взгляд, без укрупнения материально-технической базы осуществление необходимой интенсификации сельского хозяйства будет весьма проблематичным, возникнут сложности с обеспечением конкурентоспособности сельскохозяйственного товаропроизводителя на региональном аграрном рынке, а также на мировом, который становится все более открытым. Поэтому основным положением программы перспективного развития материально-тех-

нической базы АПК должно стать, на наш взгляд, развитие в каждом административном районе МТС по техническому и технологическому обслуживанию сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности по договорам.

Машинно-тракторный парк в МТС комплектуется за счет лизинговых поставок. Заключение договоров с МТС на техническое обслуживание даст возможность хозяйствам отказаться от строительства машинных дворов, гаражей больших размеров, крупных ремонтных мастерских с дорогостоящим специальным оборудованием. В этом случае вопросы технического сервиса, в том числе привлечения ремонтно-обслуживающих передвижных служб, обеспечения горюче-смазочными материалами, решаются силами МТС.

В программе необходимо предусмотреть, что оплата сельскохозяйственными предприятиями выполненных работ и оказанных услуг МТС осуществляется в виде натуроплаты, что также будет стимулировать развитие сельскохозяйственного производства.

Следует разработать более эффективный механизм финансового лизинга (принятие правовых норм (законов) о лизинге на региональном уровне, организация и проведение маркетинговых исследований и создание консультативных служб, активное формирование машинно-технологических станций на основе применения как отечественной, так и импортной техники).

Методологической основой оптимизации **системы управления и государственного регулирования в АПК** должна стать, по нашему мнению, реализация двух основных аспектов управления: дальнейшее совершенствование административных методов государственного регулирования и развитие экономических методов.

Система государственного регулирования и поддержки сельских товаропроизводителей должна базироваться на целевом программном подходе, с тем чтобы учитывать особенности и условия отдельных территорий региона, стимулировать приоритетные направления развития производства, исключать непроизводительные затраты. В этом направлении перспективно формирование механизма экономического стимулирования административных районов, органов местной администрации.

Важно также обоснование дифференцированного подхода к налоговой политике, ценовому механизму, кредитно-финансовому регулированию, регулированию социального раз-

занятости населения, обеспеченности сельской семьи требуемым набором социальных услуг. В соответствии с этими качественными критериями возникает необходимость разработки системы количественных показателей, сравнимых с аналогичными показателями предреформенного периода, а также за 1996 – 1998 гг.

Разработка основных прогнозных показателей социально-экономического развития отраслей АПК предполагает определение перспектив развития по всем перечисленным выше отраслям АПК. Прежде всего устанавливается возможный объем валового и товарного производства основных продуктов сельского хозяйства с учетом развития внутреннего и межрегионального продовольственного рынка.

Методологической основой при определении перспективных объемов производства сельскохозяйственной продукции должно стать положение о возможности субъекта Федерации обеспечивать себя основными продуктами питания, а также учет межрегиональных связей по продаже или закупке сельскохозяйственной продукции в других регионах России. На этой основе обеспечивается продовольственная безопасность региона и формируется база для устойчивого социально-экономического развития территории.

В основе концепции развития сельского хозяйства должны лежать представления о том, что сельское хозяйство имеет собственную логику развития, существенно отличающуюся от логики развития других отраслей и сфер народно-хозяйственного комплекса. Оно является системой, способной к внутренней сбалансированности и автономному саморазвитию. Все эти качества закреплены в первичной ячейке общества – в сельской (крестьянской) семье, занимающейся хозяйственной деятельностью на земле. Поэтому следующим этапом является определение возможностей производства молока, мяса, овощей и картофеля в личных подворьях крестьян. Необходимо коренное изменение статуса хозяйств населения: превращение их из натуральных в товарные хозяйства, повышение их роли в решении продовольственной проблемы.

Обоснование главных направлений организационно-экономического развития различных форм хозяйствования в АПК включает определение наиболее перспективных форм внутрихозяйственной и межхозяйственной кооперации в АПК и выработку путей формирования и развития крупного индустриального производства в сельском хозяйстве.

Мировой и отечественный опыт свидетельствует о преимуществах производства, интегрированного как по горизонтали, так и по вертикали. Поэтому на основе добровольного решения сельских товаропроизводителей следует создавать кооперативные союзы и ассоциации по производству продукции – мяса, молока, зерна и т.д. Кооперация и интеграция в АПК – важнейший организационный механизм для поддержания эквивалентности обмена между предприятиями агропромышленного комплекса по всей технологической цепочке. Путем кооперации необходимо формировать в регионах мощные продовольственные отраслевые корпорации при активном участии в них государственных органов власти. Важное место следует отводить созданию вертикально интегрированных холдингов. Этот путь весьма перспективен, на наш взгляд, для подъема животноводства.

Необходимы также обоснование путей интеграции личных подсобных хозяйств крестьян с сельскохозяйственными предприятиями и сельской потребительской кооперацией; определение основных направлений дальнейшего развития потребительской кооперации в АПК; выработка мер по стимулированию агросервисной деятельности сельскохозяйственных предприятий, особенно по реализации населению молодняка скота и птицы, семенного и посадочного материала.

Развитие земельных отношений в АПК региона – очень сложная многоаспектная проблема, которая включает в себя разработку следующего круга вопросов: формы собственности и хозяйствования, рынок земли, цена земли, рента, налог на землю, управление земельными ресурсами, разграничение федеральных, региональных и муниципальных земель, а также средств, поступающих от оборота земли, в том числе от ее аренды.

Основой перспективных разработок здесь являются: обоснование путей рационального использования земли; обеспечение повышения плодородия почв, роста урожайности сельскохозяйственных культур, охраны окружающей среды; разработка мер по повышению роли землеустройства в развитии земельных отношений; ориентация земельного кадастра и мониторинга земли на производственное применение при проведении землестроительных работ; усиление агроэкологической обоснованности содержания землепользования в сельскохозяйственных предприятиях различных форм собственности.

Экологическая безопасность АПК предусматривает необходимость обоснования системы соответствующих мер на

тиций должна стать государственная политика, предусматривающая инвестиции из бюджета, реализацию бюджета развития, финансирование приоритетных направлений, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в АПК.

При обосновании научной идеи ведения сельскохозяйственного производства на основе системного подхода, развития отечественного товаропроизводителя необходимо, на наш взгляд, иметь в виду, что эту идею разрабатывали в своих трудах А.Т.Болотов, А.Н.Энгельгардт, А.В.Советов, К.А.Тимирязев, А.В.Чаянов. Но, к сожалению, их богатое научное наследие используется недостаточно.

Суть системного подхода состоит в том, что развитие аграрно-промышленного производства рассматривается как комплекс взаимосвязанных социально-экономических проблем жизнедеятельности села, где экономические процессы воспроизводства тесно связаны с природно-климатическими факторами. Поэтому программа развития АПК должна предусматривать оптимальное сочетание на селе экономической сферы с социальной и экологической при приоритете социальной, т.е. создание благоприятных условий для созиадательной деятельности человека, работника сельскохозяйственного производства.

Приоритетными в области технологий сельскохозяйственного производства становятся направления, обеспечивающие разработку и внедрение научноемких производств, что позволит не только наполнить внутренний продовольственный рынок сравнительно дешевыми качественными продуктами, но и создать экспортный резерв сельскохозяйственной продукции.

Динамичные изменения, связанные с вступлением человечества в новую – информационную – эпоху, объективно требуют соответствующих изменений в профессиональной подготовке работников всех уровней в агропромышленном секторе. Подготовка высококвалифицированных работников для агропроизводства – главное требование, предъявляемое к современной и перспективной системе профессионального образования.

Недостаточная инвестиционная поддержка экологических программ в сельском хозяйстве может привести к деградации среды обитания, окружающей среды, снижению качества жизни. Поэтому разработка перспективного экологического аспекта ведения агропромышленного производства является важнейшей составной частью системного подхода.

«Шоковая терапия», как показал опыт, пагубна для сельского хозяйства. Поэтому на ближайшую перспективу формы собственности в АПК как тот или иной уклад хозяйствования следует рекомендовать исходя из соображений целесообразности и эффективности управления хозяйством в конкретных условиях каждого региона.

Этим не исчерпывается многогранность системного подхода. Он предполагает также оптимизацию взаимодействия сельского хозяйства с другими отраслями регионального АПК (производство средств производства для сельского хозяйства, строительство на селе, материально-техническое снабжение, перерабатывающая промышленность, торговля и др.) и внутри самих отраслей АПК.

Таким образом, практически значимый прогноз развития сельского хозяйства возможен только при условии разработки программы развития АПК в целом, т.е. всего комплекса взаимосвязанных с сельским хозяйством отраслей, служб, организаций и т.п. При этом показатели прогноза должны находиться в прямой зависимости от самообеспечения и самофинансирования территорий. Это основа концепции.

Анализ и оценку социально-экономической эффективности развития АПК региона следует осуществлять по каждому году реформ в сравнении с 1990 г. по следующим отраслям АПК: сельское хозяйство, лесное хозяйство, отрасли по переработке сельскохозяйственной продукции, строительство (включая дорожное), материально-техническое снабжение, продовольственный рынок и система торговли сельскохозяйственной продукцией, социальная сфера села (с учетом новых бюджетных и межбюджетных отношений, во главу угла которых поставлено максимальное использование агропотенциала для самофинансирования территорий местного самоуправления).

Научный анализ дает возможность объективно оценивать положительные и отрицательные стороны развития АПК, устранять негативные тенденции. Это является методологической основой прогнозирования развития АПК региона до 2005 г.

Критериями эффективности программы социально-экономического развития АПК республики, края, области следует считать: 1) устойчивое, экономически эффективное и экологически безопасное производство, способное сбалансировать потребительский спрос на приемлемом для населения ценовом уровне и при достаточном ассортименте продукции; 2) социальную стабильность села при достижении эффективной

потребительской кооперации через передвижную торговую сеть в 1999 году».

10. В частичное изменение распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1402-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 40, ст. 4613) продлить организациям потребительской кооперации, работающим в сельской местности, срок эксплуатации контрольно-кассовых машин (выпуска 1994 г.) без фискальной памяти до 1 января 2000 г.

11. Министерству государственного имущества Российской Федерации совместно с Центросоюзом России подготовить предложения по вопросу прав собственности организаций потребительской кооперации на колхозные рынки, переданные им безвозмездно в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 29 апреля 1987 г. №173 «О мерах по улучшению работы колхозных рынков и увеличению закупок сельскохозяйственной продукции у населения организациями потребительской кооперации» (СП РСФСР, 1987, №7, ст. 52), и в 2-месячный срок представить их в Правительство Российской Федерации.

12. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

при заключении в соответствии с Законом Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» соглашений с организациями потребительской кооперации предусматривать реализацию мер государственной поддержки потребительской кооперации, указанных в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 января 1994 г. № 24 «Вопросы потребительской кооперации Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1994, № 5, ст. 351), а также других мер помощи;

при подготовке представляемых в Министерство экономики Российской Федерации предложений, в том числе бизнес-планов, по привлечению инвестиций в местные предприятия, имеющие высокую инвестиционную привлекательность, предусматривать в них также предприятия потребительской кооперации.

Председатель Правительства
Российской Федерации
Е. ПРИМАКОВ

«Российская газета». 1999. 28 янв.



Н. В. РЫСКИН

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ АПК В РЕГИОНЕ

Разработка механизма рыночных отношений в АПК на региональном уровне должна стать основой научной концепции развития АПК на ближайшие 5 лет. Ориентация на комплексное решение социально-экономических проблем села предусматривает смещение акцентов на разработку новых моделей хозяйственного механизма, внутрихозяйственного расчета, освоение научно-обоснованных технологий производства, рациональное использование производственного потенциала АПК (земли, труда, водных, лесных и энергетических ресурсов) и совершенствование внутрихозяйственных и межхозяйственных отношений на основе кооперации, сохранения и развития крупного производства, интеграции в него малых товаропроизводителей (крестьянские (фермерские) хозяйства, ЛПХ, дачное и коллективное садоводство).

С переходом АПК на рыночные отношения возникает необходимость обоснования механизмов развития аграрного производства с опорой на экономические регуляторы, стоимостные категории, формирования рыночной инфраструктуры, использования регулирующей функции цены, налоговой системы, кредитно-финансового механизма.

В основе формирования регионального АПК должна лежать идея саморазвивающейся сельскохозяйственной территории в рамках административных районов. Это позволит обеспечить активизацию инвестиционного процесса в агропромышленном производстве, определить перечень приоритетных инвестиционных проектов и перспективных направлений инвестиций. Важным рычагом стимулирования инвес-

РЫСКИН Николай Васильевич, заведующий кафедрой экономики и управления аграрного производства Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

потребительской кооперации до 2002 года, предусматривающих практические меры по расширению заготовительной, производственной и торговой деятельности.

3. Министерству обороны Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации, Федеральной пограничной службе Российской Федерации и другим спецпотребителям заключать в соответствии с установленным порядком с организациями потребительской кооперации договоры на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе на долгосрочной основе, и обеспечивать своевременные расчеты за полученную продукцию.

4. Министерству финансов Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по налогам и сборам, Министерству экономики Российской Федерации, Министерству региональной политики Российской Федерации, Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации совместно с Центросоюзом России подготовить в соответствии с установленным порядком предложения об отсрочке погашения задолженности организаций потребительской кооперации по платежам в федеральный бюджет и в месячный срок представить их в Правительство Российской Федерации.

5. Министерству финансов Российской Федерации погасить в первом полугодии 1999 г. задолженность Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации и других спецпотребителей за поставленную организациями потребительской кооперации продукцию по государственному оборонному заказу, образовавшуюся по состоянию на 1 октября 1998 г.

6. Министерству экономики Российской Федерации:

погасить задолженность организациям и предприятиям потребительской кооперации за фактически выполненные ими в 1994 г. объемы капитального строительства по объектам, финансирование которых должно было осуществляться за счет средств федерального бюджета;

при разработке федеральных целевых программ социального и экономического развития села и обеспечения сельского населения товарами и услугами предусматривать участие в них организаций потребительской кооперации.

7. Министерству сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации:

обеспечить на предприятиях потребительской кооперации, занятых заготовкой, производством, переработкой, хранением и реализацией продовольственного сырья и продуктов животного происхождения, эффективную работу государственного ветеринарного надзора по осуществлению ветеринарно-санитарной экспертизы и оформлению соответствующих документов;

при представлении отсрочек и рассрочек таможенных платежей по ввозимому в Российскую Федерацию технологическому оборудованию для производства пищевых продуктов в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 1998 г. № 1190 «О мерах по стабилизации потребительского рынка Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 42, ст. 5162) иметь в виду также и организации потребительской кооперации;

предусмотреть при подготовке проекта положения о размещении средств специального фонда на платной и возвратной основе и дальнейшего использования их для кредитования организаций агропромышленного комплекса на льготных условиях в 1999 г. предоставление кредитных средств организациям потребительской кооперации для авансирования закупок мяса, молока, картофеля и другой сельскохозяйственной продукции, направляемых на переработку.

8. Министерству топлива и энергетики Российской Федерации при подготовке проекта положения о лицензировании в энергетике рассмотреть целесообразность лицензирования отпуска организациями потребительской кооперации тепловой энергии для собственных нужд.

9. Внести в Перечень отдельных категорий организаций, предприятий, учреждений, их филиалов и других обособленных подразделений (в том числе физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в случае осуществления ими торговых операций или оказания услуг), которые в силу спефики своей деятельности либо особенностей местонахождения могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин, утвержденный постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 30 июля 1993 г. № 745 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 3 сентября 1998 г. № 1027, Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 36, ст. 4525), следующее дополнение:

пункт 2 дополнить подпунктом следующего содержания: «и) продажи в сельской местности товаров организациями

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 7 января 1999 г. № 24
г. Москва

**О ПОВЫШЕНИИ РОЛИ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ
КООПЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ НАСЕЛЕНИЯ
ПРОДОВОЛЬСТВИЕМ**

В целях повышения роли потребительской кооперации в обеспечении населения продовольствием и расширения ее деятельности по заготовкам сельскохозяйственных продуктов и сырья в крестьянских (фермерских) и личных хозяйствах граждан, у других товаропроизводителей, переработке этой продукции, а также улучшению обеспечения сельских жителей промышленными товарами Правительство Российской Федерации **постановляет:**

1. Рекомендовать Центросоюзу России, а также другим существующим и создаваемым организациям системы потребительской кооперации сосредоточить свою деятельность первоочередно на:

активизации закупок сельскохозяйственной продукции и сырья, дикорастущих плодов, ягод и грибов, лекарственно-технического сырья, их последующей переработке и реализации;

развитии торгового и бытового обслуживания проживающего в сельской местности населения, включая граждан, не являющихся пайщиками потребительских обществ, прежде всего социально нуждающихся лиц: пенсионеров, инвалидов, детей;

содействии развитию на селе производства изделий народного промысла с целью расширения торговли ими и обеспечения занятости сельского населения.

2. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления:

оказывать организациям потребительской кооперации поддержку в их деятельности по увеличению объемов закупок сельскохозяйственных продуктов и сырья, переработки этой продукции, продажи населению и поставок для государственных нужд за счет максимального восстановления сети приемо-заготовительных пунктов, складов, овощехранилищ, торгово-закупочных предприятий, магазинов, перерабатывающих пред-

приятий и эффективного использования имеющихся производственных мощностей. Выделять организациям потребительской кооперации площади на муниципальных и других рынках для осуществления торгово-закупочной деятельности;

предусматривать выделение средств региональных лизинговых фондов для обеспечения организаций потребительской кооперации оборудованием для пищевых и перерабатывающих предприятий, складским и торговым оборудованием, автотранспортом;

осуществлять меры по межрегиональному вовлечению в оборот закупаемой в крестьянских (фермерских) хозяйствах и личных хозяйствах граждан сельскохозяйственной продукции, гарантированному сбыту ее, обеспечению активного участия организаций потребительской кооперации в проводимых ярмарках и торгах, создании розничной торговой сети по продаже сельскохозяйственных продуктов в городах и промышленных центрах;

привлекать организации потребительской кооперации к участию в создании оптовых продовольственных рынков, эффективно используя для этих целей их материально-техническую базу и кадры;

содействовать открытию магазинов «на дому» в отдаленных малонаселенных деревнях и поселках в целях бесперебойного снабжения продуктами питания и товарами повседневного спроса проживающего в них населения;

рассматривать финансовое состояние организаций потребительской кооперации и определять меры по повышению эффективности их деятельности. При необходимости подготавливать в соответствии с установленным порядком предложения о поддержке убыточных организаций потребительской кооперации, в том числе о введении единого налога на вмененный доход, и выносить их на обсуждение общих собраний пайщиков;

содействовать выполнению организациями потребительской кооперации требований Закона Российской Федерации «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации» об активном участии пайщиков как хозяев потребительских обществ в управлении ими и контроле за их деятельностью, а также обеспечению информирования пайщиков о работе потребительских обществ через средства массовой информации и кооперативную газету «Российская кооперация»;

содействовать реализации принятых потребительскими обществами и их союзами программ стабилизации и развития

Статья 8. Возмещение вложенных за счет средств Бюджета развития денежных средств

Возмещение вложенных за счет средств Бюджета развития денежных средств обеспечивается путем:

возврата заемщиками кредитов, выданных за счет средств Бюджета развития, и уплаты процентов за пользование ими;

возврата средств от реализации имущества, используемого в качестве предмета залога при предоставлении государственных гарантий за счет средств Бюджета развития или при осуществлении финансирования инвестиционного проекта на условиях возвратности, платности и срочности, в случае прекращения реализации инвестиционного проекта по вине заемщика и в иных случаях, предусмотренных условиями кредитного соглашения между заемщиком и Правительством Российской Федерации.

Статья 9. Участие субъектов Российской Федерации в реализации целей и задач Бюджета развития

1. Субъекты Российской Федерации принимают участие в реализации целей и задач Бюджета развития путем выдачи заключений, предусматривающих принятие ими обязательств по предоставлению государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на их территориях с предоставлением государственных гарантий за счет средств Бюджета развития или финансируемых на условиях возвратности, платности и срочности за счет средств Бюджета развития.

Государственная поддержка указанных инвестиционных проектов субъектами Российской Федерации может быть оказана путем предоставления государственных гарантий, оформленных в соответствии с требованиями законодательства субъектов Российской Федерации, путем кредитования на условиях возвратности, платности и срочности за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации или прямых инвестиций, а также иными способами, определяемыми субъектами Российской Федерации самостоятельно с учетом настоящего Федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации может передавать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации право проведения инвестиционных конкурсов Бюджета развития по отдельным категориям инвестиционных проектов. Условия и порядок передачи указанного права

О Бюджете развития Российской Федерации

определяет Правительство Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

3. Государственные гарантии субъектов Российской Федерации могут предоставляться в качестве:

обеспечения обязательств получателей средств Бюджета развития перед Правительством Российской Федерации;

гарантий обеспечения части объема финансирования инвестиционного проекта, не покрытой государственными гарантиями за счет средств Бюджета развития.

Категории инвестиционных проектов, для которых при подаче заявок на участие в инвестиционном конкурсе наличие заключения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является обязательным, определяет Правительство Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

Статья 10. Контроль за исполнением Бюджета развития

1. Контроль за исполнением Бюджета развития в части использования денежных средств и государственных гарантий за счет средств федерального бюджета осуществляется аналогично контролю за исполнением федерального бюджета. Отчет об исполнении Бюджета развития представляется в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе отчета об исполнении федерального бюджета.

2. Проверка финансовой деятельности Правительства Российской Федерации по использованию средств Бюджета развития проводится Счетной палатой Российской Федерации по поручению Государственной Думы. Отчет об указанной проверке представляется в Государственную Думу.

Статья 11. Вступление в силу настоящего Федерального закона

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

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1998. 2 дек.

для реализации конкретного инвестиционного проекта устанавливает Правительство Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и настоящим Федеральным законом.

Для различных категорий инвестиционных проектов, если такие категории предусмотрены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, указанный норматив может иметь различные значения.

Статья 6. Порядок проведения инвестиционных конкурсов

Порядок проведения инвестиционных конкурсов в целях либо предоставления инвесторам государственных гарантий за счет средств Бюджета развития, либо выделения инвесторам денежных средств за счет средств Бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов на условиях возвратности, платности и срочности устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 7. Условия и порядок предоставления инвесторам государственных гарантий за счет средств Бюджета развития и выделения инвесторам денежных средств за счет средств Бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов

1. Предоставление инвесторам государственных гарантий за счет средств Бюджета развития и выделение инвесторам денежных средств на финансирование инвестиционных проектов за счет средств Бюджета развития осуществляются при:

более высоком относительно других инвестиционных проектов уровне отдачи в федеральный бюджет на каждый рубль предоставляемых государственных гарантий за счет средств Бюджета развития или выделяемых денежных средств на финансирование инвестиционного проекта за счет средств Бюджета развития;

наличии у заемщика собственных денежных средств в размере не менее 20 процентов полного объема финансирования инвестиционного проекта, а по крупным инвестиционным проектам (не менее 50 миллионов долларов США) – не менее 10 процентов указанного объема;

диверсификации риска государства с частным капиталом (наличие частных соинвесторов и кредиторов, готовых предоставить средства на финансирование инвестиционного проекта совместно с государством, в том числе наличие у инвестора собственных средств, не покрытых государственной гарантией).

2. Выделение денежных средств за счет средств Бюджета развития осуществляется:

путем кредитования отобранных на конкурсах инвестиционных проектов, обеспеченных собственными средствами инвестора и иными источниками финансовых ресурсов в дополнение к бюджетным средствам;

посредством прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, осуществляющих инвестиционные проекты, при соответствующем увеличении доли государства в уставных капиталах этих организаций.

3. Кредитование инвестиционных проектов осуществляется исключительно путем оплаты счетов за товары, услуги, необходимые для реализации указанных проектов, в объемах и по графикам, которые согласованы с уполномоченными на то Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

4. Кредитование и гарантинное обеспечение инвестиционных проектов осуществляются поэтапно. На каждом этапе доля, которую составляют выделяемые денежные средства за счет средств Бюджета развития от общего объема средств, необходимых для финансирования этапа, или доля покрытых государственной гарантией за счет средств Бюджета развития средств кредиторов не должна превышать предельное значение, установленное для инвестиционных проектов в целом Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

5. Для каждого отдельного инвестиционного проекта должна быть разработана индивидуальная схема его финансового обеспечения, в том числе график перечисления денежных средств всеми соинвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании инвестиционного проекта и обеспечение возвратности получаемых денежных средств за счет средств Бюджета развития (залоговые схемы, или безусловные контрагарантии финансовых институтов, или другие формы обеспечения возвратности).

части доходов федерального бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в федеральной собственности;

доходов федерального бюджета от использования и приватизации объектов федеральной собственности, созданных в результате финансирования инвестиционных проектов за счет средств Бюджета развития;

доходов федерального бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;

отчисления части поступлений в федеральный бюджет от размещения государственных ценных бумаг в доле, устанавливаемой федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

50 процентов средств сумм превышения фактически поступивших доходов от внешнеэкономической деятельности над доходами от указанной деятельности, установленными федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

других источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

2. Денежные средства Бюджета развития аккумулируются на специальных счетах органов Главного управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Статья 3. Использование денежных средств Бюджета развития

1. Денежные средства Бюджета развития направляются на: финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом:

исполнение обязательств Правительства Российской Федерации по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет средств Бюджета развития в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

2. Использование денежных средств Бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов осуществляется исключительно на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности.

3. Отвлечение временно свободных денежных средств Бюджета развития на финансовые операции, не связанные с

реализацией инвестиционных проектов Бюджета развития, не допускается.

Статья 4. Управление Бюджетом развития

1. Управление Бюджетом развития осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. По поручению Правительства Российской Федерации уполномоченный на то федеральный орган исполнительной власти:

осуществляет оперативное управление Бюджетом развития; проводит анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий за счет средств Бюджета развития;

обеспечивает согласование финансирования инвестиционных проектов за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из федерального бюджета;

предоставляет инвесторам от имени Правительства Российской Федерации государственные гарантии за счет средств Бюджета развития.

3. Деятельность по управлению Бюджетом развития регулируется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 5. Предоставление государственных гарантий

1. Государственные гарантии за счет средств Бюджета развития в соответствии с настоящим Федеральным законом являются обязательством Правительства Российской Федерации возместить кредитору за счет средств Бюджета развития часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта в случае невозврата заемщиком (инвестором) основного долга в срок, установленный кредитным договором.

2. Предоставление государственных гарантий за счет средств Бюджета развития осуществляется на конкурсной основе.

Государственные гарантии за счет средств Бюджета развития предоставляются заемщикам (инвесторам) в пользу кредитных организаций, резидентов и нерезидентов Российской Федерации на равных правах.

3. Соотношение между размером государственных гарантий, предоставляемых за счет средств Бюджета развития, и размером фактически предоставляемых кредитором средств

образа территории в рамках общегосударственных региональной политики и управления.

⁴ См.: Жан К., Савона П. Геоэкономика. М., 1997. С. 12–13.

⁵ Там же. С. 119.

⁶ Крылов М.Л. Понятие «регион» в культурном и историческом пространстве России // География и региональная политика. Ч. 1. Смоленск, 1997. С. 35.

⁷ Там же. С. 37.

⁸ См.: Вардомский Л.Б. Региональное измерение российской реформы // Проблемы регионального развития. Модели и эксперименты. М. 1997. С. 7–8.

⁹ См.: Ратнер Н.М. Экономическая политика на территориальном мезо- и микроуровне // Там же. С. 61.

¹⁰ Винокуров А.В., Суходолов А.П. Экономика Сибири. 1900 – 1928. Ново-сибирск, 1996. С. 40.

¹¹ Там же. С. 305–306.

¹² См.: Алексеев А.И. Освоение русскими людьми Дальнего Востока и Русской Америки до конца XIX века. М., 1982. С. 151.

¹³ Там же. С. 158.

¹⁴ Кропоткин П.А. Дневники разных лет. М., 1992. С. 289.

¹⁵ Там же. С. 301.

¹⁶ См.: Романов М.Т. О роли домinantных линий в укреплении геостратегического положения России в Азиатско-Тихоокеанском регионе // География и региональная политика. С. 114.

¹⁷ См.: Винокуров А.В., Суходолов А.П. Указ. раб. С. 306–307.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ**

г. Москва

Принят Государственной Думой 5 ноября 1998 г.
Одобрен Советом Федерации 12 ноября 1998 г.

О БЮДЖЕТЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий Федеральный закон определяет правовые и организационные основы формирования и расходования средств федерального бюджета, предназначенных для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты (далее – инвестиционные проекты), либо путем предоставления им государственных гарантий, либо путем непосредственного выделения им средств на условиях возвратности, платности и срочности.

Статья 1. Бюджет развития Российской Федерации

1. Бюджет развития Российской Федерации (далее – Бюджет развития) является составной частью федерального бюджета, формируемой в составе капитальных расходов федерального бюджета и используемой для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. Объем денежных средств, направляемых в Бюджет развития, устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

3. Кредитование, инвестирование и гарантийное обеспечение инвестиционных проектов за счет средств Бюджета развития осуществляются на условиях, определяемых статьями 5 и 7 настоящего Федерального закона.

**Статья 2. Источники формирования средств
Бюджета развития**

1. Средства Бюджета развития формируются за счет следующих источников:

внутренних и внешних заимствований Российской Федерации на инвестиционные цели;

населения Забайкалья. Развитие извозничества коренным образом изменило геоэкономическую структуру этого региона и переориентировало ее вовне — на Приамурье. Характерна в этой связи запись, сделанная в 1863 г. в дневнике П.А. Кропоткина, принимавшего деятельное участие в первоначальном освоении Приамурья: «Особенно же извозничают крестьяне кабанские, по своему удобному положению между Байкалом, Кяхто и Читой. При этом, ворча на Амур за те тягости, которые он на них взваливает, особенно же за проходящие команды, они признаются, что Амур принес также громадную пользу; прежде Чита была чем-то совершенно неизвестным в Ильинской волости: чтобы съездить туда, нужно было поднимать образа, служить молебны; теперь Чита сделалась близко, говорят они. Наконец, и сбыт хлеба должен был до некоторой степени обогатить их. Но главная заслуга Амура в том, что он расшевелил их»¹⁴. Однако на этой первоначальной стадии самоформирующийся геоэкономический образ региона представляет собой лишь мозаику слабо связанных суждений и оценок, и жители пока еще «phantomного» региона не мыслят себя чем-то целым, географическим единством. Так, слово «сибиряк» практически ничего не значило в 1860-х гг. для жителей Забайкалья: «Слово это само по себе слишком неопределенно и ничего не означает именно по своей неопределенности. Можно говорить: крестьянин Верхнеудинского округа и то означая, какой волости, или можно говорить: казак такой-то бригады или батальона и т.п., но не сибиряк, даже не забайкалец. Местные различия слишком велики»¹⁵.

Структурирование первоначального, еще расплывчатого геоэкономического образа может быть ускорено за счет геополитических усилий центра в осваиваемом регионе. Речь идет в первую очередь о так называемых доминантных линиях¹⁶. Строительство Транссиба и КВЖД фактически структурировало Дальний Восток, а последующие таможенные и тарифные меры правительства¹⁷ фактически выделили этот район как самостоятельное геоэкономическое пространство. «Геополитическое происхождение» Дальнего Востока способствовало быстрому формированию достаточно простого геоэкономического образа и устойчивого дальневосточного территориального паттерна РПиГУ уже к 1910-м гг.

Таким образом, первичное исследование особенностей формирования геоэкономических образов в рамках региональной политики и управления позволило сделать следующие выводы:

1) общегосударственная региональная политика по отношению к какому-либо региону должна заключаться в выявлении, в первую очередь, устойчивого геоэкономического образа региона и его структуры;

2) определение самой региональной политики, по-видимому, нуждается в совершенствовании — иначе говоря, она должна быть по-настоящему «регионализирована», но не «политизирована»;

3) развитие эффективной региональной политики в рамках российского государства возможно в случае разработки достаточно детальной и четко иерархизированной системы («карты») геоэкономических образов различных территорий России;

4) создание подобной «карты» геоэкономических образов страны должно опираться на мощный историко-географический исследовательский фундамент — здесь важным аспектом представляется развитие такой научной области, как историческая геоэкономика.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Гольте Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 1–2. М., 1913–1941; Носов Н.Е. Очерки истории местного управления Русского государства первой половины XVI в. М., 1957; Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961; Зимин А.А. Россия на пороге нового времени (Очерки политической истории России первой трети XVI в.). М., 1972; Он же. Россия на рубеже XV–XVI столетий. М., 1982; Он же. Витязь на распутье. Феодальная война в России XV в. М., 1991; Рафиенко Л.С. Компетенция сибирского губернатора в XVIII веке // Русское население Поморья и Сибири. М., 1973; Ермолаев М.Л. Среднее Поволжье во второй половине XVI–XVII вв. (Управление Казанским краем). Казань, 1982; Киняпина Н.С. Административная политика царизма на Кавказе и в Средней Азии в XIX в. // Вопросы истории. 1983. № 4; Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь в конце XIX–начале XX века: проблемы регионального управления // Отечественная история. 1994. № 2 и др.

² Паттерн — это определенная обобщенная последовательность действий и решений в какой-либо ситуации или предметной области. Территориальный паттерн в данном случае — это определенная обобщенная последовательность действий и решений при первичном освоении и управлении какой-либо территорией (районом).

³ Фрейм — это особые структуры данных для понятийного представления стереотипных ситуаций в рамках общего контекста знаний о мире. Фрейм территории (района) — это особые структуры данных для представления

днородность геоисторического пространства страны. Традиционная типология регионов по отношению к инновациям (креативные, инновативные, адаптивные, консервативные)⁹ в этой ситуации фактически тождественна типологии основных геоэкономических образов и в то же время является генетической, поскольку вполне очевидно связана с историко-географическим контекстом освоения определенных регионов.

Региональная политика в настоящее время сталкивается с проблемой выделения своего объекта. Традиционные административно-политические (области, края, республики и т.д.) и экономические (экономические районы и зоны) единицы теряют статус единственно правильных и наиболее эффективных объектов региональной политики и управления. В свою очередь, понятие региональной политики должно быть, безусловно, расширено – прежде всего, содержательно. На наш взгляд, региональная политика должна быть не только совокупностью политических принципов, методов, подходов, применяемых по отношению к регионам различных типов и классов, но и в целостном, системном понимании политикой регионов. Это возможно только при условии сознательного когнитивного конструирования образов регионов или в случае региональной экономической политики – целенаправленных, функциональных геоэкономических образов.

Так, геоэкономический образ Сибири в течение XIX – XX вв. трансформировался неоднократно, воздействуя своими изменениями на государственное управление и региональную политику. Экономическое развитие юго-западной и юго-восточной частей Сибири, которая охватывала до начала XX в. фактически всю азиатскую часть России, привело к выделению новых самостоятельных административно-территориальных единиц – Степного и Приамурского генерал-губернаторств. Перекройка административных границ в данном случае была основана на реальных изменениях в экономико-географических представлениях о Сибири: «Если в конце XIX в. Сибирь на всем протяжении от Урала до Тихого океана однозначно воспринималась как единая территория, то уже в начале XX в. некоторые авторы экономических обзоров о Сибири начинают сужать ее первоначальные географические границы, исключая из состава сибирских территорий степные и дальневосточные области»¹⁰.

Формирование геоэкономического образа может происходить в результате конкретных экономических мер, направленных против региональных производителей. Покажем это опять на примере Сибири. Введение в начале XX в. Челя-

бинского тарифного перелома с целью ограничения поставок дешевого сибирского хлеба в Европейскую Россию привело к появлению жесткого внутреннего экономического барьера. Он оказался невыгоден России с точки зрения ее внешней экономической политики и был отменен к 1913 г.¹¹ Однако достаточно длительная борьба на региональных хлебных рынках привела к консолидации и окончательному оформлению важных составляющих геоэкономического образа Сибири – хлебного богатства, значительного сельскохозяйственного района. Челябинский тарифный перелом стал фактически переходным геоэкономическим образом Сибири на промежуточном рубеже ее развития.

Хорошим индикатором динамики геоэкономических образов может служить картографирование административно-территориальных изменений на вновь осваиваемой территории. Карты административно-территориального деления Сибири и Дальнего Востока XIX в. отражают реальный ход и этапы государственного управления этими регионами. Характерно, что некоторые этапы административно-территориальных преобразований Сибири и Дальнего Востока даже не были зафиксированы на мелкомасштабных картах или же в силу быстроты этих процессов не были достаточным образом растиражированы картографически¹². Пик картографического освоения этих территорий в связи с административно-территориальными изменениями приходится на 1850–1860-е гг.¹³ Здесь можно с уверенностью сказать, что расширение территории России на Дальнем Востоке неизбежно вело к ускорению формирования геоэкономического образа Сибири (территориальная экспансия, очевидно, способствует «сгущению» поля геоэкономических образов). Основы сибирского территориального паттерна РПиГУ заложены во многом именно в период 1850–1910-х гг. – между «карографическим взрывом» середины XIX в. и окончательным уничтожением Челябинского тарифного перелома.

Формирование геоэкономического образа региона на первоначальной стадии связано с внутренними подвижками в экономико-географических представлениях о данной территории. Население региона, мобилизуемое энергичными экономическими мерами правительства, расширяет, условно говоря, свою территорию. Оживление экономического обмена и торговли приводит к появлению ценностных суждений местного населения о смежных территориях. Например, освоение Приамурья в 1860-х гг. повлекло за собой расширение кругозора и территории экономической деятельности для

ниативного ритма хозяйственных и политических связей Дальнего Востока с Европейской Россией позволили схематично разработать принципиально новый территориальный паттерн РПиГУ, который характеризуется большой ролью военно-нормативных способов и методов государственного управления и пока еще слабой связью со складыванием самобытного образа региона. Основным противоречием и двигателем развития ситуации в сторону создания оптимального варианта территориального паттерна РПиГУ явилось возникновение несоответствия между РПиГУ центра по отношению ко вновь присоединенному и осваиваемому району и уровнем освоения, реактивной способностью этой территории к развитию.

В результате предварительного исследования можно утверждать, что формирование территориальных паттернов РПиГУ – это историко-географический процесс продолжительностью не менее нескольких десятилетий, ведущий к созданию принципиально новых географических образов территорий и трансформации представления о них.

Исследование историко-географических аспектов РПиГУ необходимо для более глубокого понимания современных процессов регионального и государственного управления в России. В условиях быстрой трансформации экономических реалий и определенной неустойчивости самих экономических изменений территориальные паттерны РПиГУ являются стержневыми геоэкономическими структурами (т.е. совокупностью, или алгоритмом, определенных действий, которые позволяют сохранять ключевые «управленческие» характеристики региона). Поддержание или усовершенствование таких геоэкономических структур – наиболее надежный способ разработки адекватных конкретной регионально-управленческой ситуации мер прямого и косвенного воздействия на основные формы регионального «поведения». Поддержание и развитие геоэкономических структур связано с понятием геоэкономического образа.

Геоэкономические образы являются проекцией той или иной геоэкономической структуры на область сознательно принимаемых управленческих решений, имеющих отношение к какому-либо региону. Необходимость создания и культивирования геоэкономических образов обусловлена особенностями развития и функционирования геоэкономических пространств, которые, как правило, всегда шире (и с географической, и с экономической точки зрения), чем территории, на которых они возникают и базируются. Современная геоэкономика ос-

нована на понимании относительности существующих государственных и политических границ⁴. В частности, это связано с проблемой «финансового имиджа» того или иного региона: «...нельзя воздействовать на выбор мировым рынком портфеля инвестиций, но можно проводить политику «финансового имиджа», убедительную для крупных рейтинговых фирм; нельзя предопределить субъекты налогообложения, но можно построить такую фискальную систему, которой субъекты согласятся подчиниться»⁵. Нечеткость границ геоэкономических пространств способствует выделению своеобразных геоэкономических образов, которые выступают в данном случае как их устойчивые ядра.

Формирование геоэкономических образов – это, безусловно, длительный историко-географический процесс. Сама специфика освоения пространств России привела к слабой структурированности ее регионов и неоднозначности различного рода геоэкономических границ: «Развитие «шири» и связанные с этим переселения, при которых часто не соблюдался принцип соседства (во вновь основанный город переселялись из городов-соседей 2–3-го, но не 1-го порядка), способствовали «размытости» и «рыхлости» российских регионов, резко контрастирующих с европейской феодальной структурированностью регионов»⁶. Мощность и структурированность конкретного геоэкономического образа (а это основа определенного территориального паттерна РПиГУ), по существу, зависит от его историко-географического фундамента. Возраст территории и ее место в генеалогическом древе территорий⁷ практически автоматически демаркируют ряд родовых признаков соответствующего геоэкономического образа, позволяют наметить контуры и самого территориального паттерна (который может быть общим для ряда геоэкономических образов).

Современная региональная динамика России и ее основные черты – поляризация пространства, рост столичной ренты, усиление внутренней связанности экономики регионов, разнонаправленность региональной динамики основных секторов экономики⁸ – по сути дела, есть не что иное, как процесс постепенного обнажения и в то же время явного структурирования ключевых геоэкономических образов России. Кризис экономики и, в известном смысле, государственного управления привел к формированию достаточно широкого поля разнородных геоэкономических образов, которые, как бы отталкиваясь друг от друга, одновременно взаимодействуют, обнаруживая в этом процессе структурную нео-

по отношению к ним структур управления включаемых в состав государства новых территорий; формирования на базе этого взаимодействия нескольких фундаментальных архетипов региональной политики государства по отношению ко вновь присоединяемым территориям. Изучение именно первоначальных этапов присоединения и освоения новых регионов (в условиях пока относительно несложных формирующихся хозяйственных, социальных, политических и управленийких структур) позволяет выделить и проследить основные черты и закономерности функционирования механизма исследуемого взаимодействия. При таком подходе можно представить территорию не как пассивный элемент системы, реципиент или конкретное географическое поле возникновения и развития новых типов и вариантов РПиГУ, а как равноправный, активный элемент, который формирует совместно с центром, во взаимодействии с ним определенные территориальные паттерны² РПиГУ, становящиеся своеобразным золотым фондом отечественной государственно-региональной мысли. Особенность этого взаимодействия – изменение самой территории, адаптация стержневых структур ее освоения и качественная трансформация этого процесса, видоизменяющегося в ходе выработки территориального паттерна, специфического фрейма³, который входит автономно в целостную структуру общегосударственного управления.

Наиболее интересны с этой точки зрения юг Московского государства во 2-й половине XVI – 1-й половине XVII в., Сибирь, Дальний Восток во 2-й половине XIX – начале XX в. Предварительное изучение в качестве исследовательских полигонов этих пространственно-временных российских регионов позволяет сформулировать проблемные положения в рамках поставленных цели и задач: 1) складывание специфических территориальных паттернов – это процесс длительного приспособления государственного управления к особенностям вновь присоединенной или осваиваемой территории; 2) устойчивые территориальные паттерны формируются, как правило, в результате нескольких последовательных операций, которые приближают их основные параметры к оптимальным для определенных территорий и структур конкретного государственного управления.

Первоначальное освоение, географическая, военная и хозяйственная разведка новых территорий, еще не присоединенных к основной территории государства, связаны, как правило, с формированием точечных, локальных, единичных

паттернов РПиГУ, которые носят исключительно временный, прикладной характер. Их функция – нарастить культурный слой, почву для более плотного военного и хозяйственного освоения новых территорий и их официального включения в состав государства. В этих условиях возможно существование на новых территориях двух или более вариантов местного управления, образование «мягкой» оболочки региональной политики центра, которая ориентируется главным образом на стереотипы и установки местного населения. Так, в период до присоединения земель современного российского Черноземья и области Войска Донского центральное московское правительство проводило осторожную избирательную политику по отношению к казачьим сообществам Дона, дополняемую политикой льгот для поселенцев из старых обжитых районов и постепенным дипломатическим и военным отсечением Крымского ханства, азовцев и Ногайской Орды как активных политических и хозяйственных сил, действовавших на этих территориях. Складывался образ слабоосвоенной территории, которая выполняла буферные военно-политические функции, служила резерватом вольнонаемной военной силы (казачества) и управлялась опосредованными, косвенными дипломатическими, военными и экономическими методами. Редкая сеть вновь строящихся укреплений, острогов, городов и засечных черт служила каркасом для более глубокого в перспективе освоения территории и предпосылкой создания более прочных и устойчивых специфических территориальных паттернов РПиГУ.

Этап освоения новых территорий сразу после их включения в состав государства связан с формированием ряда проблемных, поисковых стратегий центра по отношению к новому региону, при этом центральные властные структуры еще как бы не чувствуют его своеобразия и осуществляют управленческий нажим на базе старых вариантов и архетипов региональной политики. Так, очень характерны первые шаги российского правительства по освоению Дальнего Востока в 1850–1860-х гг. – учреждение нового казачьего войска, попытка насаждения земледелия на левобережье Амура, учреждение ряда льгот для переселенцев из староосвоенных районов, – которые были первоначально большей частью малоэффективны. Разработка нового, достаточно дробного административного деления Дальнего Востока, усиление внимания к геополитическим аспектам присутствия России на Дальнем Востоке, основание Владивостока и создание крупной тихоокеанской военно-морской базы, образование комму-

27. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 13 сентября 1994 г. № 57-р «Об аттестации специалистов по антикризисному управлению».

28. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 24 октября 1994 г. № 70-р «Об утверждении Методических рекомендаций по выявлению неплатежеспособных предприятий, нуждающихся в первоочередной государственной поддержке, а также по определению неплатежеспособных предприятий, подлежащих выводу из числа действующих в связи с неэффективностью».

29. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 14 ноября 1994 г. «О принятии решений по неплатежеспособным предприятиям» (извлечение).

30. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 5 декабря 1994 г. № 98-р «Об утверждении типовой формы плана финансового оздоровления (бизнес-плана), порядка его согласования и методических рекомендаций по разработке планов финансового оздоровления».

31. Приказ Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 31 мая 1996 г. № 35 «Об утверждении порядка погашения организациями задолженности бюджету и внебюджетным фондам».

32. Совместное постановление Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 8 августа 1997 г. № 42/10-1-06/268/55/ВК-01/162/1 «Об утверждении порядка взаимодействия органов исполнительной власти в сфере обмена информацией о финансовом состоянии организаций, имеющих просроченную задолженность по заработной плате, в целях координации деятельности по обеспечению своевременной выплаты заработной платы и принятия наиболее эффективных мер к организациям-должникам».

33. Приказ Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению от 14 мая 1998 г. № 42 «О порядке применения постановления Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».

34. Постатейный комментарий к Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

35. Методические рекомендации по применению Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденных указом Президента Российской Федерации от 22 июня 1994 г. № 1535.



Д. Н. ЗАМЯТИН

ИСТОРИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Историческое развитие региональной политики и государственного управления (РПиГУ) в России рассматривалось многими отечественными учеными на при-

мере различных исторических эпох и регионов¹. Что касается историко-географических аспектов РПиГУ в России в целом, то они еще не брались в качестве самостоятельного объекта (предмета) исследования. Актуальность и необходимость обращения к этому вопросу обусловлены тремя обстоятельствами. Первое – это уникальное географическое разнообразие территории российского государства и различие исторических судеб его отдельных регионов, что обуславливает «богатый набор» возможных отношений центра и регионов. Второе – практическое значение рассмотрения подобных аспектов в современных условиях усиления внимания к выработке перспективной российской региональной политики и региональных вариантов государственного управления. Третье – очевидный подъем отечественной региональной науки (регионалистики) в последние годы, в структуре которой проблемы регионального управления занимают одно из главных мест.

Основная проблема и одновременно цель историко-географического исследования РПиГУ в России – поиск, выделение, описание и объяснение различных вариантов взаимодействия структур освоения территории (т.е. целенаправленных действий, которые должны оптимизировать взаимные процессы адаптации человека и территории), вновь формирующихся территориальных систем населения и хозяйства (ТСНХ) и возникающих параллельно и достаточно автономно

¹ ЗАМЯТИН Дмитрий Николаевич, доцент кафедры экономической и политической географии Российского университета дружбы народов, кандидат географических наук.

Приложение № 3
к Рекомендациям по применению
законодательства Российской Федерации
о несостоятельности (банкротстве)
к научным организациям,
утвержденным приказом Министерства
науки и технологий Российской Федерации
от 4 ноября 1998 г. № 212

Перечень нормативных документов

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 12 августа 1996 г.).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 24 октября 1997 г.).
3. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».
4. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (вместе с Положением о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности).
6. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2264 «О мерах по реализации законодательных актов о несостоятельности (банкротстве) предприятий».
7. Указ Президента Российской Федерации от 2 июня 1994 г. № 1114 «О продаже государственных предприятий-должников».
8. Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации» (вместе с Положением о порядке регистрации субъектов предпринимательской деятельности).
9. Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» (ред. от 16 апреля 1998 г. № 396).
10. Указ Президента Российской Федерации от 18 августа 1996 г. № 1207 «О мерах по упорядочению реструктуризации задолженности организаций по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды».
11. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти».
12. Указ Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

13. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 604 «О мерах по обеспечению безусловного исполнения решений о взыскании задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 мая 1994 г. № 498 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий».
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 1994 г. № 870 «О приватизации объектов научно-технической сферы».
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 848 «Вопросы Федеральной службы России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению».
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 1998 г. № 395 «О порядке проведения в 1998 году реструктуризации задолженности юридических лиц перед федеральным бюджетом».
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 1998 г. № 476 «О мерах по повышению эффективности применения процедур банкротства» (вместе с Положением об ускоренном применении процедур банкротства).
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 487 «Об утверждении Положения о продаже на специализированном аукционе находящихся в государственной и муниципальной собственности акций открытых акционерных обществ, созданных в процессе приватизации».
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 516 «О дополнительных мерах по совершенствованию процедур обращения взыскания на имущество организаций».
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 537 «Об Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению» (вместе с Положением о Федеральной службе России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению).
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 г. № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества».
23. Письмо Минфина России от 29 апреля 1998 г. № 03-13-17/133 «Об удовлетворении требований кредиторов».
24. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 30 июня 1994 г. № 15-р «Об учете неплатежеспособных предприятий».
25. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 12 августа 1994 г. № 31-р «Об утверждении Методических положений по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса» (ред. от 12 сентября 1994 г.).
26. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 12 августа 1994 г. № 32-р «О примерном регламенте собрания кредиторов».

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
8	- в пенсионный фонд														
9	- в городской бюджет														
10	- во внебюджетные фонды														
11	Итого задолженность (стр.1+стр.6), в т.ч.														
12	- в федеральный бюджет (стр.2+стр.7)														
13	- в пенсионный фонд (стр.3 + стр.8)														
14	- в городской бюджет (стр.4 + стр.9)														
15	- во внебюджетные фонды (стр.5 + стр. 10)														

Справка о просроченной кредиторской задолженности на суммы более 500 минимальных размеров оплаты труда (МРОТ) (такая же справка и для небюджетной организации) (тыс. руб.)

№	Предприятия численно	Наиме- нование задол- женности на нача- лово	Упла- ченено всего	В т.ч. в по- гашение недо- матчи	Обща- я задол- женность на нача- лово	Откро- ченные платежи (тр.5+ тр.(6-7))	Недо- имка (тр.8- тр.10)	Недо- имка 1-2 мес.	Недо- имка 2-3 мес.	Недо- имка >3 мес. мес.	Не- достат- имка >3 мес. года. года.)*
1	Все предприятия, в т.ч.										
2	Предприятие 1										
3	Предприятие 2										
4	Предприятие 3										

Руководитель предприятия
Главный бухгалтер

Согласовано:

Начальник государственной
налоговой инспекции

Подпись
подпись

Подпись
Печать

* В графе 15 указываются долги больше 500 МРОТ со сроком задержки свыше 3 месяцев и юридическая признанная долгом (то есть являющиеся беспорочными).

рительное, но ухудшается, то следует вычислить коэффициент утраты платежеспособности.

3. Коэффициент утраты платежеспособности

$K_u = [K_{tl} + \Delta K_{tl}] / K_{tl_{norm}}$, где $\Delta K_{tl} = (T_{prog} / T_{prosh}) \cdot ((K_{tl})_{tm} - (K_{tl})_{ng}) < 0$ — уменьшение Ктл за прогнозируемый период; Тпрош — число месяцев, прошедших от начала года до настоящего момента (обычно Тпрош = 3, 6, 9, 12); Тпрогн — число месяцев в прогнозируемом периоде (ФСДН считает Тпрогн = 3).

Если окажется, что $K_u < 1$, то на момент окончания прогнозного периода **предприятие может утратить платежеспособность**.

Если же коэффициенты текущей ликвидности на начало года (K_{tl})_{ng} и в текущий момент (K_{tl})_{tm} удовлетворяют неравенствам $(K_{tl})_{ng} < (K_{tl})_{tm} < K_{tl_{norm}} = 2$, то есть финансовое состояние предприятия по этому показателю неудовлетворительное, но улучшается, то следует вычислить коэффициент восстановления платежеспособности.

4. Коэффициент восстановления платежеспособности

$K_v = [(K_{tl})_{tm} + \Delta K_{tl}] / (K_{tl_{norm}} = 2)$, где $\Delta K_{tl} = (T_{prog} / T_{prosh}) \cdot ((K_{tl})_{tm} - (K_{tl})_{ng}) > 0$ — прирост Ктл за прогнозируемый период.

Для обоснования возможности восстановления платежеспособности предприятия обычно принимают значение Тпрогн=6, 12 или даже 18 месяцев. Если окажется, что $K_v > 1$, то на момент окончания прогнозного периода **предприятие может восстановить платежеспособность**.

Приложение № 2
к Рекомендациям по применению
законодательства Российской Федерации
о несостоятельности (банкротстве)
к научным организациям, утвержденный
приказом Министерства науки и технологий
Российской Федерации
от 4 ноября 1998 г. № 212

Справка о состоянии расчетов предприятия с бюджетом
и внебюджетными фондами на « _____ » 199 ___ г. (тыс. руб.)

№	Показатели	На- чис- лено	Упла- чен- но	Задол- жен- ность	Науч- чен- но	Упла- чен- но	В т.ч. в по- таше- ние	Общая задол- жен- ность	Отстро- чен- ные	Недо- имка (пр. 9- пр. 10)	Недо- имка (пр. 1-2 мес.)	Недо- имка (пр. 1-2 мес.)	Недо- имка >3 мес. (корд.)	Недо- имка подп.)	
1	Платежи	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15

- 1 Платежи фискальной системе всего,
- 2 — в т.ч.
- 3 — в федеральном бюджете
- 4 — в пенсионный фонд
- 5 — в городской бюджет
- 6 — в областной бюджет
- 7 — в федеральный бюджет

нодательства и интересов кредиторов. У учредителей (участников) ГНО есть только право получить от конкурсного управляющего остатки средств после полного расчета с кредиторами.

5. Основные нормативно-правовые документы по антикризисному управлению

Перечень основных нормативно-правовых актов, необходимых для работы в этой области, приведен в приложении № 3. Из них наиболее важными являются следующие:

- Гражданский кодекс Российской Федерации [1, 2];
- федеральные законы: «О несостоятельности (банкротстве)» [3], «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» [4];
- указы Президента Российской Федерации: «О продаже государственных предприятий-должников» [7], «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» [9];
- постановления Правительства Российской Федерации: «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий» [14], «О приватизации объектов научно-технической сферы» [15].

Приведенные в приложении № 3 нормативно-правовые акты условно можно разделить на 6 групп актов:

1. О научных организациях и особенностях их приватизации [3, 15].
2. О приватизации предприятий и имущественных комплексов [4, 7, 9, 15, 19, 35].
3. О банкротстве предприятий [5, 6, 14, 18, 23, 26, 34].
4. О функциях и полномочиях Федеральной службы по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению [11, 24, 25, 27, 28, 29, 12, 16, 21].
5. Иные нормативно-правовые акты общегражданского характера [1, 2, 8], а также о порядке взыскания, погашения и реструктуризации задолженности [17, 33], об учете федерального имущества и о планах финансового оздоровления [13, 20, 22, 30, 31, 32].

Приложение № 1
к Рекомендациям по применению
законодательства Российской Федерации
о несостоятельности (банкротстве)
к научным организациям, утвержденным
приказом Министерства науки и технологий
Российской Федерации
от 4 ноября 1998 г. № 212

Расчет коэффициентов текущей ликвидности, обеспеченности собственными средствами, коэффициентов утраты и восстановления платежеспособности

Коэффициенты текущей ликвидности, обеспеченности собственными средствами, коэффициенты утраты и восстановления платежеспособности рассчитываются по известным суммам разделов актива (1а, 2а) и пассива (4п, бп) бухгалтерских балансов, а также суммам по строкам балансов № 640, 650, 660 на начало года и на текущий момент.

1. Коэффициент текущей ликвидности

$K_{tl} = \text{сумма оборотных средств} / \text{краткосрочная кредиторская задолженность} = 2a / [бп - строки баланса (640, 650, 660)].$

Если $K_{tl} < K_{tl_норм} = 2$, где $K_{tl_норм}$ – установленное в РФ нормативное значение коэффициента текущей ликвидности, равное 2, то предприятие считается имеющим неудовлетворительную структуру баланса и является кандидатом в банкроты.

2. Коэффициент обеспеченности собственными средствами

$K_{oss} = (\text{сумма собственных средств} - \text{сумма внеоборотных активов}) / \text{сумма оборотных средств} = (4п - 1a) / 2a.$

Если $K_{oss} < K_{oss_норм} = 0,1$, где $K_{oss_норм}$ – установленное в РФ нормативное значение коэффициента обеспеченности собственными средствами, равное 0,1, то предприятие считается имеющим неудовлетворительную структуру баланса и является кандидатом в банкроты.

В качестве справочных прогнозных величин используются **коэффициенты утраты и восстановления платежеспособности K_u и K_v .**

Если коэффициенты текущей ликвидности на начало года ($K_{tl}\text{нг}$) и в текущий момент ($K_{tl}\text{тм}$) удовлетворяют неравенствам $(K_{tl}\text{нг}) > (K_{tl}\text{тм}) > K_{tl_норм} = 2$, то есть финансовое состояние предприятия по этому показателю удовлетво-

[14] (в каждом территориальном агентстве по банкротству есть аналитическая группа, которая занимается расчетом и анализом коэффициентов ликвидности). Вызову на заседание МБК предшествует согласование со всеми находящимися на данной территории органами, отвечающими за науку. Как правило, на первом заседании МБК устанавливает срок для оздоровления ГНО, а затем регулярно проверяет, будет ли платежеспособность существенно улучшаться. Руководители ГНО, у которых критерии текущей ликвидности и обеспеченности собственными средствами наихудшие, вызываются на МБК (или аналогичную комиссию) с периодичностью раз в две недели. Если МБК признает структуру баланса неудовлетворительной, то она выносит руководителю предупреждение, и он должен вести дела так же осмотрительно, как в шестимесячный досудебный период [5], то есть с учетом возможности отмены арбитражным управляющим сделок ГНО, наносящих ущерб его кредиторам. В данном случае на проведение антикризисных мероприятий силами самой ГНО необходимо разрешение главы администрации или губернатора субъекта Российской Федерации. После завершения антикризисной программы ее результаты заслушиваются на специальной территориальной комиссии, которая своим решением фиксирует восстановление платежеспособности ГНО.

3) Кредитор, располагающий задолженностью ГНО свыше трех месяцев и на сумму свыше 500 минимальных размеров оплаты труда, сам обращается в арбитражный суд для производства по делу о несостоятельности.

В рамках назначенного судом на время внешнего управления моратория на возврат долгов у должника появляется возможность самостоятельно выйти из кризиса, если реализованы три вышеуказанных профилактических мероприятия, и суду предлагается заранее подготовленный и имеющий лицензию антикризисный управляющий. При этом с точки зрения законодательства о банкротстве у него должен быть приоритет перед его конкурентами, предлагаемыми кредиторами. На практике в данном случае главным будет являться умение антикризисного управляющего договориться с кредиторами.

4) Кредиторы переуступают свои права одному кредитору, имеющему опыт проведения процессов банкротства. Переуступка требований кредитора может производиться без согласия и даже без уведомления должника. В данном, наиболее сложном случае в дополнение ко всем другим мерам

следует обращаться за консультациями и помощью в Миннауки России.

Если неплатежеспособность становится хронической, то совершенно необходимо заниматься реструктуризацией ГНО, избавляясь от лишних ресурсов, истребовать или переуступить дебиторскую задолженность, чтобы получить деньги для выплаты наиболее срочным кредиторам. Руководители ГНО могут обратиться за консультационной и экспертной помощью в Миннауки России.

4. Действия во время судебных процедур (наблюдения, внешнего управления и конкурсного производства)

4.1. Во многих случаях на стадии наблюдения целесообразно заключить мировое соглашение, чтобы не допустить введения внешнего управления с назначением нежелательного внешнего управляющего. Если же неплатежеспособность долгосрочная, то следует заранее подготовить свою кандидатуру арбитражного управляющего, помочь ему разработать альтернативную программу оздоровления ГНО и постараться, чтобы арбитражный суд назначил внешним управляющим именно его, а не конкурента от кредиторов, не заинтересованных в развитии научной деятельности. При этом полезно заблаговременно обратиться за поддержкой в территориальное агентство ФСДН и в Миннауки России, которые могут не только проконсультировать, но и оказать помощь в подготовке арбитражных управляющих, а также поддержать ГНО в арбитражном суде как уполномоченные органы государственной исполнительной власти, ответственные за проведение антикризисных мероприятий в научных организациях.

4.2. На стадии внешнего управления фактически вся власть над ГНО находится в руках внешнего управляющего, которому для проведения антикризисных мероприятий и реорганизации хозяйственного комплекса достаточно получить поддержку большинства голосов комитета кредиторов или собрания конкурсных кредиторов [5], у которых число голосов пропорционально бесспорной сумме задолженности, то есть признанной судом или самим должником, или комитетом кредиторов. Практически никаких полномочий нет ни у учредителей (участников) ГНО, ни у трудового коллектива.

4.3. Во время конкурсного производства государству важно обеспечить соблюдение конкурсным управляющим зако-

ках других хозяйственных операций. Следует учесть все обстоятельства, которые могли бы снизить сумму кредиторской задолженности или продлить срок возврата, например, через механизм переуступки долга кредитором. С другой стороны, следует стремиться получить бесспорное подтверждение задолженности от своих дебиторов и получить с них деньги, возможно, даже с потерями, поскольку внешний кредитор может получить дебиторскую задолженность с очень большими потерями или вообще не сможет взыскать долг в условиях внешнего или конкурсного управления. Отдельно следует контролировать долги по налогам и в государственные внебюджетные фонды, а также долги крупных коммунальных кредиторов – они уже имеют своих арбитражных управляющих и могут подать на банкротство, докупив долги у других более мелких кредиторов, получив контрольный пакет голосов на собрании конкурсных кредиторов и проводя своего внешнего или конкурсного управляющего. Опасность подачи заявления в арбитражный суд со стороны мелкого кредитора состоит в том, что при этом оповещаются все кредиторы и налоговые органы. В этом случае ни судья, ни кто-либо иной уже не могут по собственной воле остановить процедуру наблюдения. Чтобы выйти из этой ситуации, должнику необходимо доказать способность расплатиться со всей массой долгов. В последнее время этот механизм используется как средство давления на должника. Уже появились специализированные службы, консолидирующие претензии к должнику и использующие механизм банкротства как средство давления на его руководителей.

3.3. Для повышения надежности и эффективности управления ГНО целесообразно провести маркетинговые исследования и разработать бизнес-планы по основным направлениям ее деятельности. Для этого полезно использовать типовой план разработки бизнес-плана [30].

3.4. Форма финансового кризиса ГНО зависит от структуры ее задолженности. На практике чаще всего встречаются четыре нижеприведенных случая, для которых предлагаются эффективные организационные антикризисные меры.

1) ГНО имеет большие долги перед государством и муниципальными органами – федеральным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации, внебюджетными фондами, местными бюджетами.

В этом случае ФСДН как уполномоченный представитель государства-кредитора, как правило, использует возможность договориться о сроках и условиях возврата государственных

и муниципальных долгов и кредитов. При правильном проведении антикризисных процедур во многих случаях удается договориться или о реструктуризации долгов, или о частичном погашении долгов без учета штрафов и пени, или об отсрочке [17, 33], или о мировом соглашении, или о продаже недвижимого имущества. При этой технологии взаимодействия налоговая инспекция инициирует вызов руководителя ГНО на заседание территориальной межведомственной балансовой комиссии (МБК), которая работает с ГНО, имеющими задолженность перед бюджетами и внебюджетными фондами. Практика показывает, что в данном случае руководитель ГНО вполне может решить проблемы с временной неплатежеспособностью самостоятельно, так как во многих случаях в результате переговоров с налоговой инспекцией удается продлить установленные сроки погашения задолженности и снизить размеры штрафных санкций.

2) Из-за большой кредиторской задолженности структура баланса ГНО хуже, чем у большинства других организаций, работающих в данном регионе.

В этом случае ГНО попадает под контроль территориальных органов ФСДН, которые привлекают другие необходимые федеральные и территориальные государственные и муниципальные органы. С этой целью создаются различные комиссии (МБК, проводящие досудебное государственное регулирование организаций, территориальные комиссии по антикризисным программам, комиссии по реструктуризации бюджетной задолженности и др.). В этих комиссиях органы ФСДН имеют по три и более представителя, которые являются основой комиссии и фактически способны предопределять решения комиссии. Как показывает опыт, территориальные органы ФСДН охотно проводят консультации с Миннаукой России и перед принятием ответственных решений присыпают на кризисное предприятие свою комиссию или поручают разобраться с делами подконтрольной ГНО экспертной организации. При плохом состоянии дел ФСДН на основе решения комиссии принимает соответствующие меры [14]. При этом основной задачей ФСДН становится нахождение (совместно с другими государственными службами) инвестора или покупателя и продажа ему ГНО в порядке приватизации или банкротства.

Если у ГНО плохие показатели ликвидности (см. приложение № 2), то, хотя долгов государству или муниципальным органам может и не быть, руководителя ГНО могут вызвать на заседание МБК или другой территориальной комиссии

рации по обязательным платежам и как кредитора по денежным обязательствам при решении вопросов о несостоятельности (банкротстве) организаций;

3) разработка и реализация мероприятий по обеспечению анализа финансового состояния организаций и контроля за соблюдением ими платежно-расчетной дисциплины.

Кроме того, ФСДН:

выступает в установленном порядке инициатором проведения приватизации федеральных ГНО-должников и продажи находящихся в федеральной собственности долей (паев, акций) в их уставном капитале;

принимает в установленном порядке от имени собственника федеральной ГНО-должника решения об обращении в арбитражный суд с заявлением должника о признании его банкротом;

принимает в установленном порядке решения о ликвидации неплатежеспособных федеральных ГНО и осуществляет иные полномочия собственника, связанные с их ликвидацией;

принимает в установленном порядке решения об освобождении от занимаемой должности руководителей федеральных ГНО, признанных в установленном порядке неплатежеспособными, в случае, если их неплатежеспособность не связана непосредственно с задолженностью государства, а также осуществляет права по заключению и расторжению соответствующего договора на управление неплатежеспособными федеральными ГНО;

представляет в арбитражном суде интересы Российской Федерации как собственника ГНО;

представляет интересы Российской Федерации по обязательным платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды, а также осуществляет права кредитора по бюджетным ссудам и иным денежным обязательствам должников перед государством при решении вопросов о несостоятельности (банкротстве);

направляет в случаях и в порядке, установленных Законом о банкротстве, заявление в арбитражный суд о признании должника банкротом;

участвует в деле о банкротстве должника и осуществляет соответствующие процессуальные права при рассмотрении дел о несостоятельности (банкротстве);

организует подбор и подготовку специалистов по антикризисному управлению для неплатежеспособных организаций, разрабатывает и/или утверждает соответствующие квалификационные требования и программы обучения;

утверждает требования, предъявляемые к физическим лицам, осуществляющим деятельность в качестве арбитражных управляющих, проводит лицензирование их деятельности.

3.2 ФСДН принимает решения о неплатежеспособности ГНО [14] на основании значений коэффициента текущей ликвидности, коэффициента обеспеченности собственными средствами и прогнозных коэффициентов утраты и восстановления платежеспособности. В связи с этим, чтобы не попасть в кризисное состояние или своевременно выйти из него, главный бухгалтер ГНО должен ежемесячно представлять эти коэффициенты руководству ГНО для анализа и принятия мер. В приложении № 1 приведены алгоритмы расчета этих коэффициентов.

Практика показывает, что часто удается прийти к приемлемому соглашению с кредиторами, и они не обращаются в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом. Однако в настоящее время все чаще стали встречаться случаи, когда кредиторы неожиданно для должника обращаются в арбитражный суд сразу же после трехмесячной задержки с возвратом долга.

В связи с этим необходимо вести списки кредиторов и дебиторов (включая налоговые органы, государственные внебюджетные фонды, федеральные службы), задолженность перед которыми (без учета пени и других штрафных санкций, которые надо учитывать и контролировать отдельно) превышает 500 минимальных размеров оплаты труда, а задержка с погашением долга приближается к трем месяцам или превышает их. В приложении № 2 приведены форма справки о состоянии расчетов ГНО с бюджетом и государственными внебюджетными фондами и форма справки о кредиторской и дебиторской задолженостях на суммы более 500 минимальных размеров оплаты труда с указанием, является ли долг с просрочкой свыше трех месяцев юридически признанным должником (то есть является ли долг бесспорным). Руководитель ГНО должен не реже одного раза в месяц контролировать движение дебиторской и кредиторской задолженностей и принимать меры к их снижению. При этом бесспорной кредиторской задолженностью можно считать только задолженность, установленную судом. На досудебной стадии любая кредиторская задолженность является спорной. Основанием для спора могут являться своевременность и качество выполненных работ или качество приобретенных товаров, а также возможность взаимозачета в рам-

заявлению лиц, имеющих право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом.

2.2. Несостоятельство (банкротством) является признанная арбитражным судом неплатежеспособность должника и невозможность ее восстановления или объявленная должником его неспособность в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и/или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей.

2.3. Дело о банкротстве рассматривается арбитражным судом того субъекта Российской Федерации, в котором должник зарегистрирован в качестве юридического лица.

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом в связи с неисполнением денежных обязательств обладают должник, кредитор и прокурор.

Правом на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом в связи с неисполнением обязанности по уплате обязательных платежей обладают должник, прокурор, налоговые органы и государственные внебюджетные фонды.

2.4. При возбуждении дела о банкротстве арбитражный суд вводит наблюдение и назначает временного управляющего ГНО на срок до трех месяцев. Временный управляющий анализирует ситуацию, созывает собрание кредиторов, которое утверждает план дальнейшей деятельности, представляет арбитражному суду отчет о проделанной работе и вносит предложения о введении внешнего управления или о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства по ликвидации должника как юридического лица. При этом руководитель должника продолжает осуществлять свою деятельность, но под контролем временного управляющего, согласуя с ним крупные финансовые операции, продажу имущества и погашение кредиторской задолженности.

2.5. Если арбитражный суд признает, что должник способен восстановить платежеспособность и полностью расплатиться с кредиторами, то арбитражный суд вводит внешнее управление ГНО и назначает внешнего управляющего на срок до 18 месяцев для осуществления судебной санации должника. При этом руководитель должника отстраняется от исполнения своих обязанностей, учредители (участники) ГНО теряют свои полномочия на весь срок внешнего управления, а ответственность за деятельность должника несет внешний управляющий.

2.6. Если по окончании периода наблюдения или внешнего управления арбитражный суд признает, что должник не может восстановить платежеспособность, то арбитражный суд выносит решение о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства с назначением конкурсного управляющего ГНО. При этом арбитражный суд передает руководство должником конкурсному управляющему, а учредители (участники) ГНО теряют свои полномочия окончательно.

2.7. Если же в ходе судебного разбирательства выяснится, что должник в действительности платежеспособен или банкротство является фиктивным либо должник успел расплатиться с кредиторами или заключил с ними мировое соглашение, то арбитражный суд выносит определение соответственно об отказе в признании должника банкротом или о прекращении производства по делу о банкротстве.

Мировое соглашение может быть заключено в любое время до вынесения арбитражным судом решения о признании должника банкротом. Мировое соглашение подлежит утверждению арбитражным судом и может быть отменено, если оно нарушает законные интересы лиц, причастных к делу о банкротстве.

3. Досудебные меры по предотвращению банкротства

3.1. За финансовым состоянием ГНО наблюдают Федеральная служба России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению (ФСДН) и ее территориальные органы [12]. В случае возникновения кризисных финансовых ситуаций (неплатежеспособность или угроза потери платежеспособности) ФСДН обязана взять кризисное ГНО под свой контроль и принять меры, предусмотренные законодательством [7,14].

В соответствии с п.3 Положения о ФСДН [21] основными задачами ФСДН являются:

1) проведение государственной политики по предупреждению банкротства лиц, осуществляющих в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации предпринимательскую деятельность, по финансовому оздоровлению и реструктуризации неплатежеспособных организаций, а также обеспечение условий реализации процедур банкротства;

2) исполнение полномочий государственного органа по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению, а также органа, уполномоченного представлять интересы Российской Феде-

Утверждены приказом
Министерства науки и технологий
Российской Федерации
от 4 ноября 1998 г. № 212

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРИМЕНЕНИЮ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)
К НАУЧНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ**

1. Введение

1.1. Настоящие Рекомендации разработаны для руководителей коммерческих организаций, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации [3] могут быть отнесены к научным организациям и уставной капитал которых частично или полностью находится в государственной собственности (далее – государственные научные организации – ГНО). Целью настоящих Рекомендаций является оказание им методической помощи при планировании и проведении антикризисных мероприятий.

Перечень основных нормативно-правовых актов, необходимых для выработки антикризисных мероприятий, представлен в последнем разделе Рекомендаций.

1.2. В соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) любая коммерческая организация, задержавшая выплату денег кредиторам на три и более месяца, может быть признана банкротом и ликвидирована. В зависимости от организационно-правовой формы и формы собственности организации-должника существуют особенности применения судебных и досудебных процедур банкротства.

Следует отметить, что Закон о банкротстве не распространяется на государственные учреждения, поскольку по своим обязательствам они могут расплачиваться только денежными средствами и государство несет за них субсидиарную ответственность.

1.3. Анализ сложившейся правовой ситуации в России и прошедших судебных процессов по банкротству ГНО показывает, что даже в самой тяжелой финансовой ситуации можно осуществить комплекс мер, позволяющий сохранить научные кадры и продолжить научную деятельность, сократив ее нерентабельную часть. Если должник предпринял

комплекс таких мер, то вероятность обращения кредитора в арбитражный суд и, следовательно, банкротства должника значительно снижается, так как каждый кредитор оценивает целесообразность своего обращения в арбитражный суд с учетом того, что при эффективном противодействии должника такое обращение может привести к дополнительным убыткам.

Для ГНО наиболее эффективными антикризисными мерами являются:

1) срочная подготовка к подаче заявки на приватизацию ГНО и согласование этой меры с Миннаукой России;

2) разработка и осуществление плана реструктуризации ГНО, предусматривающего группировку ее структурных подразделений по рентабельности;

3) обучение антикризисных управляющих из состава работников ГНО, имеющих высшее экономическое или юридическое образование или опыт административной работы и способных к предпринимательской деятельности в кризисных ситуациях.

Для детальной разработки эффективной антикризисной стратегии ГНО, минимизирующей вероятность их банкротства и использующей предлагаемый комплекс антикризисных мер, ниже кратко изложены важнейшие положения законодательства о банкротстве.

**2. Понятия о неплатежеспособности
и о несостоятельности (банкротстве)
юридического лица. Судебные стадии банкротства:
наблюдение, внешнее управление, конкурсное
производство, мировое соглашение**

2.1. ГНО считается **неплатежеспособной**, то есть неспособной удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и/или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и/или обязанности не исполнены им в течение трех месяцев с момента наступления даты их исполнения и сумма задолженности перед одним кредитором (или группой кредиторов, объединивших свои требования) составляет не менее 500 минимальных размеров оплаты труда. При этом в указанную сумму задолженности не включаются пени и штрафные санкции.

При наличии обоих вышеуказанных признаков неплатежеспособности, называемых двумя признаками банкротства, арбитражный суд может возбудить дело о банкротстве по

федерального бюджета и выхода на уровень 2 процентов ВВП.

2.2. С участием представителей Федерального Собрания Российской Федерации и научной общественности определить приоритетные направления научно-технического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу, а также основные принципы, механизмы и конкретные меры по обеспечению их реализации.

2.3. Обеспечить неукоснительное выполнение принятых федеральных законов «О науке и государственной научно-технической политике», «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

2.4. Не допустить ликвидации действующих налоговых льгот для научных организаций и физических лиц, занятых в сфере науки.

2.5. Принять меры государственной защиты отечественных производителей наукоемкой продукции, в частности космической и авиационной техники, не допускать предоставления льгот импортерам и иностранным производителям этих видов продукции; повысить эффективность системы экспортного контроля, вести действенные меры по пресечению несанкционированного вывоза перспективных технологий за рубеж.

2.6. Выявлять и поддерживать развитие технологий, освоение которых обеспечило бы российским предприятиям конкурентные преимущества на мировом рынке.

2.7. С участием профильных комитетов обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации и научной общественности разработать и ввести в действие меры по оптимизации механизмов финансирования научных исследований и опытно-конструкторских работ.

2.8. Совместно с представителями органов государственной власти субъектов Федерации, научной общественности скорректировать ряд положений Концепции развития российской науки на период 1998–2000 годов с учетом реалий нового этапа социально-экономического развития страны и особенностей научно-технического потенциала регионов.

2.9. Поручить министерствам и ведомствам проанализировать подзаконные акты на соответствие действующему законодательству в сфере научной и научно-технической деятельности и внести в них необходимые корректизы.

2.10. На базе опыта Министерства науки и технологий России по взаимодействию с регионами на основе соглашений в сфере научной и научно-технической деятельности

проработать пути и механизмы учета интересов и научно-технического потенциала субъектов Федерации при разработке и реализации государственной научно-технической политики и федеральных программ и проектов социально-экономического развития страны.

2.11. Стимулировать объединение технологически связанных предприятий, включая научно-исследовательские организации, промышленные предприятия, торговые и финансовые организации.

2.12. Через средства массовой информации обеспечить широкое освещение ситуации в науке и образовании, обращая особое внимание на проблемы научных организаций и учебных заведений, научных коллективов, на достижения отечественной науки, проблемы НТП, ход выполнения принятых программ приоритетного научно-технического развития.

3. Органам исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации:

3.1. Продолжить работу по созданию инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, обеспечивающей интеграцию науки, образования и производства в интересах социально-экономического развития регионов.

3.2. Создавать региональные фонды поддержки науки и образования с целью поддержки и развития инновационной деятельности.

3.3. Активизировать законотворческую работу по созданию региональной правовой базы, обеспечивающей развитие и сохранение регионального научно-технического потенциала, широкомасштабного использования научно-технических достижений, развитие и поддержку инновационной деятельности.

Председатель Комитета
Совета Федерации
по науке, культуре, образованию,
здравоохранению и экологии
В. В. СУДАРЕНКОВ

первую очередь, по созданию благоприятных и стабильных условий для инновационной, научной и научно-технической деятельности.

Особое место в законодательном обеспечении научно-технического прогресса занимают вопросы бюджетного и налогового законодательства, так как финансирование НТП остается на недопустимо низком уровне, отчего напрямую зависит активность и результативность использования достижений НТП.

Успехи проводимой в стране социально-экономической реформы во многом будут определяться разрешением кризисных ситуаций в экономике, направленностью государственной научно-технической политики на развитие научно-технического потенциала, системы подготовки кадров, обновление производственных мощностей промышленных предприятий и сельского хозяйства на основе прогрессивных техники, технологий и методов управления.

Принятые федеральные законы «О науке и научно-технической политике», «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» создали начальную правовую основу для НТП, однако важнейшие положения этих законов не соблюдаются и это в первую очередь относится к норме финансирования науки (законом предусмотрено ежегодно выделять на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу не менее 4 процентов от расходной части федерального бюджета).

В условиях сложной динамики социально-экономического развития России необходим механизм стабилизации и эффективной поддержки науки, НТП и активизации инновационной деятельности, каковым может быть законодательное обеспечение развития научно-технического прогресса.

С целью обеспечения решения задач социально-экономического развития страны на базе достижений научно-технического прогресса участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1.1. Продолжить работу по законодательному и нормативно-правовому обеспечению развития российской науки, образования, научно-технического прогресса.

1.2. При рассмотрении проекта федерального закона «О федеральном бюджете Российской Федерации на 1999 год»

не допустить снижение финансирования науки и НТП по сравнению с текущим годом.

1.3. Считать в числе подлежащих первоочередной разработке законы «Об инновационной деятельности», «О научной и научно-технической экспертизе» «О Российской академии наук», «О научном работнике», «О научных организациях».

1.4. Разработать концепцию законодательства о науке и НТП, предусматривающую:

- обеспечение поддержки науки и образования на приоритетных направлениях научно-технического развития страны;

- стимулирование притока молодежи в научно-техническую сферу;

- условия для развития предпринимательства и конкуренции в сфере науки и техники, стимулирования привлечения инвестиций в инновационные технологии и производства, обеспечения режима наибольшего благоприятствования для развития научной, научно-технической деятельности;

- установление статуса муниципальных образований с градообразующим научным или научно-производственным комплексом (наукоградов, академгородков) и обязанности государства в использовании и развитии научно-технического потенциала этих образований;

- сохранение интеллектуального потенциала России на базе интеграции фундаментальной и вузовской науки, развития системы образования, в том числе через создание учебно-научных центров;

- гарантию эффективной защиты прав интеллектуальной собственности и ее использование в инновационной сфере.

1.5. Создать базу данных законодательных актов субъектов Российской Федерации в сфере научной и научно-технической деятельности и на их основе выработать рекомендации по совершенствованию их законодательной деятельности в данной области.

1.6. При рассмотрении проектов Налогового, Гражданского (3-я часть), Трудового кодексов и других законодательных актов в максимальной степени учитывать специфику научной, научно-технической и инновационной деятельности.

2. Правительству Российской Федерации:

2.1. При подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на 1999 год не допустить снижения финансирования науки и НТП, а в последующем добиться выделения средств в размере 4 процентов от расходной части

систем муниципальных политехнических колледжей, куда войдет часть ПТУ и ссузов, а также муниципальных политехнических школ, в которые будет преобразована остальная часть ПТУ. Это позволит обеспечить тесную связь подготовки кадров в системе НПО с потребностями региональных и местных рынков труда, использовать системы начального и среднего профессионального образования для переподготовки безработных с привлечением средств служб занятости. Кроме того, уже сейчас необходимо начать формирование государственного, регионального и муниципального заказов на подготовку кадров в системе среднего и начального профессионального образования, обеспечивая их нормативное финансирование из соответствующих бюджетов. Одновременно должна получить развитие подготовка и переподготовка управленческих кадров для новых типов учебных заведений. Кстати, это также создаст перспективу деятельности для региональных ИПК РО и педвузов.

Крайне острой для системы профессионального образования является проблема растущей задолженности по оплате коммунальных услуг. В 1998 году она составила около 6 млрд руб., из них путем взаимозачета погашено около 1 млрд руб. По сравнению с 1997 годом указанная задолженность увеличилась примерно на 2,6 млрд руб., т.е. на 108 %. Динамика этого процесса не может не тревожить. В принципе часть долгов по оплате коммунальных услуг вузы могли бы гасить из получаемых внебюджетных средств, но они этого не делают, считая, что бюджет им не доплачивает, т.е. устраивая «неформальный взаимозачет». В результате значительная часть экономики профессионального образования остается в «тени».

Как мы уже отмечали, проблема долгов по «коммуналке» не может быть решена только в рамках системы образования. Сейчас, естественно, надо идти на реструктурирование данной задолженности, чтобы хотя бы не допустить нарастания негативных явлений.

Нельзя не коснуться и еще одной проблемы — перехода на адресную социальную поддержку студентов. Эта мера в условиях тяжелого социально-экономического кризиса должна обеспечить возможность получения и продолжения образования студентами из малообеспеченных семей, создать условия для их социальной и территориальной мобильности. Кроме того, она позволит предотвратить дальнейшее неэффективное использование средств федерального бюджета.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
парламентских слушаний
от 3 декабря 1998 г.**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА**

Участники парламентских слушаний, рассмотрев и обсудив вопрос о законодательном обеспечении научно-технического прогресса, отмечают:

Возрождение отечественного производства на базе современных прогрессивных научно-технических достижений и технологий, создание эффективной системы стимулирования развития отечественного научно-технического потенциала и условий для активной инновационной деятельности — вот та основа, которая позволит России выйти из экономического кризиса и занять достойное место в мировом сообществе. Экономический подъем и позитивные изменения в структуре экономики страны в первую очередь связаны с широкомасштабным использованием достижений научно-технического прогресса.

Для большинства отраслей российской экономики производственные мощности близки к исчерпанию своих технических и потенциальных возможностей, отсутствие эффективной промышленной и научно-технической политики создали в последние годы дополнительные сложности обновления производства на основе достижений НТП.

В этой связи государственная научно-техническая политика должна быть ориентирована в первую очередь на стимулирование основных составляющих научно-технического прогресса: развитие научных исследований, создание новых технологий, техники, методов организации и управления наукой и производством, системы реализации научно-технических достижений в инновационной форме, доведенных до товарного вида. Неотъемлемой составляющей научно-технической политики должно быть стимулирование межведомственной интеграции научного, образовательного и производственного потенциала на прорывных направлениях научно-технического прогресса.

Несмотря на проводимую работу по законодательному обеспечению научно-технического прогресса в стране в этой области законодательства до сих пор не приняты правовые нормы по целому ряду исключительно важных вопросов и, в

В проекте бюджета на 1999 год расходы на образование из федерального бюджета установлены в размере более 20 млрд руб. По сравнению с 10,9 млрд руб. в 1998 году это расценивается как значительное увеличение. Однако если учесть, что уровень инфляции скорее всего превысит заложенный в бюджете, то расходы на профессиональное образование в реальном выражении окажутся на уровне 1997 года или даже ниже.

По нашим оценкам, бюджетные расходы в расчете на одного студента в среднем за последние годы сократились на 70 %. Если вузы выживают, а их число еще и растет, то делают они это за счет энергичного зарабатывания внебюджетных средств. Сейчас структура финансирования учебного процесса вуза состоит из трех частей, которые по размеру сравнимы между собой: из бюджетных поступлений, из внебюджетных средств, отражаемых на балансе, и из внебюджетных средств, которые на балансе не отражаются. Это отнюдь не означает, что академические свободы вузов надо урезать. Напротив, только благодаря ресурсу свободы они жизнеспособны. Но необходимо всеми мерами создавать условия для повышения прозрачности вузовских бюджетов, усиливая контроль за расходованием средств со стороны ученых советов вузов и, кроме того, создавая попечительские советы.

Надо отчетливо понимать, что в настоящее время мы учим бюджетных студентов в значительной степени за счет коммерческих. Поэтому государство в сфере высшего профессионального образования должно сосредоточиться на удержании ключевых позиций, критических с точки зрения будущего нашей страны. По нашему мнению, это может быть достигнуто за счет введения государственного заказа на профессиональное образование. Госзаказ должен включать в себя три компонента: федеральный, региональный, муниципальный.

Федеральный заказ должен обеспечить учет стратегических потребностей развития общества и экономики, что особенно важно в условиях кризиса; региональный и муниципальный – учет потребностей региональных и муниципальных местных рынков труда. Каждый из указанных видов заказов должен оплачиваться из бюджетов соответствующих уровней и распределяться между вузами на конкурсной основе.

Переход к такой практике распределения и финансирования различных компонентов госзаказа потребует ужесточения процедур лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений профессионального образования, претендующих на его получение.

Одновременно проведением гибкой налоговой политики мы должны стимулировать платежеспособный спрос на профессиональное образование со стороны предприятий, фирм и семей. При этом необходимо отменить все ограничения на платный прием сверх госзаказа. Сохранение этих ограничений ведет только к оттоку коммерческих студентов в негосударственные вузы, что негативно сказывается на бюджете государственных вузов и качестве образования. Эта мера тем более актуальна, что после 17 августа доходы вузов от платного обучения упадут, по оценке, в 1,2–1,5 раза, от аренды – примерно в 1,5 раза.

Важной мерой в развитии системы профессионального образования должна стать поддержка создания вузовских (университетских) комплексов, включая в них профессиональные учебные заведения среднего профессионального образования.

Это позволит решить несколько весьма острых проблем. Во-первых, создать социальную перспективу для студентов техникумов (а они в большей мере, чем студенты вузов, выходцы из малообеспеченных семей). В нынешней сложной социально-экономической ситуации это послужит снижению социальной напряженности.

Во-вторых, будет усилен академический контроль за обучением студентов в техникумах и соответственно повышенено качество подготовки. Данный момент очень важен с точки зрения конкурентоспособности нашей страны на мировом рынке труда, а следовательно, и на рынках инвестиций и технологий. Кроме того, можно оптимизировать структуру подготовки инженеров и техников, врачей и медсестер, что давно уже стало камнем преткновения для нашей системы профессионального образования. Можно будет также оптимизировать и сроки подготовки специалистов, принимая выпускников техникумов, входящих в вузовский (университетский) комплекс, на третий курс вуза, а это значительный резерв экономии средств при сохранении объемов подготовки.

В-третьих, включение техникумов в состав вузовских комплексов позволит предотвратить скрытую приватизацию их имущества, его уход за пределы сферы образования.

Эффективность данной меры определяется также тем, что уже в скором времени наблюдаемый ныне бум в высшем образовании в силу демографических причин сменится спадом.

Создание вузовских комплексов необходимо дополнить структурной перестройкой системы начального профессионального образования. Эта мера направлена на развитие

И. Универсальность высшего образования подразумевает стремление придать более четкий характер нормам качества и соответствия, что было присуще высшему образованию всегда.

Будучи по сути международными, но реализующими в то же время свою деятельность в конкретных условиях, высшие учебные заведения взаимодействуют с другими учреждениями, что, предполагая необходимость использования таких учебных планов и квалификаций, которые носили бы сопоставимый характер, не означает, однако, униформизма.

К. Универсальность высшего образования подразумевает его аксиологический конечный принцип, вокруг которого следует выстраивать и все другие, заключающиеся в том, чтобы содействовать единению женщин и мужчин в условиях солидарной дифференциации и взаимодополняемости. Гармоничный «Город людей» можно построить только на такой основе. Его можно создать только на основе специализации, взаимодополняемости и солидарности. Сказанное касается и самобытности местных, национальных и региональных сообществ.

Материал подготовил О.Попов

«Alma mater». 1998. № 11

1 – 4 февраля 1999 г. в Тюмени состоялось Всероссийское совещание-семинар «Структурно-функциональные и организационно-экономические инновации в системе образования».

Вниманию читателей предлагаются материалы доклада, подготовленного Г.Балыхиным, Т.Клячко, Я.Кузьминовым и Л.Якобсоном.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Нацеленность на постоянное обновление органически присуща сфере образования. Вместе с тем образовательные инновации вообще и обновление организационно-экономического механизма сферы образования в особенности – не самоцель. Речь идет о механизмах адаптации системы образования к меняющимся требованиям общества и социально-экономическим условиям. Такое понимание инноваций не имеет ничего общего ни с бездумными экспериментами, ни с попытками приблизиться к некому неизменному идеалу.

Организационно-экономические инновации сегодня – это прежде всего меры, повышающие способность системы образования выживать в условиях бюджетного кризиса. Впрочем многие из мер, которые мы намерены предложить, вполне применимы и в более благоприятных обстоятельствах. И это не случайно: мы понимаем выживание в условиях кризиса не как стагнацию и прозябанье, а как активную адаптацию к социально-экономической среде, т.е. исходим из установки не просто на сохранение, а на развитие.

Успешные организационно-экономические инновации возможны, лишь если они являются делом субъектов Федерации, местных органов, педагогических коллективов. Смысл экономической политики в сфере образования на федеральном уровне состоит не в том, чтобы навязывать шаблонные решения, а прежде всего в том, чтобы создавать благоприятные условия для решения проблем в регионах и на местах.

После 17 августа общекономическая ситуация на местах резко изменилась, в том числе и для системы образования. Как показывают цифры, вновь, после короткого периода стабилизации, началось падение доли бюджетных расходов на образование и ВВП. Особенно остро это падение затронуло систему профессионального образования. Однако произошедшее сокращение ВВП примерно на 5 % к уровню 1997 года и его продолжающееся падение уже в 1998 году начало крайне негативноказываться на системе школьного образования и без того находившейся в тяжелом положении.

В. Универсальность высшего образования подразумевает, что оно призвано не только давать знания, но и в первую очередь воспитывать.

Нельзя ограничиваться подготовкой. Нужно идти дальше, укрепляя образовательную миссию, содействуя расцвету возможностей человека во всех их проявлениях, повышению благосостояния людей. Главная миссия высшего образования — подготовка и воспитание людей в долгосрочной перспективе, а не решение краткосрочной задачи, связанной с адаптацией рабочей силы к потребностям рынка; развитие человека и повышение его вклада в рост социально-экономического благосостояния путем воспитания в духе гражданственности и создания условий для подготовки в течение всей жизни. Содержание каждого учебного курса должно действовать утверждению гуманистических ценностей. С учетом конечной цели каждая форма обучения должна строиться как один из этапов подготовки человека к тому, чтобы вместе с другими жить лучше. Высшие учебные заведения должны обучать, как следует жить и создавать самому для себя возможности самореализации, а не пребывать в ожидании работы как чего-то, причитающегося человеку якобы по праву.

Г. Универсальность высшего образования подразумевает, что оно должно выполнять функции стражи и светоча.

Интеллектуальные ресурсы высшей школы и присущая ей независимость мышления должны быть ориентированы на то, чтобы выявлять и прогнозировать последствия ситуаций, в которых попираются истина и справедливость. Наконец, университеты должны изучать тенденции будущего общественного развития, определять его сценарии, что позволяет обеспечить выбор оптимального пути исходя из принципа, согласно которому будущее в меньшей степени зависит от технически возможного, а в большей — от возможного и желательного в социальном плане.

Д. Универсальность высшего образования означает и то, что в период кризиса ценностей оно призвано сыграть направляющую роль в плане этики.

Университеты неустанно должны делать все от них зависящее, чтобы служить Истине, т.е. действовать в соответствии с повсеместно признаваемыми основными правами, в частности правами человека и ребенка, правами, связанными с охраной природы и сохранением окружающей среды. В условиях роста эгоистических интересов и убаюкивающего релятивизма высшее образование во весь голос должно про-

возгласить повсеместно признанные ценности, в рамках которых всеобщее «Мы» превалирует над «Я», а наука и техника служат интересам всего человечества, а не эгоистическим потребностям кучки сильных мира сего.

Е. Универсальность высшего образования означает, что любая осуществляемая под его эгидой деятельность должна способствовать становлению культуры мира, которая начинается с уважения и учета интересов и желаний другого.

Культура мира подразумевает участие, вовлеченность, чувство ответственности, соблюдение принятых на себя обязательств. Содействовать становлению культуры мира значит вести исследования в этой области (изучать, например, факторы, приводящие к возникновению военных конфликтов, проявлению насилия, беспорядков, ненависти и т.д.), уделяя этой проблематике в учебных планах больше внимания.

Ж. Универсальность высшего образования подразумевает солидарность высших учебных заведений и различных других институтов общества.

Речь идет об истинной солидарности, а не об отношениях господства и подчинения, когда более мощные учебные заведения осуществляют контроль над более слабыми. Очень важно, чтобы университеты стран Севера, которые привлекают большое число исследователей из развивающихся стран и тем самым способствуют утечке умов, облегчали возвращение дипломированных специалистов в высшие учебные заведения этих стран, действуя при этом в духе действительной, а не показной солидарности.

З. Универсальность высшего образования означает, что в основе его управления лежит принцип ответственной автономии и подотчетности.

Решая все перечисленные выше задачи, высшее образование не должно поддаваться всякого рода давлению, которое может увести его в сторону от намеченного курса. Сказанное не означает, что образованию нужно уподобиться красавице, закрывшейся в башне из слоновой кости; наоборот, оно должно ясно указывать путь политическим властям, которые несут ответственность за развитие данного общества. Эту роль высшее образование может сыграть, лишь сохранив свою автономию и ответственность за внутреннее управление, оставаясь при этом на разных внутренних и внешних уровнях подотчетным. Ответственная автономия и подотчетность — условие оценки результатов его деятельности, две стороны одной и той же медали, имя которой — «академическая свобода».

Седьмой парадокс: большинство преподавателей одновременно являются и научными работниками. Эффективность их исследований невелика. Еще меньше они проводят исследований, «привязанных к конкретным условиям».

В конце XX в. университеты перестали быть монополистами на проведение научных исследований, причем они утратили эту монополию даже в фундаментальных областях. Во все большей мере такие исследования проводят многонациональные корпорации, располагающие собственными научно-исследовательскими центрами; растет и число малых и средних предприятий, специализирующихся на НИОКР. Как реакцию на происходящее можно рассматривать тот факт, что все большее число университетов создают свои так называемые научные парки. Вокруг таких парков все чаще возникают небольшие смешанные компании, специализирующиеся в области НИОКР, акционерами которых выступают как университеты, так и представители частного сектора. В рамках таких компаний создаются условия для взаимодействия местных органов, национальных и региональных инстанций.

Наряду с университетами, уделяющими большое внимание развитию научных исследований, имеется немало и таких, где статус преподавателя как научного работника представляет собой лишь пустую оболочку. Причин тому немало: чрезмерная загрузка административной работой; отсутствие хорошо оснащенных лабораторий; нехватка квалифицированного персонала и соответствующей документации; трудности с доступом к серверам; отсутствие необходимого финансирования; необходимость поиска дополнительных видов заработка, чтобы прокормить семью... Особенно часто с такой ситуацией приходится сталкиваться в развивающихся странах.

Принимая те или иные решения, касающиеся стратегических и тактических задач развития учебного заведения, нужно исходить из того, что подходы и практические меры должны быть привязаны к конкретной ситуации. При этом не следует забывать, что за такого рода плюрализмом должен просматриваться и достаточно универсальный подход, согласно которому нашей общей целью является построение более справедливого и равноправного общества.

Основания для универсального и конкретного подходов к высшему образованию в ХХI в.

Их можно сгруппировать вокруг десяти аксиологических принципов, образующих неразрывное целое. Высшее образование носит универсальный характер, но одновременно оно

должно соответствовать конкретным условиям, т.е. строить стратегию и тактику в соответствии с постулатом «думать глобально, а действовать с учетом конкретных условий».

А. Универсальность высшего образования подразумевает универсальность доступа к нему всем тех, кто располагает для этого необходимыми способностями, мотивацией и имеет соответствующую подготовку на всех этапах жизненного пути.

Это первый аксиологический принцип равенства, полностью соответствующий ст. 26 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право на образование (...) высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Кроме этого в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования в подпункте (а) ст. 4 говорится: «...сделать высшее образование доступным для всех на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого...». Кроме этого в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах в подпункте (с) ст. 13 провозглашается, что «...высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования...». Понимаемый таким образом принцип «способностей» касается не только учащихся, но и профессорско-преподавательского состава.

Доступность предопределяет политику государства и правительства в области высшего образования в любой стране.

Б. Универсальность высшего образования подразумевает использование разнообразных форм обучения, с тем чтобы удовлетворить образовательные потребности всех на всех этапах жизненного пути.

Вообще высшее образование должно мыслиться как система непрерывной подготовки и образования, учитывающая особенности конкретных учащихся и их среды: создающая необходимые условия для обучения (подготовка в течение неполного учебного дня, в удобное для учащегося время; организация дистанционного обучения, учебных модулей, базирующихся на системе зачетных баллов, виртуальных университетов и т.п.).

Высшее образование призвано служить людям, а не наоборот. Поэтому вузам необходимо идти на оправданный риск, экспериментировать, овладевать новыми методами преподавания, в полной мере использовать потенциал современных технологий обучения.

циалисты не в состоянии сами обеспечить свою занятость или создать рабочее место.

Четвертый парадокс: государства слишком много и государства слишком мало.

«Слишком много», когда государство пытается понять, на какие цели пошли его средства, навязывая при этом собственные правила и неправомерным образом вмешиваясь в решение чисто академических вопросов, в распределение средств или же не соблюдая принятые на себя разного рода обязательства, включая финансовые.

«Слишком мало», когда государство пренебрегает своими обязанностями: не имеет четкой политики и долгосрочной перспективы развития страны; не обеспечивает нужный уровень взаимодействия политических властей и академических кругов при решении вопросов, связанных с определением роли высших учебных заведений в развитии страны; ограничивает свою деятельность главным образом реакцией на текущие обстоятельства; решает главным образом краткосрочные вопросы, когда перспективы проведения ближайших выборов берут верх над долгосрочными интересами общества; исключает проблемы образования из числа первоочередных задач общественного развития.

Конечно, в разных странах положение дел обстоит по-разному. Кстати, порой развитию вышеописанных процессов содействуют сами высшие учебные заведения, особенно тогда, когда начинают путать академическую свободу с отказом от необходимой подотчетности, а последнюю — с академической свободой и индивидуализмом. Проблема состоит в поиске нужного сочетания автономии и подотчетности как внутри самих учебных заведений, так и в отношениях вузов с государством.

Пятый парадокс: необходимость интернационализации деятельности учебных заведений очевидна, и в то же время их деятельность должна соответствовать местным условиям.

Сегодня практически во всех странах осуществляются проекты по обмену учащимися и профессорско-преподавательским составом. Такая «международная открытость», естественно, приводит к возникновению ряда проблем, в числе которых — необходимость объяснять содержание программ обменов, определять перечень сильных сторон учреждений, которые можно было бы предложить вниманию партнеров, определение сопоставимых норм качества и т.д. И хотя у всех этих направлений интернационализации немало положительных последствий, следует помнить, что эти же уси-

лия могут обернуться и негативной стороной: неправильно понимаемая интернационализация может иметь своим следствием попытки к игнорированию собственных особенностей, к подгонке своей подготовки к нормам и стандартам, принятым в наиболее богатых странах, в то время как задача высшего образования состоит в том, чтобы развиваться в соответствии с региональными, национальными и даже местными условиями. Мы оказываемся лицом к лицу с необходимостью интернационализации и обеспечения соответствия подготовки местным условиям. И решать эту проблему необходимо крайне компетентно. В противном случае не исключено возникновение «односторонности», в рамках которой учащиеся будут рассматриваться лишь в своей объектной роли.

Шестой парадокс: большая часть НКИТ во многом возникла благодаря фундаментальным исследованиям, которые проводили университеты совместно с промышленными предприятиями, но сами университеты до сих пор этими технологиями пользуются явно недостаточно. В системе преподавания сохраняются архаические традиции, основанные на передаче знаний независимо от типа задач, определяющих направления подготовки. Здесь мы опять оказываемся перед парадоксом: с одной стороны, открытость университетов, с другой — их замкнутость.

Между тем НКИТ открывают замечательные возможности для решения ряда проблем высшего образования. Многие университеты уже сегодня вкладывают большие средства в мультимедийное оборудование аудиторий, однако очень часто потенциал таких аудиторий остается в полном объеме не востребованным. Причин такого положения дел немало: в их числе — сила привычки, отсутствие подготовки, страх ошибиться по сравнению с безопасным, рутинным подходом, но прежде всего, — жесткая система управления временем преподавателя. Последний аспект чрезвычайно важен: подготовка общего курса, по крайней мере на первый взгляд, требует гораздо меньше времени и трудовых затрат, чем преподавание с использованием мультимедиа. В последнем случае работа преподавателей меняется радикальным образом: они становятся концептуальными разработчиками и управляющими процессами познания. Меняется и статус студента, который должен сам «конструировать» свои знания, а не просто воспринимать излагаемое содержание, с тем чтобы впоследствии воспроизвести его.

ли у нашего общества воли, чтобы эти проблемы разрешить? Сумеет ли высшее образование сыграть здесь свою весьма немаловажную роль? Именно в этом заключается главная проблема, которая была вынесена на обсуждение участников всемирной конференции.

Парадоксы высшего образования, переживающего коренные изменения

Если общество переживает глубинные изменения, то естественным образом меняются и системы высшего образования, а парадоксы, с которыми они сталкиваются, не менее многочисленны. Выделим основные, чтобы получить представление о роли высшего образования в конце XX в.

Первый парадокс: несмотря на неопределенность с будущим трудоустройством высшее образование становится все более массовым. Этой тенденции противостоит другая: одновременно происходит относительное сокращение ресурсов, выделяемых на образовательные цели.

Интересно, что и в развитых и в развивающихся странах отмечается значительный рост числа поступающих, причем в первую очередь на те факультеты, окончание которых сулит худшие с точки зрения получения работы перспективы. В промышленно развитых странах уровень охвата высшим образованием соответствующей возрастной группы (17 лет – 23 г.) уже находится в пределах 30–80 %. При этом учащиеся стремятся попасть на университетские курсы с самыми продолжительными сроками обучения, которые по-прежнему многие рассматривают в качестве наиболее привилегированных.

Вместе с тем возможности государства в полной мере самостоятельно решать проблемы, связанные с развитием высшего образования, заметно сокращаются. Во многих странах университетские аудитории переполнены; университеты не в силах принять всех желающих и обеспечить условия, необходимые для получения нормального образования. На одного преподавателя приходится слишком большое число студентов. Многие учебные заведения вынуждены сокращать объем практических занятий, а иногда и вообще отказываться от них. Разрыв между высшими учебными заведениями развитых и развивающихся стран драматическим образом нарастает. Так, например, если в развитых странах массовый характер приобретает практика предоставления студентам электронного адреса и доступа к Интернет, то в высших учебных заведениях развивающихся стран таких возможностей лишены даже многие преподаватели. Бюджеты высших

учебных заведений развивающихся стран отягощены непосильным бременем «социальных отчислений» (стипендии, столовые, жилье, возмещение медицинских расходов и т.д.). С большим трудом здесь удается обеспечить сохранение необходимого оборудования и обновление материальной базы, а в некоторых случаях и своевременную выплату преподавателям заработной платы.

Второй парадокс. Рост массовости высшего образования без соответствующего увеличения ресурсов сопровождается ростом отсева. Университеты оказываются перед дилеммой: или предоставить образование возможно большей части желающих учиться и тем самым повысить общий уровень образования или ужесточить механизмы отбора.

Несмотря на очевидную тенденцию к «массовизации» высшего образования в ряде случаев укрепляются механизмы, ограничивающие доступ к нему. Так, например, женщины, несмотря на большое представительство среди учащихся, по-прежнему во многих учебных заведениях редкость, прежде всего на естественно-научных и технических направлениях подготовки. Профессорско-преподавательские и руководящие должности в вузах также по-прежнему преимущественно занимают мужчины. Семьям со скромными доходами не по силам направлять своих детей на учебу в высшие учебные заведения. Продолжают существовать ограничения на доступ в вузы представителей этнических и религиозных меньшинств, особенно в местах проживания беженцев, вынужденных покинуть свой дом из-за разного рода конфликтов.

Третий парадокс рожден, с одной стороны, требованием поднять уровень образования, что необходимо для повышения темпов развития, а с другой – ростом размеров безработицы среди лиц с высшим образованием. Подобная безработица затрагивает прежде всего развивающиеся страны, где ранее диплом о высшем образовании рассматривался в качестве условия незамедлительного получения места на государственной службе. В результате снижения спроса на чиновников и под воздействием политики структурных корректировок возможности такой карьеры сузились, следствием чего стало увеличение числа тех, кто, получив диплом, оказался безработным. Затем последовала утечка лучших умов за границу. Эта тенденция, без сомнения, явилась следствием недостатков упреждающего политического планирования. Вместе с тем резонен вопрос и об уместности гарантированной подготовки в тех случаях, когда дипломированные спе-

мозг, чтобы выбраться из этой ситуации. С другой, молодые люди, юношеское состояние которых выходит за нормальные сроки, не имеющие перспектив, но полные жизненных сил, которые они не могут применить, слишком длительное время пребывают в состоянии зависимости. Немалая часть такой молодежи ищет выход из положения в «искусственном рае» (недавно проведенные в некоторых странах обследования показали, что каждый четвертый молодой человек в возрасте 12 лет уже имел дело с наркотиками).

Четвертый парадокс связан с экспоненциальным ростом научных и технических знаний, в том числе новых коммуникационных, информационных (НКИТ) и биотехнологий. С одной стороны, новые технологии открывают все более широкие технические возможности для достижения условий устойчивого развития. С другой, как раз те страны, которые больше других нуждаются в НКИТ, сталкиваются с большими трудностями в их применении для решения своих проблем.

Новые технологии – электронная почта, доступ к самым разнообразным базам данных, дистанционное обучение, приобретение и продажа товаров, «электронные деньги», виртуальные университеты, виртуальные сети обменов – требуют значительных инвестиций. Другая трудность – отсутствие у многих потенциальных потребителей НКИТ соответствующей и качественной образовательной информации. Что же касается использования возможностей биотехнологий, то и здесь нужен ряд условий, которых во многих развивающихся странах нет. Кстати, не следует недооценивать и аспекты, связанные с культурными традициями. Во многом благодаря современным технологиям процесс производства становится более производительным. Вместе с этим и в количественном, и в качественном отношении нарастает процесс деградации окружающей среды. За пять лет после Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) положение дел в этой сфере не только не улучшилось, но и стало хуже. Именно в связи с этим меняются оценки роли современной науки и техники. Если одна группа специалистов рассматривает науку и технику в качестве факторов, которые позволяют решить проблемы, возникающие в современном мире, то немало сторонников и противоположной точки зрения: наука и техника порождают больше проблем, чем способны разрешить.

Пятый парадокс связан с культурой. С одной стороны, мы – свидетели глобализации и интернационализации культуры. С другой, не менее страстно, если не сказать отчаян-

но, мы желали бы отстоять свою самобытность (культурную, общинную, языковую).

Одно из самых важных направлений, связанных с глобализацией культуры, без сомнения, связано с деятельностью средств визуальной коммуникации. Ныне телевидение распространено повсеместно. Оно оказывает все большее влияние на систему ценностей людей. Серийные передачи пропагандируют стремление к богатству и легким деньгам, насилие, секс и развлечения. Такие установки все глубже проникают в умы. В глазах большей части молодежи все, что приходит из Европы и Америки, является лучшим по определению: та же самая обувь и одежда, но с западной этикеткой, показанная по телевидению, оказывается более привлекательной, чем продукция, произведенная в собственной стране. Что же касается передач, связанных с военными действиями, например, войной в Персидском заливе, то они вообще смотрятся как сериалы. Телевидение все заметнее выступает в роли мощного инструмента воздействия на сознание людей. В результате крупные финансовые холдинги, осуществляющие масштабные операции по скупке предприятий, приобретают контрольные пакеты акций крупных телевизионных компаний. Именно так формируются понятия, именуемые некоторыми как «глобальная деревня» или «общее мышление».

Глобализации культуры способствовали и многие другие факторы (расширение сетей коммуникации, развитие воздушного транспорта, использование английского языка в качестве языка общения, крупные проекты, связанные с обменом учащимися, преподавателями и научными работниками).

Одновременно идет поиск путей поддержки и сохранения культурной самобытности. Растет число местных радио- и телевизионных станций; усиливается интерес к местной прессе; поддерживается политика, направленная на обеспечение свободы выражения мнений; возрождаются разного рода ассоциации и добровольные объединения; предпринимаются инициативы, направленные на обеспечение выживания общинных языков.

Едва ли перемены, потрясающие мир в канун ХХI в., поддаются упрощенному толкованию. Как и всегда, в период коренных преобразований возникают ситуации, с трудом поддающиеся контролю в краткосрочном плане, порождающие долговременные проблемы, такие, например, как борьба с любыми формами противостояния, обеспечение условий для гармоничного, справедливого и устойчивого развития. Хватит

местном рынке труда набирают лишь небольшое число высококвалифицированных работников.

Закрепляемости малоквалифицированных специалистов способствует ряд факторов. Первый из них имеет прежде всего финансовый подтекст: когда производство одного и того же товара стоит 24,8 дол. в промышленно развитой стране и 0,28 дол. – в некоторых развивающихся, в условиях беспошадной конкуренции лишь немногие владельцы предприятий будут колебаться в выборе. Другой фактор связан с нынешней политикой осуществления все более драконовских мер, ориентированных на то, чтобы закрыть границы богатых стран для многочисленных претендентов на иммиграцию. Эта политика правительства становится особенно жесткой в тех странах, где приобрели размах политические движения крайне правого толка, которые таят в себе угрозу демократии. Все более масштабные проявления насилия в городах и школах, гетто, населенных бедняками и нищими, долговременное пребывание без работы, увеличение во многих регионах числа беженцев, отсутствие перспектив выхода из трудного положения, в которое попадают люди, растущее чувство неуверенности – все это влечет за собой рост обособленности и замкнутости.

Реакцией на попытку закрепления низкоквалифицированного персонала стала все более мощная миграция исключительно квалифицированных специалистов из самых развитых стран. Руководители и владельцы перемещаемых (делокализованных) предприятий, сами в большинстве случаев выходцы из богатых стран, предпочитают специалистов, получивших образование в элитных высших учебных заведениях, разделяющих их систему культурных ценностей и говорящих на понятном им языке международного общения. Они не доверяют местным работникам независимо от уровня их квалификации. Те, кто предсказывал, что делокализация повлечет рост приема на работу местных высококвалифицированных специалистов, получивших подготовку в местных университетах, в своих прогнозах во многом ошиблись. Гораздо больше шансов быть принятыми на работу имеют представители местной элиты, получившие подготовку в престижных заграничных университетах и окультурившиеся там. Так что отток высококвалифицированных специалистов из развивающихся стран в места, привлекательные для научной работы (находящиеся, как правило, в богатых странах), а также привлекательные с точки зрения производства (расположенные теперь тоже, как правило, в других разви-

вающихся странах) продолжается. Такая перманентная миграция не позволяет людям по-настоящему интегрироваться в жизнь местных общин. Скорее, их можно рассматривать как часть постоянно перемещающегося международного сообщества, живущего в изолированном мире. И тут резонно задаться вопросом, а не таит ли такая утечка умов (называемая цифра в 750 тыс. чел.) угрозу дальнейшего углубления разрыва между богатыми и бедными странами и регионами?

Вместе с тем наличия одной дешевой рабочей силы еще недостаточно, чтобы развивающаяся страна стала привлекательной для предприятий, вступивших на путь делокализации. Предложения многих стран принять у себя иностранные предприятия нередко отклоняются из-за отсутствия в них политической стабильности, общего низкого уровня развития образования. Такое положение дел способствует углублению разрыва и между самими развивающимися странами.

Третий парадокс связан с воздействием демографических факторов. В большинстве развивающихся стран (за исключением Китая) продолжается галопирующий рост народонаселения. Под воздействием этого процесса «спрос» на образование растет, в то время как государство не в состоянии выделить нужные для этого средства; в некоторых же случаях (в силу ряда причин) оно вынуждено даже их сокращать. В большинстве же богатых стран слишком слабый демографический рост сопровождается старением населения, удлинением сроков обучения и, как следствие, все большей задержкой со вступлением подрастающих поколений в активную жизнь. Старение населения богатых стран ставит проблему совершенно иного рода. Хотя в этих странах также отмечается значительный спрос на образование, он рожден не действием демографических факторов, а удлинением сроков обучения и требованием повышения общего образовательного уровня. Удлинение сроков обучения чаще всего результат влияния трудностей, связанных с получением рабочего места без минимального уровня образования, а также естественного стремления правительства сделать все, чтобы молодежь продолжала учиться. Продление сроков обучения позволяет снизить показатели уровня безработицы и избежать условий, ведущих к детской преступности, что превращает образование и обучение, скорее, в замаскированную форму опеки.

С одной стороны, большая масса молодых людей, так и не вкусившая радостей юношества и вынужденная нести бремя рабочих обязанностей, пытается сделать все, даже невоз-

Всемирная конференция, прошедшая под эгидой ЮНЕСКО в Париже 5 – 9 октября 1998 г., – явление эпохальное для высших учебных заведений. Ее главная цель – прежде всего продекларировать всевозрастающее значение высшего образования для судеб мира, определить основные трудности, с которыми сталкиваются университеты в условиях радикального обновления всех сторон жизни общества, наметить некоторые пути их дальнейшего продвижения в будущее. Сам масштаб встречи уже имеет огромное значение для университетов. Но не менее важна содержательная сторона состоявшегося обсуждения, основные направления которого были определены в рабочем документе всемирной конференции.

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ В XXI в.: ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ

От анализа к мобилизующим принципам

Высшие учебные заведения (учебные заведения послесреднего образования) представляют собой сложные системы, которые активно взаимодействуют с другими, самыми разными, окружающими их системами: политическими, экономическими, культурными и социальными. На их деятельность оказывает воздействие не только местное и национальное окружение, но и во все большей степени региональная и международная среда. Вместе с тем и сами они и могут и должны оказывать на нее воздействие.

Парадоксы и проблемы общества, переживающего радикальные изменения

Несколько слов о парадоксах (термин официального перевода), которые сегодня во многом определяют особенности современной жизни общества.

Первый из них порожден мощным процессом глобализации экономики, что находит выражение в создании мультинациональных корпораций и финансовых холдингов, простирающих свои щупальца все дальше и глубже и все менее подверженных какому-либо внешнему контролю. Этому процессу сопутствует резкий рост числа малых и средних предприятий (МСП).

С одной стороны, мы – свидетели перехода предприятий из рук в руки путем покупки контрольного пакета акций, что влечет за собой потерю рабочих мест, неизбежную реструктуризацию, перемены в характере отношений с работниками и служащими и в управлении персоналом. Очевидно, такая

глобализация может привести к необратимым изменениям, к отказу от цивилизованного капитализма и переходу к капитализму «дикуму». В большинстве стран мира после Второй мировой войны цивилизованный капитализм утверждался на прочной основе: полная занятость, относительно эгалитарное распределение доходов от вложенного труда, обеспеченное социальными гарантиями существование, удовлетворение на довольно высоком уровне коллективных потребностей.

Современный же «дикий» капитализм развивается в условиях нарастающего бессилия государств и международных организаций, которые уже не могут обеспечить должный контроль над рынками; встроить в национальные экономические системы соответствующие «предохранители»; побороть становящуюся все более значительной и лучше замаскированной безработицу, уязвимость положения, в котором оказывается все большая часть людей, рост неравенства в доходах. Не могут они воспрепятствовать и все большей концентрации ресурсов в промышленно развитых странах. У людей, оказавшихся перед лицом безликих гигантских конгломератов, возникает естественное желание объединить свои силы, чтобы выжить.

Во многих странах именно такой контекст определяет направления профессиональной и технической подготовки. В более развитых странах возникают и стремительно исчезают сотни и тысячи МСП, большая часть которых вращается на орбитах вокруг крупных многонациональных корпораций, получая от них контракты, подряды и привилегии. Некоторые возникают вокруг какой-то удачной идеи или нового дела, отличающихся своей уникальностью. В частности, и вокруг университетских городков создаются небольшие, обладающие незначительным капиталом научоемкие предприятия, занятые разработкой новых технологий. Сегодня все отчетливее осознается, что степень развития малых и средних предприятий определяет занятость. Одновременно расстает и понимание того, что такие предприятия очень уязвимы по сравнению с гигантскими конгломератами.

Второй парадокс, связанный с первым, – глубокие перемены в характере миграции рабочей силы. Если раньше мы были свидетелями миграции дешевой рабочей силы в места расположения предприятий, то сейчас происходит обратное: предприятия перемещаются туда, где есть дешевая рабочая сила. «Миграцию» предприятий сопровождает миграция специалистов. Любопытная тенденция: эти предприятия на

жайшей перспективе дальнейшего расширения доступа молодежи в учреждения профессионального образования, и не столько в силу мировой тенденции к массовому высшему образованию, а прежде всего потому, что в силу крайней ограниченности в современных условиях возможностей для молодежи устройства на работу непосредственно после школы для нее остается только два пути: либо профессиональное образование, либо профессиональная преступность.

2. Предстоит обобщение опыта ряда субъектов Российской Федерации и выработка предложений по обеспечению финансирования общеобразовательных учреждений, которые формально, по действующему законодательству, находятся в ведении и обеспечении исполнительной власти муниципального уровня. В связи с этим, в частности, предстоит проработать варианты комплексных предложений, с внесением соответствующих изменений в действующее законодательство о местном самоуправлении и бюджетное законодательство. К июню 1999 г. на базе опыта федеральных экспериментальных площадок планируется разработать рекомендации по совершенствованию деятельности муниципальных органов управления образованием в части создания более эффективного финансово-хозяйственного механизма взаимодействия их с региональными органами управления образованием.

3. С учетом закрепленного законодательством государственно-общественного характера управления системой образования в 1999 г. предстоит разработать рекомендации и механизмы более активного участия различных общественных органов в управлении и соответственно их ответственности, вместе с государством, за состояние образовательных учреждений. В последние годы в российской системе образования сложилась в целом обширная сеть общественных и общественно-государственных органов и организаций в виде учебно-методических объединений, научно-методических, экспертных и попечительских советов, общероссийских и региональных ассоциаций и советов руководителей образовательных учреждений, возникло множество общественных движений, форумов и даже общественных парламентов в поддержку системы образования. Следует только приветствовать это явление, но в интересах дела необходимо более конструктивное и эффективное их использование.

В 1999 г. предстоит разработать и совместно с органами управления образованием субъектов Федерации обеспечить более активную реализацию принципов государственно-общественного управления для учреждений общего среднего

образования, где это пока используется явно недостаточно. Опыт ряда регионов показывает, что для общеобразовательных учреждений эти принципы работают эффективнее при наличии соответствующего уровня финансово-экономической самостоятельности школ.

4. Мы надеемся также на взаимопонимание профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации и поддержку наших предложений по внесению целого ряда поправок (их пакет уже подготовлен) в действующее законодательство по образованию.

Для реализации важнейших задач в области экономики и правового обеспечения системы образования при министерстве создан Экономический Совет с широким представительством специалистов образовательных учреждений и других министерств и ведомств, а также Центр экономики системы образования, Центр правового обеспечения системы образования, временные научные коллективы.

В завершение еще раз необходимо подчеркнуть значимость и уровень российской системы образования, в которую ежедневно на работу и учебу приходят более 39 млн чел. Согласно данным опроса ЮНЕСКО, по тестам повышенного уровня требований, с учетом участия в международных олимпиадах школьников национальных команд, Россия традиционно находится на 2–3-м месте среди всех государств мира. Это говорит о высоком научно-методологическом уровне российской системы образования, о высоком уровне нашей уникальной системы педагогического образования, с сетью педагогических вузов и институтов Российской академии образования.

Следует также отметить, что с учетом роста в последние 4 года числа поступающих в учреждения профессионального образования теперь в России 385 студентов вузов и техникумов на 10 тыс. населения, и по этому показателю Россия делит вполне приличные 13–15-е места среди всех государств мира. Более того, теперь в России 246 студентов вузов на 10 тыс. населения, и это – наивысший показатель за все годы существования как России, так и Советского Союза.

1999 г. не обещает быть легким, однако при наличии политического согласия в обществе и высокопрофессиональном подходе к делу образования подрастающего поколения, начавшиеся с приходом нового Правительства позитивные моменты должны превратиться при нашей активной работе в устойчивую тенденцию развития сферы образования.

пяти государственных российских академий наук. В настоящее время утверждены председатели экспертных советов ВАК (из них более 3/4 – новые), идет формирование экспертных советов ВАК. На 1999 г. запланирована работа по пересмотру сети диссертационных советов, ибо, во-первых, за последние 10 лет их число удвоилось и сейчас в России свыше 3 тыс. диссертационных советов, а во-вторых, в сотнях из них защищается по 1 докторской диссертации в год. Одновременно ВАКом образованы: комиссия по разработке нового перечня номенклатуры специальностей научных работников и комиссия по подготовке нового Положения о порядке присуждения ученых степеней кандидата и доктора наук.

Международная деятельность. Известно, что в результате децентрализации системы управления образованием в России и расширения автономии образовательных учреждений основная масса международных контактов осуществляется учреждениями образования по прямым договорам с зарубежными партнерами или путем прямого их участия в международных программах и конкурсах. Централизованное, на постоянной основе международное сотрудничество осуществляется Минобразованием России в настоящее время со 153 странами, правда в основном это – выделение государственных стипендий абсолютному большинству студентов из этих стран. Сейчас в учебных заведениях России обучается около 58 тыс. граждан зарубежных стран, из них более 90% – на платной, контрактной, основе.

В области международной деятельности мы имеем, в силу ряда как экономических и политических общегосударственных причин, так и собственных организационных несовершенств по ее обеспечению, значительные резервы по расширению и развитию международных связей в сфере образования.

Во-первых, в ближайшие месяц-два предстоит завершить работу по подготовке к подписанию Россией целого ряда международных Конвенций о признании документов в области образования, принятых Советом Европы еще 10–15 лет назад.

Во-вторых, также в ближайшее время будет завершена работа по подготовке к подписанию Россией Лиссабонской Конвенции 1997 г. – совместной конвенции Совета Европы и ЮНЕСКО по признанию документов в области образования. Эта конвенция охватывает помимо стран Европы все государства СНГ, а также США, Канаду, Израиль и Австралию.

В-третьих, предстоит разработать совместно с различными ассоциациями учебных заведений России комплексную программу по связям с выпускниками российских образовательных учреждений. Необходимость такой программы обус-

ловлена как геополитическими и экономическими интересами страны, так и потребностями самой системы образования, в частности для создания за рубежом постоянно действующих структур по организации набора иностранных граждан в российские вузы.

В-четвертых, в настоящее время иностранные студенты, принятые даже по государственной линии, не имеют права на бесплатное лечение, а не давая им права на работу и заставляя их жить только на государственную стипендию в 85 руб., государство само толкает их на незаконную деятельность. Поэтому в рамках активизации работы Межведомственного Совета по обеспечению международной деятельности предстоит в ближайшие месяцы обеспечить разработку нормативно-правового обеспечения пребывания иностранных учащихся в российских образовательных учреждениях.

Остановлюсь на некоторых проблемах и задачах в области **экономики и правового обеспечения системы образования**. Теперь уже всем очевидно, что эти общесистемные вопросы должны быть приоритетными в деятельности министерства и обеспечить в 1999 г. решение следующих первоочередных задач.

1. Необходимо осуществить разработку (она уже начата) нормативов финансирования учреждений как общего среднего образования различных видов и типов, так и профессионального образования различных уровней. Отсутствие таких нормативов приводит не только к тому, что в школах появляется по 7–9 заместителей директора, в том числе по научной работе, но и к тому, что при все возрастающих финансовых трудностях с выплатой заработной платы число учащихся, приходящихся на 1 учителя, уменьшилось за последние годы с 16 до 15 в целом по России, а это около ста тысяч дополнительных ставок учителей. Низкая экономическая эффективность в системе общего среднего образования демонстрируется и тем фактом, что на 1 учителя приходится еще почти 1 сотрудник административно-хозяйственного и обслуживающего персонала (на 1 млн 576 учителей – 1 млн 500 тыс. сотрудников). Учреждениям профессионального образования, в том числе высшего, предстоит реализовать поэтапные, плановые организационно-экономические и структурно-функциональные инновации с учетом того обстоятельства, что Россия, не будучи самой богатой страной в мире, не сможет долго сохранять лучшее в мире соотношение – 1:8 (число студентов, приходящихся на 1 преподавателя).

При этом следует также иметь в виду, как на федеральном, так и на региональном уровне, необходимость в бли-

ственности и, что не менее важно, известных в стране практических работников системы образования. Одновременно, также в ближайшие два месяца, будут пересмотрены структуры Федерального экспертного совета, разработаны новые Положения о порядке присвоения грифов «учебник» и «учебное пособие» для различных уровней системы общего и профессионального образования России.

Основной целью политики министерства в области **научно-исследовательской деятельности** было и остается пре-вращение науки системы образования в интегрированный блок научно-технологического комплекса страны, приоритетно развивающий фундаментальные исследования и конкурентоспособные прикладные разработки как основу подготовки специалистов на уровне мировых квалификационных требований. В системе образования России за последние годы сложилась достаточно структурированная организация научной деятельности в рамках межвузовских научно-технических программ, единого заказа-наряда и грантов. При этом около 55 % бюджетных ассигнований, выделяемых Минобразованию России на науку, направляются на фундаментальные исследования как обеспечивающие в наибольшей степени и образовательные запросы системы. Одновременно действует сеть программ прикладных исследований в соответствии с федеральными и отраслевыми приоритетами научно-технического развития по 18 научным направлениям.

К числу важных достижений в области организации и обеспечения научно-технических программ можно отнести создание на базе телекоммуникационных сетей науки и высшей школы единой информационной среды в сфере образования. Особую важность и эффективность в последние два года проявила также федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки».

На 1999 г. системе образования России выделено средств на науку на 44 % больше, чем в прошедшем году. Однако в силу несопоставимо возросших цен, в условиях относительно снижения реального финансирования, потребовался достаточно серьезный пересмотр научной и научно-технической политики отрасли. В целях более эффективного использования выделенных на науку средств сформированный новый состав Научно-технического Совета министерства должен будет теперь строить свою работу на принципах приближенности программ и контроля исполнения их заказчиком, когда все основные научные программы курируются соответствующими заместителями министра. Помимо необходимости рас-

ширения инновационно-технологической направленности научных исследований Научно-технический Совет определил в качестве приоритетных следующие направления совершенствования организации науки в системе образования.

Первое. Необходимо концентрировать, вопреки тенденции к распылению, средства на науку и реструктурировать их с целью более четкой ориентации по таким приоритетам: фундаментальные исследования; исследования, направленные на развитие системы образования; критические технологии; социально-ориентированные технологии. При этом организацию научных исследований в рамках двух последних направлений предполагается осуществлять преимущественно в виде межотраслевых, региональных и межрегиональных программ.

Второе. В 1999 г. предстоит провести на основе государственной аккредитации реструктуризацию сети научных организаций (их более 100) Минобразования России, сохранив единый учебно-научно-производственный комплекс образовательной отрасли. Одновременно предстоит совместно с Президиумом Российской академии образования (такая работа уже начата) упорядочить деятельность и актуализировать тематику педагогических исследований научных институтов и центров Минобразования России, координировать их научную работу с соответствующими подразделениями Российской академии образования.

Третье. В рамках расширения инновационно-технологической направленности научной деятельности в 1999 г. планируется разработать комплексную программу «Индустрингия образования» с целью обеспечения системы образования учебной техникой, лабораторным оборудованием, модернизации материально-технической и социальной базы отрасли.

Четвертое. В условиях, с одной стороны, старения кадрового корпуса науки, с другой – снижения за последние годы, в основном по экономическим причинам, территориальной академической мобильности предстоит разработать план целевой подготовки кадров высшей квалификации для отрасли через аспирантуру и докторантuru в ведущих учебно-научных центрах страны, осуществляя при этом необходимые меры государственной поддержки.

Говоря о подготовке кадров кандидатов и докторов наук, уместно сказать о начавшемся процессе совершенствования системы аттестации научных кадров путем реорганизации деятельности ВАК Минобразования России. Постановлением Правительства РФ в январе утвержден новый состав ВАК в количестве 51 ученого, из них около 70 % – действительные члены и члены-корреспонденты, в частности президенты всех

тивной организации учебного процесса. Одновременно предстоит проработать с Минтрудом России вопросы легализации и истинной востребованности на рынке труда России выпускников бакалавриата.

Второе. Необходимо до конца этого года завершить разработку, с широким привлечением научно-педагогических коллективов вузов, государственных образовательных стандартов второго поколения в целях внедрения их с 2000/2001 учебного года.

Третье. Планируется разработать и осуществить мероприятия организационно-правовой поддержки инициатив вузов по структурно-функциональным и организационно-экономическим инновациям, в том числе для развития сетевой инфраструктуры высшего образования на базе современных информационных технологий, в частности дистанционного обучения.

Четвертое. Предстоит вместе с профильными комитетами палат Федерального Собрания завершить работу по созданию нормативно-правового обеспечения соучредительства, реорганизации и многоканальности финансирования как высших учебных заведений, так и учреждений начального и среднего профессионального образования.

Переходя к проблемам **послевузовского и дополнительно-профессионального образования**, нужно прямо сказать, что здесь предстоит особо большой объем работы с учетом резкого роста востребованности профессиональной доподготовки и переподготовки, вызванной структурными сдвигами в экономике и обществе. Только в 1998 г. в системе дополнительного профессионального образования прошли обучение более 900 тыс. чел., в том числе около 40 тыс. государственных и муниципальных служащих. При этом более 80 % образовательных учреждений этой сферы работают на условиях самофинансирования и самоокупаемости.

Среди многих проблем и задач, требующих решения в 1999 г. в области послевузовского и дополнительного профессионального образования, отметим главную — найти компромисс (и он уже наметился) между двумя сложившимися подходами и доработать совместно с профильными комитетами палат Федерального Собрания проект закона о дополнительном образовании, в том числе о дополнительном профессиональном образовании, повышении квалификации и переподготовке специалистов. В отсутствие такого закона в России уже в течение ряда лет действует более 1 000 неаккредитованных учреждений дополнительного профессионального образования, нет эффективных механизмов лицензиро-

вания и аккредитации даже государственных образовательных учреждений как послевузовского, так и дополнительного профессионального образования.

Завершая рассмотрение различных уровней системы общего и профессионального образования, целесообразно остановиться на проблеме, общей для всех уровней образования. Это проблема подготовки и обеспечения образовательных учреждений, учащихся необходимой учебной литературой. С одной стороны, управлению учебного книгоиздания предстоит совместно с органами управления образованием субъектов Федерации, в свете принятых недавно решений коллегии, распространить эффективный опыт ряда регионов по изданию и обеспечению литературой учащихся общеобразовательных учреждений. Наверное, с учетом тяжелого финансово-экономического положения во многих случаях предстоит определиться с возможностями государства по обеспечению бесплатным комплектом учебников отдельных категорий учащихся, а для всех остальных учащихся (в отдельных регионах до 70 %) обеспечить возможность приобретения учебников по доступным ценам.

В этой проблеме есть и другой аспект — подготовки и допуска в образовательные учреждения учебников и учебных пособий. Не может оставаться нормальным положение, когда Федеральный экспертный совет по учебникам трижды отказывает в грифе «учебнику» по математике, тем не менее этот горе-учебник издается массовым тиражом и используется в общеобразовательной школе в Ростовской и Волгоградской областях. И все — в соответствии с действующим законодательством.

Конечно, появление целого поколения вариативных учебников в системе образования России — это одно из достижений демократизации системы образования за последнее десятилетие. И общество уже не воспримет безальтернативность педагогики и образовательного процесса. Но, так же как и при назначении лекарств, очевидна необходимость обеспечения обществу гарантий поступления в школу качественной учебной продукции. В связи с этим начата и в ближайшие месяцы будет завершена работа по реорганизации системы допуска учебной литературы в образовательные учреждения всех уровней. Планируется создать новый Федеральный экспертный совет по учебной литературе, возглавляемый на паритетных началах Президентом Российской академии образования и министром образования России, с широким представительством научной, педагогической обще-

специальностям социальной и рыночной ориентации. К настоящему времени подготовлена новая редакция Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования, которая после получения необходимых согласований уже во II квартале этого года может быть внесена на утверждение в Правительство России.

Как одну из важнейших проблем 1999 г. в развитии начального и среднего профессионального образования следует отметить проблему интеграции соответствующих учреждений образования в целях создания инновационных образовательных учреждений — многопрофильных, многоуровневых и многофункциональных колледжей, но таким образом, чтобы не происходило «вымывание» подготовки кадров высококвалифицированных рабочих. Одновременно предстоит уже в ближайшие недели, до начала кампании по набору абитуриентов, определиться по затянувшейся, также многолетней проблеме возможности и необходимости реализации в учреждениях начального профессионального образования подготовки по программам среднего профессионального образования.

В области **высшего профессионального образования** (почти 3 млн 600 тыс. учащихся и более 600 тыс. работающих) к числу наиболее значимых явлений в 1998 г. можно отнести более активный процесс интеграции с вузами ранее юридически самостоятельных научных учреждений и учреждений среднего профессионального образования — более 20 учебных заведений среднего профессионального образования вошли в прошлом году в состав вузов в качестве структурных подразделений. Одновременно была продолжена разработка нового нормативно-правового обеспечения деятельности вузов в изменившихся социально-экономических условиях. Разработан и находится на согласовании проект новой редакции Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования. В январе этого года направлены в Союз ректоров России и в региональные Советы ректоров вузов проекты Положений о филиалах высших учебных заведений, в том числе о филиалах вузов на территориях других государств, а также проект постановления Правительства РФ «О лицензировании образовательной деятельности» и проект нового Положения о порядке аккредитации высших учебных заведений. Можно сразу сказать, что все эти документы направлены, с одной стороны, на более жесткий контроль за деятельностью негосударственных образовательных учреждений (и эта позиция поддержана Ассоциацией негосударственных вузов), с другой — на

расширение автономии государственных высших учебных заведений в реализации программ высшего образования. Эти меры предприняты также в целях расширения возможностей доступности и повышения гарантий качества программ высшего образования в учреждениях вне зависимости от их форм собственности. По согласованию с Министерством юстиции РФ прорабатывается возможность введения особого порядка открытия и реализации программ в области правоведения, хотя здесь, возможно, потребуется изменение соответствующей законодательной базы.

Недавно коллегия министерства приняла с учетом, в частности, представления Генеральной прокуратуры России изменения и дополнения в Правила приема в высшие учебные заведения с целью более полного обеспечения конституционных, равных прав граждан России на получение высшего образования на конкурсной основе. В соответствии с этим, с одной стороны, в Правилах зафиксировано прошлогоднее решение о недопустимости засчитывать в качестве вступительных экзаменов в вузы выпускные экзамены в различного рода платных подготовительных школах и курсах при вузах, введено положение о недопустимости засчитывать в качестве вступительных в вузы результаты выпускных экзаменов в выпускных классах школ, если подготовка учащихся в этих классах осуществлялась за дополнительную плату родителей или иных физических и юридических лиц.

Вместе с тем именно с целью более полного, фактического обеспечения конституционных прав на поступление в вузы из числа способной молодежи, а также для подготовки специалистов по дефицитным специальностям (например, учителей) из сельской и для сельской местности новые Правила приема допускают засчитывание в качестве вступительных экзаменов результатов победителей региональных олимпиад (проводимых по согласованию с органами управления образованием субъектов Федерации), а также прием в вузы по договорам о целевой подготовке специалистов.

Назову также главные задачи, которые предстоит решать министерству и вузам в 1999 г. в области расширения доступности, обеспечения необходимого качества программ высшего профессионального образования.

Первое. Предстоит большая работа по пересмотру классификатора направлений и специальностей подготовки высшего профессионального образования в целях преодоления их дробления и излишней детализации, приводящих к большому количеству малочисленных приемов студентов, неэфек-

Вместе с тем, провозгласив воспитание одним из приоритетов образовательной политики на данном этапе, Минобразование России еще в ноябре выработало план действий по разработке Программы развития воспитания детей и молодежи в учреждениях всех уровней образования, но в первую очередь в общеобразовательной школе. Уже в течение ближайших трех месяцев пройдет целый ряд конференций, совещаний и «круглых столов», с тем чтобы выработать систему мер по обеспечению нравственного воспитания и гражданской ориентации, определить принципы демократической культуры и возможные формы самоуправления учащихся и студентов в учреждениях как общего среднего, так и профессионального образования. В рамках этой Программы предстоит принять меры по воссозданию в новых условиях системы подготовки и повышения квалификации специалистов сфер воспитания и дополнительного образования. В июне 1999 г. по итогам вышеуказанного широкого обсуждения планируется внести эту Программу на рассмотрение расширенного заседания коллегии министерства. С учетом сложности и важности обозначенной проблемы предстоит, очевидно, образовать соответствующие Координационный и Научно-методический советы, представляющие всю палитру нашего общества, для обеспечения практической реализации Программы.

Переходя к рассмотрению вопросов об итогах деятельности в 1998 г. и о некоторых задачах на 1999 г. для учреждений профессионального образования, следует отметить то общее, что характерно для образовательных учреждений всех трех уровней – начального, среднего и высшего профессионального образования.

Во-первых, за последние три года стабилизировался прием в учебные заведения профессионального образования, а прием в вузы неуклонно возрастал.

Во-вторых, для всех учреждений профессионального образования важнейшим источником сохранения и развития учебно-лабораторной и материально-технической базы должно стать расширение форм дополнительной образовательной деятельности – с активным выходом собственных предложений на рынок образовательных услуг как для физических, так и для юридических лиц.

Другим важнейшим источником доходов для учреждений профессионального образования может и должна стать инновационная деятельность – инновационно-производственная в большей степени для учреждений начального и среднего про-

фессионального образования, и инновационно-научная, инновационно-технологическая – для высших учебных заведений.

Базируясь на собственных инновационных подходах, а не на придуманных наверху концепциях, можно и необходимо в 1999 г. разработать и принять, наконец, Федеральную программу развития образования. Созданная 3 ноября на расширенном заседании коллегии Минобразования России представительная комиссия планирует вынесение уже в марте-апреле этого года новой редакции проекта программы на слушания в профильные комитеты обеих палат Федерального Собрания, на обсуждение на зональных совещаниях руководителей образовательных учреждений и педагогической общественности.

Для **начального профессионального образования** (охватывает на сегодня более 1 млн 600 тыс. учащихся) 1998 г. стал началом реализации Концепции реформирования системы начального профессионального образования, одобренной постановлением Правительства от 21 июля 1997 г., – концепции, предполагающей проведение реформы структуры, содержания, отношений собственности и финансирования системы начального профессионального образования.

С учетом того, что исторически и существенно начальное профессиональное образование было теснейшим образом интегрировано с производством и системно ориентировано на региональные нужды, очевидно, что в условиях новых федеративных и межбюджетных отношений в стране, а также в рамках реализации вышеуказанной концепции в 1999 г. предстоит совместно с ассоциацией «Роспрофтехобразование» и Академией профессионального образования разработать соответствующие критериальные и нормативно-правовые документы, обеспечивающие поэтапную передачу учреждений начального профобразования в ведение региональных органов управления образованием, с использованием принципов соучредительства и многоканальной финансирования, обеспечивая при этом принципы учета как федеральных, так и региональных интересов.

Прошедший год для учреждений **среднего профессионального образования** (охватывающего более 2 млн чел.) характеризовался массовым внедрением в учебный процесс новых государственных образовательных стандартов, с одновременным развитием классификатора специальностей, формированием и внедрением стандартов повышенного уровня. В 1998 г. были произведены изменения в профильной структуре среднего профобразования: сокращена подготовка специалистов по избыточным специальностям, усиlena доля подготовки по

означает не менее 50 % школ) к новой структуре 10-летнего обязательного и 12-летнего полного среднего образования.

С учетом вышеизложенного очевидно, что сейчас более важно дискутировать не по самому факту – лучше вести работу на перспективный, поэтапный переход к 2010 г. на 12-летнее полное среднее образование или сохранить к тому времени Россию в числе 23 % отсталых стран мира. Прямых противников этого перехода крайне мало. Задача теперь состоит в том, чтобы обеспечить гласные, демократические принципы в разработке нового содержания образования, соответствующего требованиям грядущей информационно-технологической эры, сориентировать образование в школе на подлинные интересы личности, общества и государства. Весьскую организационно-политическую роль в этом, в создании соответствующих ВНИКОв по различным направлениям работы может сыграть образованный в соответствии с решением совещания 16 декабря руководителей органов управления образованием субъектов Федерации Федеральный Совет по общему среднему образованию, в котором более 50 % – это учителя и директора школ, практические работники системы общего среднего образования.

Шестое. Региональная политика в области образования является важной составляющей соответствующей федеральной политики по сохранению единого образовательного пространства России. В 1998 г. начал активно работать Совет руководителей органов управления образованием субъектов Федерации; в рамках проекта «Федеральные экспериментальные площадки» в последние месяцы уже проведен ряд мероприятий по инновациям в управлении образованием на муниципальном уровне. В декабре совещание руководителей органов управления образованием приняло за основу предложенные министерством направления региональной политики в области образования, в январе Совет руководителей органов управления образованием утвердил соответствующую концепцию, и в настоящее время готовится программа конкретных мероприятий по ее реализации, для обсуждения ее весной на зональных совещаниях и принятия в целом до 1 июля 1999 г. Особое внимание в программе будетделено в соответствии с принятой концепцией вопросам создания управлеченской вертикали в области образования с учетом нового государственного устройства России, а также вопросам аттестации образовательных учреждений и работников системы образования, вопросам формирования эффективной контрольно-инспекционной деятельности по всей вертикали

управления образованием. Мы просили бы Совет Федерации рассмотреть уже во II квартале этого года проект данной программы на парламентских слушаниях, с участием руководителей субъектов Российской Федерации.

Седьмое. В условиях резкого снижения уровня жизни населения России, роста беспризорности, алкоголизма и наркомании в обществе министерство в 1998 г. особое внимание уделяло вопросам развития сети учреждений специального образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот. Для решения целого комплекса обострившихся вопросов в этом звене образования в 1998 г. проведена работа по существенному обновлению нормативно-правовой базы специального образования. Подготовлен и теперь находится на рассмотрении уже в Федеральном Собрании проект закона «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья». Министерством разработаны также проект государственного стандарта общего образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья, концепция реформирования системы специального образования, концепция Службы специальной педагогики, проект программы по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров педагогов специального образования.

В 1999 г. предстоит довести все эти документы до этапа реализации. Одновременно в планах министерства – работа по созданию практической системы раннего выявления отклонений в развитии детей в целях проведения своевременной коррекции и реабилитации. Совместно с субъектами Российской Федерации в этом году необходимо также разработать механизмы стимулирования и поддержки процессов преобразования детских домов семейного типа в приемные семьи.

Восьмое. Резкие изменения социально-экономического положения в стране создали много проблем в деле воспитания подрастающего поколения. Не нужно особых усилий, чтобы увидеть и понять драматизм сегодняшней ситуации. Но дети и молодежь не могут ждать лучших времен. Их нравственное и гражданское становление происходит в этой стране и сейчас.

Министерство в настоящее время принимает активное участие в подготовке, в соответствии с поручением Е.М. Прикамова, проекта постановления Правительства России «О мерах по преодолению детской безнадзорности», которое, надеемся, поможет объединить усилия заинтересованных министерств и ведомств, общественных организаций, образовательных учреждений и общества в целом в разрешении новой для нас социальной проблемы.

разработки и принятия государственных образовательных стандартов министерством были разработаны временные требования к обязательному минимуму содержания основного общего образования и на их основе подготовлены примерные программы для начальной и основной общеобразовательной школы, а также требования к уровню обученности учащихся основной школы. Все органы управления образованием, школы России были обеспечены информационно-методическими письмами о преподавании практических предметов.

Вместе с тем нам предстоит совместно с профильными комитетами Федерального Собрания в ближайшие месяцы разработать еще один многолетний, затянувшийся на 6 лет узел проблемы принятия закона «О государственных стандартах общего среднего образования». Мы надеемся здесь на укрепление наметившегося понимания всех сторон, заинтересованных в развитии российского образования.

Четвертое. Принятие в ближайшее время мер по упорядочению работы в субъектах Федерации по аттестации работников общеобразовательных учреждений. Это связано с истечением во многих субъектах Федерации в 1998–1999 гг. пятилетних сроков действия квалификационных категорий. Одновременно необходимо завершить гласное общественное обсуждение, в том числе с участием профсоюзных организаций, проекта нового Типового положения об аттестации. При этом на базе ряда субъектов Российской Федерации уже с этого квартала создаются федеральные экспериментальные площадки для отработки новых механизмов аттестации.

Пятое. Проблема перехода на 10-летнее обязательное и 12-летнее полное среднее образование. Задача разработки предложений по удлинению сроков обучения в общеобразовательной школе была поставлена Правительством России в январе 1997 г., хотя практическая работа в этом направлении проводилась соответствующими институтами Российской академии образования и Минобразования России в течение последних 5 лет. Всплеск внимания к этой проблеме произошел лишь после рассмотрения и одобрения предложенной концепции на заседании Президиума РАО в октябре 1998 г.

В основании разрабатываемого перехода находятся следующие причины:

во-первых, перегрузка содержания учебных программ. В результате введения в последние десятилетия целого ряда новых предметов, а также расширения содержания традиционных предметов, в настоящее время для учащихся, например, девятых классов объем недельной учебной нагрузки составляет 167 ч (а в неделе всего 168 ч);

во-вторых, в том числе из-за перегрузки учащихся сохраняется высокий уровень заболеваемости детей – лишь около 15 % из них заканчивают школу без хронических заболеваний;

в-третьих, происходящее снижение качества знаний, когда по данным многолетних исследований ЮНЕСКО, Россия среди всех 65 развитых стран мира оказалась даже по уровню математического и естественно-научного образования в школе в третьей, худшей, группе стран;

в-четвертых, Россия осталась в числе немногих 23 % стран (включая в основном государства Африки), которые не перешли еще на распространенное в мире 12–13-летнее полное среднее образование. За последнее десятилетие к 12-летней системе образования перешли все государства не только Западной, но и Центральной и Восточной Европы, все страны Балтии, Молдова, Белоруссия, и лишь Россия все еще в сомнениях.

Отвечая на вопрос об экономической цене перехода на 12-летнее образование, можно сразу сказать, что он не только не потребует дополнительных к сегодняшнему дню средств в консолидированном бюджете страны (финансирование школ находится на бюджете муниципального уровня), но будет иметь важное социально-экономическое значение для общества и государства. Дело в том, что в результате спада рождаемости к 2010 г. в российской школе, согласно официальной статистике, будет на 30 % меньше детей, чем сейчас, что может повлечь за собой серьезные последствия: сокращение более чем на 400 тыс. учителей (25 % от 1 млн 700 тыс.); уменьшение приема в педагогические вузы, контингента преподавателей в них, а затем и старение корпуса учителей в школах; с учетом того, что 46 тыс. (почти 70 % из 68 тыс. школ России) – это сельские школы, резкое снижение количества детей в них может привести к закрытию многих тысяч школ, как правило, социообразующих населенные пункты.

Вместе с тем не может быть речи об ускоренном, в этом году или в массовом порядке со следующего года, переходе на систему 10 плюс 2 года обучения. Предстоит продолжить работу, и именно такое решение принято коллегией в январе, по разработке учебно-методического комплекса, нормативной базы перехода. В лучшем случае с 2000/2001 учебного года предстоит провести экспериментальное внедрение, а через год-два – пробное внедрение учебно-методического обеспечения. Затем будет доработка апробированных учебно-методических комплексов и лишь через 3–4 года можно начать по мере готовности регионов массовый переход (что

нуля сокращена база для проведения взаимозачетов или иных форм погашения задолженности по оплате коммунальных услуг. Конечно, в определенной мере в 1999 г. решать эти вопросы придется за счет внебюджетных средств образовательных учреждений, но поскольку с учетом размеров коммунальных долгов это невозможно сделать в сколько-нибудь существенном объеме, еще предстоит искать решение этой проблемы.

Дошкольное образование. За последние три года число учреждений дошкольного образования сократилось на 15 %, а охват ими детей дошкольного возраста снизился с 72 до 55 %, в связи с чем, в частности, обострилась проблема «единого старта» в школе для детей, посещающих и непосещающих дошкольные образовательные учреждения. Вместе с тем эта система (охватывая более 4 млн детей) остается еще относительно развитой и доступной для населения, в основном благодаря процессу перехода дошкольных учреждений из ведомственной собственности в муниципальную: сейчас доля муниципальных дошкольных учреждений составляет 70 % по сравнению с 30% в начале 90-х гг. Процесс муниципализации позволил активнее провести дифференциацию дошкольных образовательных учреждений: за истекший год количество детских садов с одним или несколькими приоритетными направлениями увеличилось на 288, детских садов компенсирующего вида — на 104, продолжилось развитие детских садов комбинированного вида, центров развития ребенка, детских садов присмотра и оздоровления.

Вместе с тем в 1999 г. нам предстоит активизация работы в этом направлении по решению следующих проблем:

во-первых, для решения проблемы преемственности дошкольного и начального общего образования планируется разработать и издать серию учебно-методических пособий двойной направленности — для педагогов детских садов и родителей, самостоятельно воспитывающих детей;

во-вторых, предстоит решить вопросы преемственности соответствующих образовательных стандартов в подготовке педагогов-воспитателей системы дошкольного и среднего педагогического образования;

в-третьих, надо разработать и предложить такую систему мер в действующее законодательство, бюджетную и налоговую политику, при которой ведомства стремились бы не закрыть, а сохранить собственные дошкольные учреждения;

в-четвертых, предстоит завершить работу по изданию соответствующих нормативных актов Правительства, Минобразования России, не допускающих до наших детей любых, имеющих негативные воздействия образцов игр и игрушек.

Вместе с тем органам управления образованием всех уровней предстоит разнообразить и активизировать работу с семьями и детьми, не охваченными общественным дошкольным воспитанием. Здесь мы имеем еще большие резервы.

Наиболее многоплановой и объемной в нашей системе была и остается работа в области **общего среднего образования** (охватывающего более 21 млн детей), где выделяются следующие основные направления.

Первое. Сохранение и развитие сети общеобразовательных учреждений. Анализируя динамику изменений этой сети за последние годы, следует констатировать, что в целом она не подверглась значительным изменениям. Но нас не может не касаться тот факт, что процесс сокращения образовательных учреждений происходил в основном за счет закрытия школ начального и основного общего образования, особенно на селе. Среди причин этого явления — закрытие ветхих и аварийных школьных зданий, падение рождаемости начиная с 1992 г. И хотя в этот же период число средних (полных) школ увеличилось почти на столько же, нам предстоит провести масштабную работу, с широким обсуждением в регионах, по разработке и внесению на рассмотрение коллегии министерства уже в июне комплексной программы «Сельская школа России».

Второе. Продолжение процесса диверсификации сети — создания общеобразовательных учреждений нового типа. Число гимназий со 100 в 1991 г. возросло до 1 013 в 1998 г., количество лицеев за этот же период — на 550. Число обучающихся в них теперь составляет 15 % от общего контингента учащихся в школах, что приближается к показателям, сложившимся в экономически развитых странах. Расширению права выбора обучающимися вида и содержания образования способствует деятельность 570 негосударственных общеобразовательных учреждений. Однако их доля в общем количестве учреждений общего среднего образования пока не велика и составляет 0,8 %, а по количеству учащихся — 0,2 %.

Вместе с тем уже в первой половине этого года нам предстоит разработать соответствующий нормативный документ Правительства и разрубить «гордиев узел» многолетней, затянувшейся проблемы легализации учебно-воспитательных комплексов — Совет руководителей органов управления образованием субъектов Федерации в январе уже рассмотрел этот вопрос и создал рабочую группу по доработке внешних проектов документов.

Третье. Совершенствование содержания общего среднего образования. В отсутствие утвержденного законом порядка

текущей заработной платы за два месяца и произведен частичный возврат долгов.

Однако улучшение состояния дел никак не может удовлетворять. Да, если в октябре–ноябре в состоянии забастовки находилось по 18–20 тыс. учителей ежедневно, а в декабре – около 40 тыс., то сейчас – менее 4 тыс. Но еще остаются сотни муниципальных районов в десятках субъектов Российской Федерации, где не обеспечивается не только возврат долгов, но и не налажена выплата в полном объеме текущей месячной заработной платы. В результате много летних недоплат задолженность по заработной плате в регионах России по-прежнему превышает одну треть годового фонда оплаты труда работников системы образования.

В этих условиях министерство, абсолютное большинство органов управления образованием субъектов Федерации предпринимали все зависящие от них меры по стабилизации состояния системы образования, обеспечению хотя бы минимально допустимых условий для деятельности образовательных учреждений. Министерство осуществляло еженедельный оперативный контроль за отправлением и прохождением финансовых средств, направляемых в субъекты Российской Федерации из федерального бюджета для оплаты труда работников образовательных учреждений. Информация из регионов о положении с выплатой заработной платы в учреждениях образования оперативно доводилась до сведения Правительства Российской Федерации. Помимо этого проводились выборочные проверки целевого использования поступающих финансовых средств органами управления образованием субъектов Российской Федерации и самими образовательными учреждениями. За 1998 г. такая работа была проведена в отношении почти 9 тыс. образовательных учреждений.

Одновременно министерством совместно с руководством субъектов Федерации, руководителями органов управления образованием принимались оперативные меры по снижению социальной напряженности как в сфере образования в целом, так и в отдельных образовательных учреждениях.

В целях придания этой работе прозрачности с декабря 1998 г. введен порядок гласного информирования органов управления образованием всех уровней, организаций отраслевого профсоюза, работников системы образования, в том числе через средства массовой информации, в первую очередь через газеты «Первое сентября» и «Учительская газета», о сроках и объемах финансовых средств, направляемых в регионы из федерального бюджета. В этих направлениях

министерство теснейшим образом сотрудничало с отраслевыми и территориальными организациями профсоюза работников отрасли, другими общественными организациями системы образования.

В настоящее время Правительство России продолжает реализацию системы мер, направленных на обеспечение выплат в полном объеме текущих месячных заработных плат и поэтапный возврат долга работникам бюджетной сферы, подчиненной субъектам Федерации.

Что касается предстоящего финансирования учреждений образования в свете принятого федерального бюджета на 1999 г., то можно констатировать: в абсолютных размерах запланированное бюджетное финансирование не может удовлетворять как ни одну отрасль народного хозяйства, так и ни одно образовательное учреждение, особенно с учетом крайне низкого уровня заработной платы работников системы образования – примерно в 2 раза ниже положенного по действующему законодательству. Вместе с тем социальная направленность политики Правительства проявилась, в частности, в том, что доля средств, выделяемых в бюджете страны на образование, существенно увеличена. Доля расходов на образование в федеральном бюджете возросла с 3,45 % в 1998 г. до 3,63 % в этом году, в частности, на высшее образование – с 1,98 до 2,26 %. Это наивысшие показатели, выделяемые в бюджете страны за последние 6 лет. Конечно, это не только следствие социально-направленной политики Правительства, но также результат совместной работы профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, департамента бюджетной сферы Министерства финансов России.

При этом, однако, следует отметить, что выделенных средств хватает только для решения трех проблем: во-первых, выплаты заработной платы в полном объеме, с учетом ее индексации с 1 апреля, во-вторых, выплаты стипендий студентам вузов в соответствии, впервые за три года, с действующим законодательством – в размере двух минимальных заработных плат, в-третьих, питания детей-сирот в учреждениях, в первую очередь начального профессионального образования. Для решения этих задач в бюджете были практически полностью ликвидированы «прочие» расходы, что в еще большей степени обостряет проблемы, связанные с финансированием учебного процесса и содержанием учреждений профессионального образования. Особенно тревожно то, что сведением на нет «прочих» расходов практически до

2 марта 1999 г. состоялось заседание годичной коллегии Минобразования России, на котором выступил министр общего и профессионального образования Российской Федерации В.М.ФИЛИППОВ.

Вниманию читателей предлагается изложение его доклада.

ОБ ИТОГАХ РАБОТЫ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ В 1998 Г. И ОСНОВНЫХ ЗАДАЧАХ МИНИСТЕРСТВА ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1999 Г.

Система образования России в 1998 г. в очередной раз продемонстрировала свою устойчивость, стремление к открытости и доступности, глубинную способность к адаптации в интересах человека, общества, государства. Это дало возможность российскому образованию, несмотря на определенные потери, устоять в кризисной ситуации, инициировать целый спектр прогрессивных начинаний и одновременно критически подойти к непродуманным, нередко скороспелым решениям, не отвечавшим интересам образования.

В сложных условиях система образования сохранила все основные параметры деятельности, а по ряду позиций продолжала развиваться в целях обеспечения конституционных прав граждан на образование, в направлении формирования интеллектуального и профессионального потенциала общества, соответствующего современным реалиям и нарождающимся формам глобального информационного мирового устройства.

Однако вся эта работа проходила в крайне сложных финансовых условиях, при значительной социальной напряженности в сфере образования.

Серьезным дополнительным толчком к усилиению социального напряжения в среде работников образования и студенчества явился выход в июне 1998 г. известного постановления Правительства № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов». Ряд направлений экономии бюджетных средств, определенных этим постановлением, таких как отмена надбавок и доплат надтарифного характера (за классное руководство, проверку тетрадей, заведование учебными кабинетами, за ученыe степени и др.); уменьшение на 30 % стипендиального фонда; реорганизация без учета мнения коллективов учреждений профессионального образования и непродуманные планы передачи их в ведение субъектов Российской Федерации и другие аналогичные меры вызвали резкую критику со стороны работни-

ков системы, независимо от их должностного и социального статуса. Аналогичной была реакция и общественных организаций – вполне определенно на этот счет высказались Российский Союз ректоров и профсоюз отрасли. Более того, требования отмены перечисленных «экономических новаций» стали основным побудительным фактором и лейтмотивом многочисленных забастовок, митингов и демонстраций работников и учащихся системы образования.

Принятое Председателем Правительства России Е.М. Прикамовым решение об отмене постановления № 600 в части, касающейся образования, несомненно, сыграло значительную стабилизирующую роль в образовании, в достижении согласия между всеми заинтересованными сторонами. Позитивные последствия имела и отмена Правительством России принятых ранее решений о централизации в бюджете средств, зарабатываемых образовательными учреждениями в процессе дополнительной образовательной, инновационно-технологической и иной хозрасчетной деятельности.

В условиях хронического недофинансирования системы образования по статьям «прочие расходы» особую тревогу в 1998 г. вызвали недофинансирование и задержки по заработной плате и стипендиям. Предпринятые с приходом нового правительства меры позволили уже в IV квартале прошедшего года обеспечить выплату учреждениям образования федерального подчинения заработной платы и стипендий в полном объеме по утвержденным лимитам бюджетных обязательств 1998 г., а на оставшуюся разницу с утвержденным законом бюджетом 1998 г. произвести взаимозачеты по коммунальным расходам.

В результате систематического недофинансирования в течение ряда лет к осени 1998 г. сложилась крайне тяжелая ситуация с выплатой заработной платы работникам системы образования по образовательным учреждениям (в первую очередь школам), подчиненным и финансируемым в субъектах Российской Федерации. На 31 декабря 1998 г. эта задолженность составляла 15,7 млрд руб. Только с января 1999 г., после принятия мер, выработанных на заседании Правительства 17 декабря, ситуация стала медленно улучшаться: задолженность по заработной плате работникам образовательных учреждений, подведомственных субъектам Российской Федерации, по состоянию на 24 февраля составляла 13,2 млрд руб., т.е. уменьшилась на 2,5 млрд руб. Это означает, что в среднем по России была обеспечена в 100 % объеме выплата

Среди прочих проблем, отмеченных респондентами, целесообразно выделить следующие: отсутствие навыков работы на ЭВМ и использования полученных результатов в практической деятельности (40 %); недостаточный уровень знаний у лиц, принимающих решения по вопросам использования экономико-математических методов и ЭВМ в практике управления (32 %); недостаточную информированность о преимуществах автоматизации управления и опыте внедрения подобных информационных систем в других регионах (25 %); несоответствие возможностей информационных систем реальным производственно-техническим условиям (19 %); недостаточную оперативность и достоверность обработки информации информационными службами (15 %).

Для решения этих проблем следует, на наш взгляд, эффективнее использовать уже существующие формы переподготовки и повышения квалификации в области управления и применения компьютерных технологий. Две последние причины, снижающие эффективность использования информационных систем, следует отнести к проблемам качества разработки информационных систем и несовершенства существующего механизма управления.

Особый интерес вызвала у опрошенных идея создания единого информационного пространства государственных органов власти. Около 90 % пользователей считают целесообразной организацию распределенных проблемно-ориентированных банков данных. В настоящее время такая заинтересованность связана с возрастанием роли проблемных и оперативных прогнозных расчетов на основе информационных данных субъектов различных форм собственности. В целом же очевидно, что кроме вопросов актуальности, достоверности, социального и экономического статуса баз данных коллективного пользования остро стоят вопросы технологии их наполнения и практического применения. При ответе на вопрос о возможных формах и методах обучения 56 % респондентов поддержали идею периодической учебы в реальных информационных системах. Большинство опрошенных (65 %), отвечая на вопрос о мотивации эффективности применения информационных систем в практике управления, связали ее с материальным вознаграждением за конечные результаты труда.

Таким образом, основные проблемы информационного обеспечения государственного управления, возникающие в про-

цессе его создания, внедрения, эксплуатации и совершенствования, порождаются в основном противоречивостью многочисленных требований к нему со стороны пользователей, имеющих отношение к управлению, несовершенством законодательной и нормативно-правовой базы информатизации.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ В социологии «управленческое решение» – средство, акт осуществления управленческого воздействия; способ выражения управленческих отношений. В трактовке Ю.Г. Федулова управленческое решение – наиболее разумный из допустимых вариантов действий в сложившейся ситуации, когда бездействие грозит неприемлемыми последствиями (Подготовка и принятие управленческих решений. М., 1995. С. 3).

ванию вычислительной техники и созданию прикладных программных средств, призванных автоматизировать отдельные рутинные управленческие процедуры. Информационные службы в регионах не рассматриваются как основные функциональные подразделения в общей системе управления территорией, они функционируют как технологические подразделения – «фабрики механизированного счета». К сожалению, данное представление о назначении информационных служб меняется медленно. До приобретения программного обеспечения коллективного пользования дело, как правило, не доходит. Неэффективность также порождается способом проектирования и организацией компьютерных систем.

При решении задач информационно-справочных, редакторско-оформительских (офисных) и делопроизводства компьютерная и множительная техника оправдывает себя, относительно же управленческих задач этого сказать нельзя. Решение последних, как правило, включает в себя процесс постановки и формулирования целей исследования, анализа и прогноза не предвиденной ранее ситуации. В решение управленческой задачи активно включается субъект управления, при этом офисные задачи выполняют вспомогательные, пассивные функции. Решение управленческой задачи предполагает потенциальную возможность оперативной поэлементной интеграции идей, фактов, опыта для достижения заданной цели.

Качественное решение проблем проектирования информационных систем и их эффективное применение в практической деятельности во многом определяются отношением к ним пользователей. Проанализируем результаты анкетного опроса пользователей – государственных служащих различных структур региональных органов власти по вопросам целесообразности и эффективности применения информационных систем. Опрос проводился в рамках социологического исследования «Проблемы информатизации органов государственного регионального управления». Объем квотной выборочной совокупности составил 785 государственных служащих 24 министерств и ведомств Республики Мордовия.

На вопрос о целесообразности использования информационных систем респонденты дали утвердительный ответ, при этом 89 % из них считают, что автоматизация управления повысит оперативность и достоверность получения информации, по мнению 76 %, сократится время на текущий сбор и обработку информации, а это позволит высвободить рабо-

чее время руководителей и специалистов для решения перспективных проблем, 46 % убеждены, что появится возможность периодического анализа информации и выявления проблемных ситуаций. На группу вопросов относительно сокращения документооборота и численности аппарата управления положительные ответы дали 25 % опрошенных. Настораживает тот факт, что большинство пользователей (68 %) не ожидают от автоматизации улучшения социально-экономического состояния региона и высказывают недоверие (80 %) к информационным технологиям при решении управленческих проблем.

Эта же тенденция просматривается и в ответах на вопросы о приоритетности выбора задач, подлежащих автоматизации: 75 % респондентов отдают предпочтение учетно-расчетным задачам, 45 % – информационно-поисковым и лишь 18 % считают, что необходима разработка задач с применением методов математического моделирования и оптимизации.

Следует отметить, что, не отрицая важности и необходимости использования информационных систем в практической деятельности, опрашиваемые видят в ЭВМ в основном «мощный калькулятор» и текстовый процессор, позволяющие автоматизировать операции по обработке информации. Очевидно, что в складывающейся ситуации, с переходом на адаптивно-селективные методы управления следует ожидать и проявления интереса пользователей к экспертным системам и формированию баз данных по проблемным областям. Поэтому необходима разработка эффективных диалоговых процедур по выбору и обоснованию оптимальных планов деятельности с учетом особенностей нового экономического механизма и специфики персональных ЭВМ, а также стимулирование интереса и доверия пользователей к новым информационным технологиям.

Из причин, препятствующих эффективному применению информационных систем, наибольшее «число голосов» получили: отсутствие персонального компьютера на каждом рабочем месте (как правило, имеется один компьютер на весь отдел), сбои в локальной сети, отсутствие заинтересованности в совершенствовании результатов своего труда. Большинство пользователей (65 %) не знают, что они хотят от информационной системы и что они в принципе могут от нее получить. Это ведет к неспособности сформулировать свои потребности на языке информационной системы.

Эффективность информации, заложенной в управленческих решениях, проявляется:

во-первых, в полноте информации, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса;

во-вторых, в плотности и чистоте записи информации. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения. Плотность записи предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. При этом важны правильное употребление слов, логичное построение предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований;

в-третьих, в соблюдении внутренней согласованности информации в каждом конкретном управленческом решении. Целесообразно, например, чтобы по содержанию, акцентам, остроте и т.п. констатирующая и результативная части решения соответствовали друг другу. Имеет значение и равномерное расположение информационного материала в констатирующей и директивной частях решения.

Поскольку решение является основной формой выражения и закрепления управленческой деятельности, необходимо, чтобы информация, заложенная в нем, имела системный характер, была содержательно и концептуально связана с предыдущими, ранее изданными и действующими актами и с теми, которые предполагается принять. Системность информации способствует выработке типового и более эффективного подхода к разрешению проблем, позволяет на практике, причем в разных условиях, проверять рациональность различных элементов управленческой деятельности и отбирать из них лучшие. Наконец, системность информации экономит усилия, средства и время в управлении.

Существенное влияние на эффективность управленческой информации оказывает уровень профессионализма и компетентности пользователей – государственных служащих, свойств и качеств самой информационной системы, используемой при подготовке и принятии решений. Очевидно, госслужащие во всем мире более консервативны, менее склонны к новаторскому использованию новых, в том числе информационных, технологий. Поэтому на них можно воздей-

ствовать посредством специальных нормативных документов, которые определяли бы порядок использования информационных систем в госструктур. К сожалению, в России таких документов пока нет. В существовавшей ранее системе управления народным хозяйством важным элементом были государственные планы различных масштабов (от страны в целом до отдельного учреждения) и длительности (год, пятилетка, 10–15 лет). Под эти планы осуществлялось ресурсное обеспечение управленческих структур на местах, в том числе информационное. С увеличением масштабов экономики и развитием научно-технического прогресса сложность централизованной системы управления существенно возросла (например, по объему перерабатываемой информации). Ограничение возможностей переработки информации привело к углублению специализации в вопросах управления и увеличению числа подразделений, органов управления на каждом уровне. Координация принимаемых решений при этом ухудшилась. Ситуация осложнялась еще и тем, что интересы многочисленных органов и уровней управления были мало связаны с конечными результатами хозяйственной деятельности, а порой имели узковедомственный характер и противоречили друг другу. Информация о них не всегда соответствовала истинному состоянию.

Сегодня несмотря на попытки создания инфраструктуры информатизации система информационного обеспечения в региональном управлении традиционна и основывается на «бумажной технологии». Интуитивно потребность перехода на новые информационные технологии у отдельных руководителей выражается в приобретении компьютерной техники для своих подразделений, объединении их в локальную сеть без перспективных планов информационно-технологического развития, выделения отдельной строки бюджета на информационные технологии и тем более без проведения реорганизации деятельности в связи с внедрением новых информационных технологий. Контроль за эффективностью использования дорогостоящей компьютерной и телекоммуникационной техники практически не предусмотрен. Слабо прорабатываются либо не определяются вообще управленческие задачи, под которые приобретается техника; отсутствует политика формирования информационных ресурсов; образованные вычислительные центры не имеют социального заказа на их формирование, работа последних сводится к обслужи-

ния от филиалов и подразделений предприятий, расположенных на его территории. Доходная часть минимального местного бюджета должна обеспечиваться путем закрепления на договорной основе федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации источников без учета местных налогов и сборов. Местные налоги и сборы должны являться дополнительным источником развития территории муниципального образования. Кроме этого необходимо разрешить органам местного самоуправления устанавливать и утверждать ставку штрафов за нарушения на подведомственной территории, предусмотреть компенсацию в местный бюджет за работу объектов, расположенных на муниципальных землях, отчужденных для общероссийских (областных) нужд (газо- и нефтепроводы, ЛЭП, автомагистрали, железные дороги, АЭС и т.д.).

Таким образом, наложение нормативного механизма местного самоуправления на его реальное становление вскрывает определенные расхождения между ними. Поэтому главное сегодня в механизме реализации местного самоуправления – сбалансировать различные его элементы – внутренние и внешние, добиваясь гармонизации нормативной и реальной моделей.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа)// Социол. исслед. 1997. № 6. С.110.

² Данные взяты из отчета об исполнении бюджета Псковской области.

³ Данные за 1998 г. отсутствуют, поскольку бюджет Псковской области на 1998 г. не был утвержден.

А.Г. КИСЕЛЕВ



ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Управленческая информация представляет собой элемент социальной информации, выделенный из ее общего массива по критериям причастности к обслуживанию государственно-управленческих процессов формирования и реализации управляемых воздействий. Совершенствование государственного управления на региональном уровне на основе качественно новых автоматизированных информационных технологий является, на наш взгляд, мощным и рациональным средством реформирования системы государственного управления современной России. Это делает весьма актуальными исследования эффективности управленческой информации, от которой во многом зависит результативность государственного управления.

Основу всех управляемых процессов составляют управленческие решения¹, именно в них, с одной стороны (в констатирующей части), фиксируются выявленные потребности, интересы и цели, описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий, указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации, с другой (в постановляющей, револютивной, директивной части) – выдвигаются требования и положения, нормы и правила, которые необходимо соблюдать и осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения. Поэтому сила и результативность управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация и как она в них изложена.

КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич, аспирант кафедры социологии Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

ством льготы по уплате налогов и плате за коммунальные услуги военнослужащим, работникам таможни и правоохранительных органов не компенсируются местным бюджетам, хотя и федеральный закон и Конституция РФ определяют необходимость этого. Увеличение процентного отношения военнослужащих и работников таможни к остальному населению районов соответственно уменьшило финансовые поступления в местные бюджеты. Возросли грузовые потоки между приграничными территориями и соответственно нагрузка на дороги, содержание и развитие которых требует значительных инвестиций. В результате дефицит бюджета в Печорском районе в 1997 г. составил 11 353 тыс. руб. при утвержденных доходах на год в сумме 20 540 тыс. руб., в Пыталовском районе соответственно 15 131 и 13 892 тыс. руб.³

Крупская и Кулейская волости, переходя на местное самоуправление, планировали укрепить доходную часть местных бюджетов за счет участия в управлении и получении «дивидендов» от природных ресурсов Псковско-Чудского водоема, ибо земли в муниципальной собственности практически нет. Только в первом полугодии 1998 г. организациями и частными лицами на территории волостей добыто и произведено рыбопродуктов на сумму около 10 млн руб. Отчисление в местные бюджеты 3 % от этой суммы исключило бы необходимость выделения трансфера. На обращение органов местного самоуправления Роскомрыболовство ответило, что введение платы за пользование водными биоресурсами неизбежно приведет к свертыванию рыбного промысла и удорожанию рыбной продукции, хотя в обращении органов местного самоуправления ставился вопрос не о введении платы, а об отчислении местным бюджетам части платежей.

Из приведенных фактов видно, что в связи с дотационностью областного бюджета нужны определенные компенсации соответствующих затрат из федерального бюджета областному и местному, а также создание правовой базы, регулирующей возможности приграничных территорий в получении доходов за счет их расположения, богатства земельных и водных ресурсов. Дальнейшее затягивание решения данных проблем приведет к дискредитации органов местного самоуправления как органов власти муниципальных образований.

Находясь в едином правовом поле, органы государственной власти и местного самоуправления неизбежно взаимодействуют друг с другом в самых различных областях. Разграничить сферы их влияния, определить формы взаимодействия, установить полномочия органов государственной вла-

сти в области местного самоуправления — одно из условий эффективного функционирования последнего.

Сегодня предусматриваются, например, принятие и применение федеральных законов о местном самоуправлении и контроль за их соблюдением. В принципе, это положение оставляет за федеральными органами государственной власти право организовывать систему местного самоуправления по своему разумению и может оказаться, что ожидать организации системы, максимально приближенной к образцам развитых демократических стран, будет проблематично. Однако, учитывая стремление России к созданию правового государства, можно надеяться, что в органах государственной власти не появятся деятели, проповедующие возврат к идеям построения централизованного общества.

Фактическое наделение органов местного самоуправления некоторыми полномочиями государства произошло без передачи им необходимых материальных и финансовых средств. По нашей оценке, органы местного самоуправления выполняют полномочия, относящиеся к федеральному и областному уровням, не менее чем по десяти направлениям, включая ЗАГС, архивное делопроизводство, ведение воинского учета, обеспечение работы Государственной автоматизированной системы «Выборы» и др. Только бюджет Печорского района расходует на эти цели ежегодно свыше 220 тыс. руб. Поддержание таких сфер, как образование и здравоохранение, является государственной функцией, однако забота об их эффективной работе лежит на органах местного самоуправления. Целесообразно было бы подписать соглашение с органами государственной власти о передаче средств для осуществления нормального функционирования этих сфер либо о снятии полномочий в них с местного самоуправления. Подобное положение существует и в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Проблема компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти, является одной из наиболее характерных, наглядно демонстрирующих сложность взаимодействия органов государственной власти обоих уровней с органами местного самоуправления.

Обеспечение со стороны государства гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления, провозглашенной законом, и тем самым его эффективного функционирования возможно при условии закрепления реального механизма поступлений налогов в бюджет местного самоуправле-

администрации городов и районов вынуждены брать на свой баланс ведомственное жилье, учреждения здравоохранения, образования, культуры и т. д.

В-третьих, в результате приватизации наиболее доходное муниципальное имущество (в первую очередь объекты торговли, общественного питания, бытового обслуживания, некоторые предприятия и т.д.). обеспечивающее подавляющую часть собственных доходов, оказалось в частных руках, резко сократив размер муниципальной собственности. Все это привело к тому, что размер собственных доходов местных бюджетов, который и ранее был невелик, еще более сократился.

Такое положение создает большие трудности в деятельности органов местного самоуправления. Это подтверждает и экспертный опрос глав муниципальных образований Псковской области. Основной причиной того, что управленические структуры не готовы решать местные проблемы, все они (27 чел.) назвали недостаток финансовых средств и лишь потом «недостаток полномочий» и «проблему кадров». Большинство глав районов и городов сошлись во мнении, что они лишь частично обладают возможностями и ресурсами для обеспечения нормального функционирования учреждений образования, здравоохранения и выполнения других обязанностей, возложенных на них законом.

Требует пересмотра практика финансовых потоков. Неоправданно, на наш взгляд, сначала централизовывать налоги в Москве или Пскове, а затем возвращать их в город или район в виде субвенций или трансфера, причем часто со значительной задержкой. Увеличение же доли налогов, оставляемых в муниципальном образовании, позволяет оперативно «разряжать» социальную напряженность, вкладывать средства в производство. Это надо сделать прежде всего путем разграничения доходов между бюджетами: федеральным, областным и муниципальных образований.

Одной из важнейших задач государственно-правового эксперимента является проверка возможности перехода на самофинансирование муниципальных образований – района и волости. В 1997 г. в целях увеличения собственных доходов в местный бюджет, повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии экономического потенциала подведомственной территории и ликвидации встreichных межбюджетных потоков за Печорским и Пыталовским районами было закреплено 22 % налога на прибыль, 25 % налога на добавленную стоимость и 90 % налога с

физических лиц. Со своей стороны органы местного самоуправления также приняли меры по увеличению доли собственных доходов. В Печорском районе за счет упорядочения местных налогов, в результате работы с предпринимателями и предоставления льгот товаропроизводителям в 1998 г. доля собственных доходов увеличилась на 20 %, а по местным налогам доходы в первом полугодии 1998 г. по сравнению с соответствующим периодом прошлого года возросли в 2 раза.

С целью сокращения дефицита бюджета в муниципальных образованиях принимались меры по увеличению ставок за вырубки лесосечного фонда, арендной платы за земельные участки, муниципальные помещения, по установлению тарифов на коммунальные услуги и содержание жилого фонда, сокращению управленического аппарата.

В Печорском районе с целью совершенствования управления земельными ресурсами и муниципальной собственностью приступили к внедрению автоматизированной системы земельного кадастра, подписано соглашение между администрацией района, Российским центром приватизации и фирмой, представляющей агентство США по международному развитию, созданию Реестра недвижимости.

Пыталовский район с целью формирования правовой основы финансовой базы разработал и представил на рассмотрение областного Собрания депутатов проекты соглашения «О формировании муниципальной собственности Пыталовского района Псковской области» и договоров «О передаче в ведение и в собственность земельных, водных и природных ресурсов Пыталовскому району Псковской области» и «О разграничении доходов и расходов между бюджетом Псковской области и бюджетом Пыталовского района».

Расчет, что именно приграничные районы и волости, участвуя в государственно-правовом эксперименте, смогут выйти на самостоятельное финансирование, пока не оправдался. Это связано не только с длительным отсутствием законодательно закрепленных правовых основ создания финансовых ресурсов, используемых органами местного самоуправления для экономического и социального развития муниципальных образований, но и с острыми специфическими проблемами, возникшими в связи с установлением государственной границы России.

Образование пограничных федеральных структур (пограничной службы, таможни и др.) поглотило наиболее трудоспособное население районов, увеличилась нагрузка на их инфраструктуру. Установленные федеральным законодатель-

так и условиями складывания его инфраструктуры в советский период. В Новосокольническом районе, например, местное самоуправление осуществляется на территории всего района как единого целого. Глава местного самоуправления избран всенародным голосованием, он же возглавляет районное собрание депутатов. В сельских волостях созданы территориальные органы районной администрации, осуществляющие свою деятельность в соответствии с уставом района, решениями органов местного самоуправления и не имеющие самостоятельного бюджета. Представительный орган с полным объемом полномочий образован также на уровне района. Подобная модель исходит из того, что на уровне волости, села нет ни средств, ни возможности сформировать полноценные органы местного самоуправления.

В Пыталовском районе, который участвует в государственно-правовом эксперименте, отрабатывается другая модель организации местного самоуправления на уровне муниципального образования (района). Проведены выборы и сформирован орган местного самоуправления района – Собрание депутатов, состоящее из 14 депутатов. Причем 10 из них одновременно избраны и как главы администраций волостей. Председателем стал глава администрации района по трудовому соглашению.

В Печорском районе (он также участвует в государственно-правовом эксперименте) отрабатывается волостная схема местного самоуправления. Всенародно избраны не только глава района и 17 депутатов представительного органа, но и главы двух волостей – Кулейской и Крупской, а также волостные советы.

В области сложился определенный подход к системе территориального общественного самоуправления. В сельском поселении или их группе на собраниях граждан избраны уполномоченные представители (старосты), которые на общественных началах организуют жителей на решение вопросов местного значения. Их деятельность регламентируется уставами районов, а также соответствующим положением. За ними закреплены определенные права: созыва собраний или сходов граждан, контроля за режимом работы предприятий и организаций, предупреждения нарушений природоохранного и другого законодательства, решения вопросов самообеспечения, взаимодействия с работниками органов местного самоуправления и т.д. На институт уполномоченных представителей сельских населенных пунктов возложена также обязанность информирования населения о деятельности ор-

ганов государственной власти и местного самоуправления, обобщения просьб и предложений жителей сельских поселений.

Какие бы демократические законы по местному самоуправлению не принимались, очевидно, что в жизни ничего не изменится без решения вопроса о финансовой самостоятельности муниципальных образований. В 1996 г. собственные доходы бюджетов городов Псковской области составили 78 %, поселков – 50, сельских районов – 75 %, в 1997 г. соответственно 62, 48 и 40 %². Эти цифры не позволяют говорить об автономии местных бюджетов и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Налоговый потенциал, создаваемый населением муниципальных образований, распределяется несоразмерно нагрузке на местные бюджеты. Наблюдается тенденция к централизации налогов и других поступлений в региональный бюджет. Достаточно сказать, что только за последние три года (1996 – 1998) были изменены доли 4 налогов в сторону увеличения части, поступающей в областной бюджет. Разумеется, доля финансовых ресурсов, оставляемых в муниципальных образованиях, соответственно сократилась. В то же время значительная часть средств, направляемых на финансирование социальной инфраструктуры, выделяется из местных бюджетов. Достаточно сказать, что за счет их средств финансируется свыше 30 % всех расходов консолидированного бюджета области на жилищно-коммунальное хозяйство, 22 – на образование, 15 – на здравоохранение. Наблюдается устойчивая тенденция к передаче этих расходов из высшего бюджета в местные.

Здесь, на наш взгляд, налицо несколько факторов, создающих социальную напряженность, когда органам местного самоуправления приходится балансировать на грани «самоизживания».

Во-первых, начиная с 1996 г. субъект Федерации не выполняет свои обязательства, имеющие статус областного закона, по финансовой поддержке городов и районов (доля трансферта постепенно снижается).

Во-вторых, ведомства и предприятия, имеющие значительное количество объектов жилищно-коммунального и социально-культурного назначения, в связи с экономическим кризисом не в состоянии содержать их, а поэтому стремятся либо закрыть, либо передать их органам местного самоуправления, увеличивая и без того тяжелое бремя их затрат на содержание социальной инфраструктуры. Чтобы не оставить население без минимальных жизненно важных услуг,

самоуправлению, который занимается подготовкой предложений и рекомендаций по вопросам местного самоуправления; создана комиссия из числа специалистов администрации области и областного Собрания, депутатов по подготовке законодательных актов.

Результатом деятельности этих структур стали областные законы «О местном самоуправлении в Псковской области», «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», «О выборах глав местного самоуправления» и другие законодательные акты — всего около 20, которые положили начало становлению муниципальной власти в регионе.

Комитетом государственной службы и местного самоуправления администрации области в целях методической помощи органам местного самоуправления муниципальных образований был разработан модельный Устав района. В настоящее время подготовлены и зарегистрированы уставы всех муниципальных образований области.

Принята областная программа поддержки местного самоуправления, которая предусматривает участие органов государственной власти и местного самоуправления в разработке федеральных законов, а также в подготовке и принятии областных правовых актов, закрепляющих:

- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти и местного самоуправления области;
- обеспечение организации местного самоуправления на приграничных территориях;
- порядок формирования финансовой базы местного самоуправления;
- права органов местного самоуправления в отношении земли, находящейся в муниципальной собственности, собственности Российской Федерации, области и граждан;
- права органов местного самоуправления по распоряжению муниципальной собственностью.

Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов требуют перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны государственной власти к законодательному регулированию, методической поддержке и формированию эффективной системы государственного надзора за соответствием законодательству Российской Федерации и области решений, принимаемых органами местного самоуправления. Эта система включает в себя:

— разработку структурными подразделениями администрации области модельных нормативно-правовых актов;

— подготовку аналогичными службами области совместно с органами местного самоуправления методических рекомендаций по вопросам, относящимся к компетенции последних, начиная с ведения делопроизводства, работы с обращениями граждан до порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления;

— формирование системы анализа, обобщения и обмена опытом деятельности органов местного самоуправления, включающей организацию семинаров, консультаций, участие в работе сессий, постоянных комиссий представительного и государственного органов власти области.

Проблема реализации механизма местного самоуправления имеет организационную сторону. Речь идет, в частности, о выборе его модели — менее децентрализованной, но более функциональной.

В феврале 1996 г. в Псковской области на основе федерального и областного законодательства состоялись выборы в органы местного самоуправления 28 муниципальных образований — 2 городов, 24 районов и 2 волостей. Всенародным голосованием были избраны представительные органы местного самоуправления, а также главы местного самоуправления — главы районов. После выборов развернулась работа по формированию и совершенствованию организации местного самоуправления.

В Пскове, например, создана система управления городом, не имевшая аналогов в России. Здесь образовано 17 муниципальных учреждений- управлений, которыми руководят управляющие. Отличие новых структур от ранее существовавших — в их большей приближенности к людям, к их конкретным жизненным проблемам. В микрорайонах города созданы необходимые условия для работы общественных организаций по территориальному признаку, таких как советы ветеранов войны и труда, общества инвалидов и др. Возрождены домовые и уличные комитеты, комитеты общественно-го самоуправления микрорайонов.

Встал вопрос: как формировать органы местного самоуправления на уровне сельского района, каким должен быть его статус? В области реализуется несколько вариантов организации местной власти. В большинстве муниципальных образований реальным уровнем организации местного самоуправления является сельский район. Почему? Это определяется как сегодняшней социально-политической ситуацией,



Н. В. НИКИТЕНКО В. А. КУЗЬМИНА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ: МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ

Выбор эффективных механизмов реализации местного самоуправления связан с всесторонней оценкой состояния и потенциала развития местного самоуправления. Следует заметить, что к концу 90-х гг. Россия пришла, не зная в полной мере такого феномена, как местное самоуправление, имея лишь концептуальные разработки дореволюционной науки и идеологические схемы советского периода. Российским законодательством первой половины 90-х гг. закреплена максимально децентрализованная модель местного самоуправления. Это обстоятельство потребовало серьезной ломки сложившихся стереотипов, к которой оказались готовы не все. Пока на разных уровнях власти (городском, районном, областном, республиканском, федеральном) отсутствует полное понимание идеи местного самоуправления, большинство руководителей не видят его нового качества (сферы деятельности, прав и ответственности), которое утверждено в Конституции Российской Федерации. Даже в тех случаях, когда политики всех уровней говорят о самоуправлении, оно

НИКИТЕНКО Николай Васильевич, Глава местного самоуправления Новосокольнического района Псковской области.

КУЗЬМИНА Валерия Алексеевна, аспирант кафедры социальной политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

по сути дела таковым не является, ибо этим термином условно обозначается реально существующая власть на местах, которая старается решать местные проблемы всеми возможными и доступными для нее средствами. «Существующая структура власти на местах в лучшем случае олицетворяет намерение превратиться в местное самоуправление, а также ту реальную ситуацию, которая складывается на этом уровне социальной организации общества»¹. Этот вывод повышает значимость объективного анализа и оценки состояния механизма реализации местного самоуправления в Российской Федерации.

Процесс становления местного самоуправления зависит, на наш взгляд, прежде всего от правовых, организационных механизмов его регулирования, а также от экономического потенциала муниципальных образований, разграничения их полномочий с органами государственной власти, участия населения в решении местных проблем.

Начиная с 1994 г. органы государственной власти Псковской области ведут большую работу по формированию правовой базы для развития нового устройства муниципальной власти в регионе. В этот период, как известно, представительные органы местного самоуправления были упразднены. Выборы областного Собрания депутатов состоялись в начале 1994 г. Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязал субъекты Федерации обеспечить правовую базу местного самоуправления. Для решения этой задачи были созданы соответствующие государственные и общественные структуры. Важным подразделением в администрации Псковской области стал комитет государственной службы и местного самоуправления, основные задачи которого – подготовка проектов законодательных актов по вопросам местного самоуправления, содействие органам местного самоуправления в осуществлении ими своих полномочий, координация деятельности муниципальных образований в вопросах взаимодействия с другими органами власти. В целях согласования действий и отстаивания общих интересов органов местного самоуправления создана Ассоциация муниципальных образований Псковской области, в которую вошли все главы городов и районов. Координацию вопросов развития приграничного сотрудничества осуществляет другая общественная организация – Ассоциация приграничных районов области. Кроме того, при главе администрации области образован консультативный орган – Совет по местному

несколько месяцев, отвечая одновременно перед горожанами и за непоступление средств по зарплатам и пенсиям от федерального Правительства. Однако осуществить предлагаемые мероприятия возможно, только внеся изменения в Общую и Специальную части Налогового кодекса РФ, федеральные законы «О бюджетной классификации РФ», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Однако даже эти меры по контролю за рациональным использованием поступлений в бюджет не обеспечат выполнение бюджетов в большинстве российских городов, поэтому органам самоуправления необходимо изыскать дополнительные средства финансирования дефицита, привлекая средства сторонних инвесторов.

Справедливо полагая, что в нынешней нестабильной экономической обстановке инвесторы будут участвовать в производственных проектах только при надежной системе гарантий, мэры сталкиваются с проблемой обеспечения залогов или взносов со стороны городов-заемщиков или российских участников совместных проектов. В первую очередь речь идет о наиболее популярных видах залога или взносов в виде акций крупнейших предприятий или прав собственности на землю. Однако и здесь инициативы мэрий вступают в конфликт с законодательной системой. Так, с сентября 1997 года в Госдуме непринятым остается законопроект «О реализации конституционного права муниципальных образований на землю», а большей частью муниципального имущества (наиболее крупными и привлекательными для инвесторов предприятиями) распоряжается Мингосимущество. Поэтому СРГ в уже упоминавшемся обращении ко всем ветвям власти сформулировал ряд требований по принятию соответствующих законов или президентских указов о собственности на землю, а также передаче в доверительное управление принадлежащих государству пакетов акций предприятий, расположенных на территории городов.

Не забыли мэры и о рынке ценных бумаг как способе привлечения заемных средств. Поддержан целый ряд инициатив по реанимации и дальнейшему развитию рынков муниципальных облигаций, облигаций крупнейших и градообразующих предприятий. Это тот сектор взаимоотношений инвесторов и мэров городов, где не требуется дополнительных законотворческих усилий, а достижение компромисса с федеральным Правительством выглядит вполне реальным, причем в кратчайшие сроки.

Однако здесь есть серьезные сложности, порожденные финансовым кризисом. Большинство крупных российских городов выпускали облигационные займы, но только очень немногие сумели по ним расплатиться в полном объеме и в срок. А потому новые эмиссии и даже новые переговоры с инвесторами невозможны без достижения компромисса по прежним долгам. Пока мэры предлагают реструктурировать прежние долги, а сотрудничество с инвесторами начать на новых условиях. В частности, в силах муниципальных властей предоставить налоговые льготы совместным проектам муниципальных предприятий и сторонних инвесторов. Судя по настроениям некоторых мэров, они готовы последовать примеру своих коллег, согласившихся брать на себя обязательства по компенсации потерь инвесторов в случае различных местных и федеральных законов. Подход сам по себе революционный: мэры согласны доплачивать налоги за инвестора или компенсировать его потери, если федеральное законодательство ухудшает его положение. Но именно такие инициативы как нельзя лучше свидетельствуют о стремлении мэров напрямую сотрудничать с инвесторами, устанавливая при этом собственные правила игры.

На совещании было заявлено и о начале развития рынка ценных бумаг регионов и региональных предприятий. Поддержку этому проекту оказывают Торгово-промышленная палата и Российский союз промышленников и предпринимателей, а в качестве инфраструктуры рынка должна выступить сеть бирж Екатеринбурга, Челябинска, Ростова-на-Дону, Владивостока с центром на ММВБ. Предполагается, что специальная рабочая группа СРГ и представителей биржевых площадок разработает программу по развитию региональных рынков ценных бумаг. Биржевики и мэры планируют реструктурировать существующие долги и вывести на рынок перспективные проекты, вслед за которыми должны последовать ценные бумаги и инвестиционные проекты других муниципальных предприятий.

Совершенно очевидно, что даже частичное воплощение этих намерений ведет к значительному изменению ситуации на региональных рынках ценных бумаг.

Г.Алексеев

«Российская газета». 1999. 27 фев.

он вправе изложить свое мнение по рассматриваемым вопросам в письменном виде.

Иные вопросы организации работы Межведомственной комиссии решаются ею самостоятельно.

10. Информационное, материально-техническое и иное обеспечение деятельности Межведомственной комиссии осуществляется Управление Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, а также в необходимых случаях – федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, представители которых входят в состав Межведомственной комиссии.

«Российская газета». 1998. 8 дек.

Проведенное 19 февраля 1999 г. совещание Союза российских городов (СРГ) явно продемонстрировало стремление местных властей к самостоятельности во всем – от сбора налогов до работы с иностранными инвесторами.

МЭРЫ ГОРОДОВ ДЕЛАЮТ «ХОД КОНЕМ»

Расширение полномочий муниципальных образований и прямые контакты с инвесторами стали главной темой совещания, что дало наблюдателям право назвать СРГ «советом по муниципальным инвестициям» по аналогии с советом по иностранным инвестициям, существующим под патронажем премьер-министра РФ. Аналогия тем более верная, что в состав СРГ входят многие ключевые фигуры регионов и крупнейших российских городов.

Намерения городов – членов СРГ в сфере экономической политики и мер по поддержанию реального сектора городов незначительно отличаются от идей федерального Правительства. Здесь и «создание условий для устойчивого развития страны», и «сохранение единого социально-экономического пространства», и «развитие реального и финансового секторов экономики муниципальных образований». С той лишь разницей, что муниципальные лидеры хотели бы самостоятельно осуществлять многие функции федеральных властей. А это требует не только политической воли регионов и центра, но и изменения многих федеральных законов.

Одна из главных инициатив мэров – расширить права и полномочия муниципальных налоговых служб и казначейств. Причем это касается сбора как местных, так и ряда федеральных налогов (например, на имущество предприятий, организаций и налога на недвижимость). Порядок распределения налогов и местных доходов вызывает немало споров. Предлагаются самые разные варианты сотрудничества и взаимодействия, но наиболее предпочтительным представляется компромиссное решение о передаче полномочий по сбору всех налогов, зачисляемых в местный бюджет, муниципальным налоговым службам. Мэры настаивают на введении разделенной ставки по подоходному налогу на каждом уровне бюджетной системы. Другими словами – зачислять в местный бюджет сразу ту часть налоговых сборов, которая предусмотрена налоговым законодательством без промежуточных перечислений в центр и обратно.

По-своему их можно понять: получения «своей доли» некоторых налогов из центра местные власти могут ждать

Совет) о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления, а также информирования Совета о ходе их реализации.

2. Правовую основу деятельности Межведомственной комиссии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации, а также настоящее Положение.

3. Основными задачами Межведомственной комиссии являются:

подготовка и представление Совету предложений о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления с учетом рекомендаций, изложенных в решении Совета «О мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 1998 год в части вопросов местного самоуправления»;

рассмотрение совместно с комиссиями Совета проекта федеральной программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления и представление Совету соответствующих предложений, в том числе о целесообразности присвоения указанной программе статуса президентской программы;

информирование Совета о ходе реализации названных предложений.

4. Межведомственная комиссия создается, реорганизуется и упраздняется распоряжением Президента Российской Федерации. Положение о Межведомственной комиссии и ее состав утверждаются Президентом Российской Федерации по представлению секретаря Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации.

5. Председатель Межведомственной комиссии и иные лица, входящие в ее состав, осуществляют свою деятельность на общественных началах.

6. Межведомственная комиссия для осуществления своих функций имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуп-

равления, а также от учреждений, организаций и должностных лиц;

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

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

привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов;

взаимодействовать в установленном порядке с комиссиями Совета, самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с учреждениями, организациями и должностными лицами по вопросам, входящим в ее компетенцию;

готовить предложения о заключении в установленном порядке договоров с научно-исследовательскими организациями, учреждениями и специалистами на выполнение работ по проблемам местного самоуправления;

обобщать и представлять в Совет информацию по вопросам, входящим в ее компетенцию.

7. Работа Межведомственной комиссии осуществляется по планам, утверждаемым ее председателем.

8. Заседания Межведомственной комиссии проводятся не реже одного раза в два месяца. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Межведомственной комиссии.

9. Члены Межведомственной комиссии обладают равными правами при обсуждении рассматриваемых на ее заседаниях вопросов.

Решения Межведомственной комиссии принимаются большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании, и оформляются протоколом, который подписывают председатель и секретарь Межведомственной комиссии. В случае несогласия с принятым решением член Межведомственной комиссии вправе изложить в письменном виде свое мнение, которое подлежит обязательному приобщению к протоколу заседания.

Присутствие на заседании Межведомственной комиссии ее членов обязательно. Члены Межведомственной комиссии не вправе делегировать свои полномочия иным лицам. В случае отсутствия члена Межведомственной комиссии на заседании

Степашин С.В. — Министр внутренних дел Российской Федерации,

Страхов А.В. — глава местного самоуправления Перевозского района Нижегородской области,

Сухих В.А. — председатель Пермской городской Думы,

Сысуев О.Н. — Первый заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации,

Тарасов Н.М. — мэр г. Орска Оренбургской области,

Толоконский В.А. — глава городского самоуправления — мэр г. Новосибирска,

Фархутдинов И.П. — губернатор Сахалинской области,

Филиппов П.Д. — мэр г. Хабаровска,

Чернецкий А.М. — глава г. Екатеринбурга, президент ассоциации муниципальных образований «Города Урала»,

Чернышев М.А. — мэр г. Ростова-на-Дону,

Чехов Ю.В. — глава администрации г. Волгограда,

Шаталов М.М. — глава администрации г. Владикавказа,

Шереметьева Э.М. — глава Угличского муниципального округа Ярославской области,

Шубин М.В. — глава городского самоуправления — мэр г. Обнинска Калужской области,

Юмашев В. Б. — Руководитель Администрации Президента Российской Федерации,

Юрлин Ю.П. — глава местного самоуправления — глава администрации закрытого административно-территориально-го образования — г. Снежногорска Мурманской области.

«Российская газета». 1998. 19 нояб.

Распоряжением Президента Российской Федерации Б.Ельцина № 421-рп от 1 декабря 1998 г. образована Межведомственная комиссия при Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации по подготовке предложений о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Этим же распоряжением Президент РФ утвердил Положение о данной Комиссии и ее состав. Председателем Комиссии стал начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления Б. Минц.

Комиссии поручено до 1 февраля 1999 г. подготовить и внести на рассмотрение Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации предложения о государственной поддержке развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Правительству РФ до 1 июня 1999 г. необходимо разработать проект федеральной программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления с учетом представленных Советом предложений.

Утверждено распоряжением
Президента Российской Федерации
от 1 декабря 1998 г. № 421-рп

**ПОЛОЖЕНИЕ О МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КОМИССИИ
ПРИ СОВЕТЕ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПОДГОТОВКЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И СОЗДАНИИ
УСЛОВИЙ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Межведомственная комиссия при Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации по подготовке предложений о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления (далее именуется — Межведомственная комиссия) образована в целях подготовки предложений Совету по местному самоуправлению в Российской Федерации (далее именуется —

СОСТАВ СОВЕТА ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ельцин Б.Н. — Президент Российской Федерации (председатель Совета),

Немцов Б.Е. — заместитель председателя Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации,

Аяцков Д.Ф. — губернатор, председатель правительства Саратовской области,

Балакшин П.Н. — мэр г. Архангельска,

Брычева Л.И. — заместитель начальника Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации,

Вишняков В.Е. — председатель Читинской областной Думы (по согласованию),

Говорин Б.А. — губернатор Иркутской области,

Густов В.А. — Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации,

Доркин В.И. — мэр г. Дзержинского Московской области,

Досов Г.Ж. — глава Алтынжарского сельсовета Володарского района Астраханской области,

Жилкин С.Ф. — мэр г. Тольятти Самарской области,

Зимина Н.Г. — глава местного самоуправления г. Галича Костромской области,

Иванченко А.В. — Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (по согласованию),

Иконников В.В. — глава администрации — председатель городского собрания г. Омутнинска Кировской области, председатель Ассоциации малых вятских городов Кировской области,

Каташанов С.Л. — Председатель Правительства Республики Карелия,

Киричук С.М. — мэр г. Тюмени, президент Муниципального союза Тюменской области,

Кирпичников В.А. — Министр региональной политики Российской Федерации,

Комиссар М.В. — заместитель Руководителя Администрации Президента Российской Федерации,

Корсунов А.В. — мэр г. Новгорода, президент Союза городов Северо-Запада России,

Краснов М.А. — советник Руководителя Администрации Президента Российской Федерации,

Кузьмин М.В. — глава г. Ставрополя,

Литвинов В.И. — глава местного самоуправления Кошихинского района Алтайского края,

Лубенец Н.А. — глава г. Трехгорного Челябинской области, президент Ассоциации муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований Министерства России,

Лужков Ю.М. — мэр г. Москвы,

Минц Б.И. — начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления (секретарь Совета),

Михайлов В.В. — глава г. Кемерово,

Павлов В.М. — председатель Тверской городской Думы,

Пильюкова Л.М. — глава администрации Кулейской волости Псковской области,

Пимашков П.И. — глава г. Красноярска,

Платонов В.М. — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Московской городской Думы (по согласованию),

Позгалев В.Е. — губернатор Вологодской области,

Поляков А.А. — председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (по согласованию),

Поносова С.И. — глава администрации г. Белогорска Амурской области,

Рогов В.М. — глава местного самоуправления г. Покрова Владимирской области, председатель Ассоциации малых городов Владимирской области,

Россель Э.Э. — губернатор Свердловской области,

Рощупкин В.П. — глава городского самоуправления г. Омска, президент Союза российских городов,

Рыжков В.А. — Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию),

Савенков А.И. — председатель Липецкого областного Совета депутатов (по согласованию),

Салтыков А.И. — глава местного самоуправления — мэр г. Ижевска, председатель президиума Российского союза местных властей,

Самойленко В.А. — глава городского самоуправления — мэр г. Краснодара, президент Ассоциации городов Юга России,

Скляров И.П. — губернатор Нижегородской области, председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике,

Собянин С.С. — председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа (по согласованию),

органов местного самоуправления при рассмотрении ими вопросов, связанных с возложенными на Совет задачами.

14. Секретарь Совета:

обеспечивает подготовку планов работы Совета, составляет повестку дня его заседаний, организует подготовку материалов к заседаниям Совета, а также проектов его решений;

информирует членов Совета о месте и времени проведения и повестке дня очередного заседания Совета, обеспечивает их необходимыми справочно-информационными материалами;

оформляет протоколы заседаний Совета и осуществляет контроль за ходом выполнения принятых решений;

обеспечивает общее руководство деятельностью Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

15. Секретарь Совета представляет Совет во взаимоотношениях 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, с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, ассоциациями и союзами муниципальных образований, общественными объединениями, а также с предприятиями, учреждениями и организациями.

По поручению председателя Совета секретарь Совета может представлять Совет во взаимодействии с международными и зарубежными организациями и соответствующими органами иностранных государств.

В соответствии с возложенными на Совет задачами секретарь Совета вправе создавать оперативные комиссии для изучения положения дел в области обеспечения конституционных прав населения на осуществление местного самоуправления в субъектах Российской Федерации и определять порядок их работы.

16. Секретарь Совета несет персональную ответственность за обеспечение деятельности Совета и исполнение принятых им решений.

V. Порядок работы Совета

17. Заседания Совета проводятся регулярно, не реже одного раза в три месяца. По решению председателя Совета могут проводиться внеочередные заседания Совета.

Заседание Совета правомочно, если на нем присутствует не менее половины членов Совета.

Члены Совета участвуют в его заседаниях лично и не вправе делегировать свои полномочия другим лицам.

Решения Совета принимаются простым большинством голосов участвующих в заседании членов Совета.

На заседания Совета могут приглашаться члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители муниципальных образований, руководители учреждений и организаций, а также ученые и специалисты.

18. Заседания Совета оформляются протоколами, которые подписывает секретарь Совета.

При необходимости решения Совета оформляются указами или распоряжениями Президента Российской Федерации.

Решения Совета направляются в соответствующие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

VI. Аппарат Совета

19. Деятельность Совета обеспечивает Управление Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, являющееся рабочим аппаратом Совета.

20. Структура и штатное расписание Управления Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления утверждаются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации по представлению секретаря Совета.

обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации государственной политики в области местного самоуправления;

рассмотрение проектов федеральных законов, а также проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;

рассмотрение проектов федеральных программ, затрагивающих вопросы местного самоуправления;

подготовка ежегодных докладов о положении дел в области местного самоуправления и направлениях его развития, о соблюдении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, об исполнении этими органами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;

развитие сотрудничества с международными и зарубежными организациями и иностранными государствами в области местного самоуправления;

осуществление взаимодействия с общественными объединениями, занимающимися вопросами местного самоуправления;

пропаганда и разъяснение целей и задач государственной политики в области местного самоуправления.

8. Совет для осуществления возложенных на него задач имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, аппаратов Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также от предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц;

заслушивать на своих заседаниях информацию должностных лиц федеральных органов исполнительной власти,

органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представителей муниципальных образований, а также руководителей научных организаций и общественных объединений, занимающихся вопросами местного самоуправления.

9. Совет в соответствии с возложенными на него задачами образует комиссии по основным направлениям своей деятельности.

Председатели комиссий избираются Советом из числа его членов, являющихся выборными должностными лицами местного самоуправления.

В состав комиссий по решению Совета наряду с членами Совета могут входить иные лица.

10. Совет и образованные им комиссии могут создавать постоянные и временные рабочие группы для предварительной подготовки вопросов, которые предполагается рассмотреть на заседании Совета, а также привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе.

IV. Организация работы Совета

11. Председатель Совета:
утверждает планы работы Совета;
определяет место и время проведения заседаний Совета, а также их повестку дня;
председательствует на заседаниях Совета;
создает межведомственные комиссии при Совете;
дает поручения членам Совета.

12. Заместитель председателя Совета:
контролирует исполнение решений Совета;
представляет Совет во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, международными и зарубежными организациями и соответствующими органами иностранных государств;
исполняет иные поручения председателя Совета.

13. Члены Совета вносят предложения по плану работы Совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов, участвуют в подготовке материалов к заседаниям Совета, а также проектов его решений.

Члены Совета имеют право принимать участие в работе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 13 ноября 1998 г. № 1373
г. Москва

ВОПРОСЫ СОВЕТА ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1145 «Об исполнении обязанностей заместителя Председателя Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации» **постановляю:**

1. Утвердить прилагаемые Положение о Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации и его состав.

2. Признать утратившими силу пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 29 мая 1997 г. № 531 «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 22, ст. 2571, 1998, № 22, ст. 2435) и пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 29 мая 1998 г. № 603 «О составе Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 22, ст. 2435).

3. Внести в Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 25 мая 1998 г. № 587 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам местного самоуправления» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 22, ст. 2408), следующие изменения:

в пункте 7 после слова «исполняет» включить слова «, как правило,»;

в абзаце втором пункта 9 слова «секретаря Совета» заменить словами «начальника Управления»;

из абзацев третьего, пятого, шестого и седьмого пункта 10 слова «секретарю Совета» исключить.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

ПОЛОЖЕНИЕ О СОВЕТЕ ПО МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

I. Общие положения

1. Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации (далее именуется – Совет) является координационным центром при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим рассмотрение важнейших вопросов развития местного самоуправления и подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

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

3. Положение о Совете утверждается Президентом Российской Федерации.

II. Состав Совета

4. Совет состоит из председателя Совета, заместителя председателя Совета, секретаря Совета и членов Совета.

5. Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

6. Состав Совета, заместитель председателя Совета и секретарь Совета утверждаются Президентом Российской Федерации, при этом не менее половины членов Совета составляют выборные должностные лица местного самоуправления.

При согласии Президента Российской Федерации в работе Совета с правом совещательного голоса могут принимать участие другие выборные должностные лица местного самоуправления, представители выборных органов местного самоуправления, а также представители научных организаций и общественных объединений, занимающихся вопросами местного самоуправления.

Члены Совета участвуют в его работе на общественных началах.

III. Основные задачи Совета

7. Основными задачами Совета являются:
разработка государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации;

СОГЛАШЕНИЕ
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РЕСПУБЛИКОЙ
БЕЛАРУСЬ О СОЗДАНИИ РАВНЫХ УСЛОВИЙ
СУБЪЕКТАМ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

Российская Федерация и Республика Беларусь, далее именуемые Сторонами, в целях создания равных условий субъектам хозяйствования на территории обоих государств и эффективного функционирования единого экономического пространства согласились о нижеследующем:

Статья 1

Для целей настоящего Соглашения под субъектами хозяйствования Сторон понимаются предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, а также граждане, обладающие статусом предпринимателя в соответствии с национальным законодательством Сторон, и их объединения.

Статья 2

Стороны примут необходимые законодательные и иные меры по обеспечению равных прав, обязанностей и гарантий субъектам хозяйствования Сторон. Стороны обеспечат унификацию законодательства в соответствии с Протоколом к настоящему Соглашению, который является его неотъемлемой частью.

Статья 3

При взаимной торговле Стороны обеспечат применение свободного ценообразования, а использование регулируемых цен (тарифов) – на основе складывающихся на внутренних рынках цен (тарифов).

Статья 4

В целях соблюдения взаимных интересов Стороны будут совместно контролировать ход выполнения настоящего Соглашения, рассматривать экономические результаты его реализации и при необходимости вносить в него изменения и дополнения.

Статья 5

Настоящее Соглашение вступает в силу с даты подписания и прекращает свое действие по истечении шести месяцев с момента, когда одна из Сторон уведомит в письменной форме другую Сторону о своем намерении прекратить его действие.

За Российскую Федерацию
Б. ЕЛЬЦИН

За Республику Беларусь
А. ЛУКАШЕНКО

«Российская газета». 1998. 26 дек.

для выдачи им разрешений на постоянное жительство на территориях Договаривающихся Сторон.

Статья 6

Договаривающиеся Стороны обеспечивают равное право их граждан на приобретение, владение, пользование и распоряжение имуществом на своих территориях. Безвозмездное получение гражданами государственного и муниципального имущества или приобретение его в соответствии с действующими в процессе приватизации льготами регулируется национальным законодательством в области приватизации.

Договаривающиеся Стороны обеспечивают гарантированную защиту права собственности их граждан.

Статья 7

Договаривающиеся Стороны обеспечивают гражданам России и Беларуси равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территориях России и Беларуси. Граждане России и Беларуси имеют равные права в оплате труда, режиме рабочего времени и времени отдыха, охране и условиях труда и других вопросах трудовых отношений. Трудовая деятельность регулируется на основе трудового договора (контракта) в соответствии с законодательством о труде. Договаривающиеся Стороны обеспечивают взаимное признание трудового стажа, включая стаж, исчисляемый в льготном порядке, и стаж работы по специальности, приобретенный в связи с трудовой деятельностью граждан.

Статья 8

Гражданам России и Беларуси обеспечиваются равные права на социальное обеспечение, медицинскую помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений на территориях Договаривающихся Сторон. Взаиморасчеты за оказание скорой и неотложной медицинской помощи и лечение социально значимых заболеваний не производятся.

Статья 9

Договаривающиеся Стороны приведут в течение 1999 года действующее законодательство в соответствие с настоящим Договором.

Статья 10

Договаривающиеся Стороны будут принимать необходимые меры для претворения в жизнь решений Высшего Совета и Исполнительного Комитета Союза Беларуси и России по обеспечению равных прав граждан России и Беларуси.

Статья 11

Договаривающиеся Стороны создают Комиссию по правам человека. Компетенция, условия формирования и порядок деятельности Комиссии определяются отдельным соглашением Договаривающихся Сторон.

Статья 12

Отдельные положения настоящего Договора, не противоречащие законодательству Договаривающихся Сторон и их международным обязательствам, применяются временно с 1 января 1999 года. Договор подлежит ратификации и вступает в силу с момента обмена ратификационными грамотами.

За Российскую Федерацию
Б. ЕЛЬЦИН

За Республику Беларусь
А. ЛУКАШЕНКО

мационного пространства. Будет осуществлен переход к единой валюте.

Вся работа в этой сфере будет организована на основе Соглашения о создании равных условий субъектам хозяйствования России и Беларуси и Протокола к нему.

В социально-гуманитарной сфере будет активно осуществляться сближение социальных стандартов и гарантий трудовой деятельности, пенсионного обеспечения, предоставления льгот, применения норм безопасности труда. Будут обеспечены соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, единство подходов к развитию образования, культуры и науки, взаимообогащение национальных культур при сохранении и развитии этнической и языковой самобытности народов. Значительному движению вперед в реализации этих направлений будет способствовать Договор о равных правах граждан.

Президенты России и Беларуси убеждены, что Российская Федерация и Республика Беларусь вступят в XXI век в новом качестве – как Союзное государство. Этот исторический шаг отвечает жизненным интересам двух братских народов, обеспечит условия для устойчивого социально-экономического развития, осуществления назревших преобразований во всех сферах общественной деятельности, повышения уровня и качества жизни граждан, достойного участия в международном сообществе наций.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

Президент
Республики Беларусь
А. ЛУКАШЕНКО

ДОГОВОР МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РЕСПУБЛИКОЙ БЕЛАРУСЬ О РАВНЫХ ПРАВАХ ГРАЖДАН

Российская Федерация и Республика Беларусь, в дальнейшем именуемые «Договаривающиеся Стороны», в целях повышения уровня жизни народов, создания благоприятных условий для всестороннего гармоничного развития личности, обеспечения равных прав граждан Союза на территории каждой из Сторон, опираясь на стремление народов к единению, во исполнение целей и задач, возложенных на Союз Беларуси и России Уставом Союза Беларуси и России, основываясь на Договоре о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 года и развивая его положения в целях дальнейшего сближения своих народов и обеспечения действенной интеграции в различных сферах государственной и общественной жизни, договорились о нижеследующем:

Статья 1

Граждане России и Беларуси обладают равными правами избирать и быть избранными в выборные органы Союза.

Статья 2

Граждане России и Беларуси имеют равные права на участие в хозяйственной деятельности на территориях Договаривающихся Сторон.

Статья 3

Граждане России и Беларуси пользуются равными гражданскими правами и свободами, как это предусмотрено законодательствами Договаривающихся Сторон.

Статья 4

Договаривающиеся Стороны обеспечивают доступность и равные права граждан в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования. Абитуриенты поступают в учебные заведения на основе действующих правил приема.

Статья 5

Обмен жилыми помещениями между гражданами России и Беларуси осуществляется беспрепятственно в соответствии с национальным законодательством и является основанием

ФОРМИРОВАНИЕ СОЮЗА РОССИИ И БЕЛАРУСИ

Б.Н. Ельцин и А.Г. Лукашенко выступили после подписания в Кремле Декларации о дальнейшем единении России и Беларусь, Договора между РФ и Республикой Беларусь о равных правах граждан и Соглашения между РФ и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования с совместным заявлением:

«Россия и Беларусь сделали исторический шаг по пути единения двух братских стран и народов: 25 декабря 1998 г. в Москве мы подписали Декларацию о создании в наступающем году Союзного государства, договор и соглашение об обеспечении равных прав граждан наших государств на территории России и Беларуси.

Создание союзных органов государственной власти и управления, которым Россия и Беларусь делегируют широкие полномочия в социально-экономической области, в сфере внешней политики, обеспечение обороны и безопасности, призвано объединить усилия наших стран и народов для эффективного ответа на вызовы XXI века.

Россия и Беларусь остаются суверенными и полноправными членами международного сообщества государств, сохраняют все права и обязательства по международным договорам, участниками которых они являются».

ДЕКЛАРАЦИЯ О ДАЛЬНЕЙШЕМ ЕДИНЕНИИ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

Процесс всеобъемлющей интеграции Российской Федерации и Республики Беларусь, получивший мощный импульс в результате подписания 2 апреля 1997 года Договора о Союзе Беларуси и России, неуклонное продвижение двух государств по пути к добровольному объединению опираются на прочный фундамент общности судеб, исторических корней и традиционной дружбы братских народов, неразрывности их родственных уз, духовной и культурной близости, совпадения интересов и тесного взаимодействия в политической, геостратегической, экономической, гуманитарной, оборонной областях, в последовательном проведении согласованного курса на укрепление Содружества Независимых Государств.

Союз Беларуси и России, созданный в соответствии с волей их народов, доказал свою жизнеспособность, на деле продемонстрировал преимущества глубокой интеграции.

Граждане двух государств благодаря снятию пограничных и таможенных барьеров, предоставлению им равных прав в области образования, медицинской помощи, в вопросах труда-устройства и оплаты труда, приобретения и использования имущества не должны более чувствовать себя иностранцами на территории друг друга.

Обеспечен значительный прирост взаимной торговли, осуществляется целый ряд крупномасштабных совместных программ и проектов, что позволяет сохранять и наращивать промышленный и научно-технический потенциал, создавать новые рабочие места, более эффективно решать социальные вопросы.

Вместе с тем анализ развития интеграционных процессов в Союзе показывает, что возможности объединения экономического и духовного потенциала наших стран используются далеко не полностью. Особенно наглядно это проявилось в последние месяцы в условиях нарастания глобальных и региональных кризисных явлений.

Россия и Беларусь проделали путь от Сообщества к Союзу двух государств. Осознавая необходимость выхода на новый этап интеграции, придания нового качества процессу единения, Президенты России и Беларуси заявляют о решимости продолжить поэтапное движение к добровольному объединению в Союзное государство при сохранении национального суверенитета государств – участников Союза. В этих целях Россия и Беларусь осуществляют следующие совместные шаги.

В политической сфере до середины 1999 года будет разработан и вынесен на всенародное обсуждение договор об объединении России и Беларуси в Союзное государство.

Будут созданы союзные государственные органы и соответствующие наднациональные органы управления, сформирован единый бюджет.

Будет выработан механизм проведения общей политики в международных делах, в вопросах обороны и безопасности.

В экономической сфере будут проведены кардинальные изменения, которые должны стать прочной базой дальнейшего сближения. Уже к концу первой половины 1999 года будет создана единая для всех субъектов хозяйствования правовая среда, сформировано единое таможенное пространство, унифицированы гражданское и налоговое законодательство, валютное регулирование и денежно-кредитная система. Завершатся объединение энергетической и транспортной систем, создание единого научно-технологического и информационного центров.

тельной кампании. Полагаем, что появление подобной нормы стало своеобразной реакцией на беспрецедентные в российской избирательной практике ситуации, возникавшие в период проведения региональных выборов. Наглядный пример тому – выборы в Республике Мордовия в 1994 г. Согласно законодательству, выборы признавались состоявшимися при участии в них не менее 50 % избирателей. Однако в связи с крайне низкой явкой избирателей (в отдельных избирательных округах она не превышала 35 %) законодательный орган Республики Мордовия внес поправки в избирательные законы, предусматривающие снижение планки участия избирателей с 50 до 25 %. Таким образом, выборы были признаны состоявшимися задним числом, а «правила», в соответствии с которыми началась избирательная кампания, по существу, были проигнорированы.

В законодательство целесообразно, на наш взгляд, включить норму о том, что изменения и дополнения, которые вносятся в регулирующий проведение выборов закон, а также новый закон о выборах должны быть приняты не позднее чем за шесть месяцев до проведения предстоящих выборов. В случае, если законы о выборах и изменения к ним принимаются с нарушением указанных сроков, данные законы действуют только в отношении последующих выборов.

Нельзя не подчеркнуть, что для развития правовой базы выборов, особенно в 1996 – 1997 гг., было характерно интенсивное участие судебных органов в разрешении избирательных споров, связанных как с толкованием Конституции РФ, так и с определением соответствия региональных законов о выборах федеральному избирательному законодательству. Обращения в судебные органы касались, в частности, вопросов формирования избирательных комиссий, сроков назначения и проведения выборов, статуса избирателей, порядка выдвижения кандидатов, использования кандидатами служебного положения в целях избрания, нецелевого расходования средств из избирательных фондов кандидатов. По данным Центральной избирательной комиссии РФ, судами субъектов РФ чаще всего рассматривались жалобы, связанные: с отказом в регистрации кандидатов в депутаты; признанием выборов несостоявшимися или недействительными; возможными подлогами при составлении списков избирателей, при подсчете голосов; нарушением правил подсчета голосов; несоответствием норм законов субъектов РФ о выборах Конституции РФ и федеральным законам³. Жалобы избирателей, касающиеся признания выборов недействительными, часто

мотивировались тем, что в ходе проведения выборов допускались грубые нарушения избирательных прав граждан. При рассмотрении таких жалоб суды исходили из того, что если допущенные при проведении голосования или установлении итогов выборов нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, то такие выборы должны признаваться недействительными.

Жалобы на отказ избирательных комиссий в регистрации кандидатом в депутаты законодательного органа власти или на отказ в регистрации кандидатом на должность главы исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации можно отнести к наиболее распространенным, рассматриваемым судами. Как показало обобщение судебной практики, отказ избирательных комиссий в регистрации кандидатом на должность главы исполнительного органа власти был вызван часто признанием не соответствующими закону части подписных листов, в результате чего общее количество подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатом, оказывалось меньше требуемого по закону.

В заключение необходимо отметить, что несмотря на некоторые отклонения от федерального избирательного законодательства региональная правовая база о выборах все же позволила избрать легитимные законодательные органы, одновременно высветив наиболее слабые места в «технологической» цепочке правового регулирования избирательных процессов на уровне субъектов Российской Федерации. В ходе преобразования всего массива нормативно-правовых актов по вопросам организации и проведения выборов на региональном уровне и приведения его в соответствие с нормами федерального и международного права крайне важно рассматривать избирательное право как необходимое условие укрепления действенности органов государственной власти и местного самоуправления. При этом исходные принципы и нормы, регулирующие избирательный процесс, не должны претерпевать ситуативных изменений ни под воздействием конъюнктурных обстоятельств, ни под влиянием интересов той или иной доминирующей на данный момент времени политической силы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Ом.: Рос.газ. 1994. 10 дек.

² См.: Собр. законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 3406.

³ См.: О практике рассмотрения избирательных споров, связанных с соблюдением избирательных прав граждан //Вестн. Центр. избир. комиссии Российской Федерации. 1995. № 4. С. 99–100.

избирательного законодательства положение о том, что кандидат считается избранным, если число голосов, поданных за него, превышает число голосов поданных против всех кандидатов. В Республике Хакасия кандидат избирается, если наибольшее число голосов, полученных им, будет равно числу голосов, поданных против всех кандидатов. При получении равного количества голосов «за» избранным считается: в одном случае – кандидат, собравший большее количество подписей избирателей в свою поддержку (например, Курская, Пермская, Смоленская области), в другом – зарегистрировавшийся раньше, чем его конкурент (например, республики Мордовия, Хакасия, Костромская и Челябинская области).

Законодательные акты, определяющие порядок избрания глав исполнительной власти, в большинстве случаев устанавливают, что избранным уже в первом туре признается кандидат, получивший свыше половины голосов от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что на выборы явилось не менее 50 % списочного состава избирателей. В Тверской области избранным считается кандидат на должность губернатора, получивший наибольшее количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В данном случае проведение повторного голосования не предусматривается. В Читинской области избранным главой администрации считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, но не менее 25 % от числа граждан, принявших участие в голосовании. Закон Республики Мордовия «О выборах Главы Республики Мордовия» устанавливает весьма нетрадиционное положение о том, что кандидат, получивший более половины голосов от общего числа голосов избирателей, отдавших за всех кандидатов, признается избранным на должность Главы Республики. Законом Псковской области предусмотрено, что ни один из кандидатов не признается избранным на должность главы администрации, если число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов (в этом случае назначаются повторные выборы).

Одной из характерных особенностей региональных выборов можно считать устойчивую тенденцию роста числа претендентов на получение депутатского мандата и на должность главы исполнительной власти. Если, например, в 1993 г. на один депутатский мандат в среднем претендовало 4 – 5 кандидатов, то в 1996 г. их стало 6, а в 1997 г. – 7 – 8.

Наибольшее количество претендентов на должность главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации отмечено в Санкт-Петербурге – 14, минимальное – по 2 – в Астраханской и Ярославской областях.

Тревожной тенденцией, обнаружившейся в ходе выборов 1995 – 1997 гг., является стремление лиц, в прошлом имевших судимость, получить депутатский мандат. Так, по данным Избирательной комиссии Республики Алтай, среди кандидатов, баллотировавшихся в депутаты Государственного Собрания – законодательный орган республики, 14 имели судимость, из них 2 стали депутатами. Депутатом Думы Приморского края избран глава муниципального образования одного из городов, в отношении которого возбуждено 4 уголовных дела. В биографиях 15 кандидатов в депутаты Московской городской Думы имелись данные о криминальном прошлом: от привлечения к уголовной ответственности до осуждения на различные сроки. Как положительный факт надо отметить, что избирательные комиссии города обратили на это внимание избирателей, опубликовав перед выборами соответствующие сведения о кандидатах. Сокрытие наличия судимости у кандидата нарушает, на наш взгляд, право избирателя делать осознанный выбор при голосовании. Полагаем, что для воспрепятствования негативным явлениям подобного рода следует закрепить в законодательстве норму о лишении избирательных прав лиц, совершивших тяжкие и иные преступления, перечень которых должен содержать Уголовный Кодекс РФ. При вынесении обвинительного приговора суд должен иметь право устанавливать дополнительную ответственность в виде лишения избирательных прав. Подобный опыт уже имеется в других государствах.

С принятием в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² региональное законодательство получило новые ориентиры. Данный закон несет на себе концептуальную нагрузку, конкретизируя конституционные нормы об избирательных правах граждан и существенно расширяя федеральные гарантии избирательных прав граждан, установленные ранее, а также полнее учитывает практику прошедших избирательных кампаний. Нововведением, заслуживающим, на наш взгляд, особого внимания, является норма о том, что если в ходе избирательной кампании вносятся изменения и дополнения в регулирующий проведение выборов закон, то указанные изменения и дополнения вступают в силу после окончания избира-

ределенный орган государственной власти или орган местного самоуправления, он содержал ряд организационно-правовых гарантий реализации избирательных прав и механизм их защиты.

Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что субъекты РФ сформировали собственную правовую базу организации и проведения выборов в основном в 1995 – 1996 гг. Варианты правового оформления избирательного процесса в регионах заметно различаются. В большинстве случаев система избирательного законодательства субъектов РФ включает законы, определяющие процедуру выборов для каждого органа государственной власти и органа местного самоуправления или должности в отдельности. Некоторые субъекты Федерации пошли по пути принятия единого законодательного акта, который устанавливает порядок проведения выборов депутатов всех представительных органов государственной власти. Так, в Вологодской области принят Закон «О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления». В настоящее время законопроект с аналогичным названием находится в стадии рассмотрения в Республике Мордовия. В отдельных субъектах Федерации, в частности в Республике Башкортостан, Свердловской, Воронежской и Белгородской областях, принятые избирательные кодексы. Ряд субъектов Федерации включили в структуру Устава (Основного Закона) в качестве раздела положения о референдуме и выборах, а также о народной инициативе и коллективных обращениях граждан.

Законодатели субъектов Федерации, исходя из социально-экономических, политических, демографических и других особенностей регионов, традиций и тенденций в эlectorальной активности населения, правомочны самостоятельно решать, какую избирательную систему и какие принципы установления результатов выборов использовать. В большинстве региональных законов установлена мажоритарная система выборов по одномандатным или многомандатным округам. Только в республиках Марий Эл, Тыва и Саратовской области выборы в 1993 г. проводились в рамках смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы, в соответствии с которой часть представительного органа государственной власти избиралась по принципу пропорционального представительства. Позднее в Саратовской области откались от применения смешанной системы. В 1995 – 1997 гг. выборы в законодательные органы государственной власти субъектов РФ проходили в основном по мажоритарной избирательной системе. Она использовалась в 67 из 72 субъектов

Федерации, проводивших выборы. Только в 4 субъектах Федерации (Красноярском крае, Калининградской области, Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах) была применена смешанная избирательная система. В Свердловской области законодательный орган является двухпалатным, одна палата которого избиралась по пропорциональной системе, другая – по мажоритарной. В Волгоградской, Вологодской и Свердловской областях выборы проводились в порядке ротации.

Для регионального законодательства характерны четыре варианта назначения выборов: общие и досрочные выборы назначаются представительным органом власти; общие и досрочные выборы назначаются главой исполнительной власти; общие выборы назначаются представительным органом, а досрочные – главой исполнительной власти; общие выборы назначаются представительным органом власти, а досрочные – избирательной комиссией субъекта РФ. Назначение выборов главы исполнительной власти производится, по общему правилу, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Дата проведения выборов либо конкретно установлена (чаще всего обусловливается истечением срока полномочий представительного органа или должностного лица), либо в законе оговорен интервальный срок от назначения выборов до дня выборов. В некоторых актах дата проведения выборов обуславливается наступлением срока ротации.

В большинстве субъектов РФ выборы признаются состоявшимися при явке 25 % избирателей, внесенных в списки для голосования. В ряде регионов порог явки избирателей был следующим: в республиках Адыгея и Карачаево-Черкесская – не менее 30 %; Башкортостан, Саха (Якутия), Татарстан – 35 %; Алтай, Северная Осетия – Алания – свыше 50 %. В то же время при выборах депутатов законодательных органов Ставропольского и Хабаровского краев, Белгородской, Волгоградской, Кировской, Ленинградской, Новгородской и Читинской областей минимальный порог явки не был предусмотрен. Полагаем, что порог явки избирателей для голосования менее 25 % от числа внесенных в списки избирателей влечет за собой сомнения в представительном характере избираемых органов, их легитимности. Более того, в данном случае о демократизации избирательного процесса можно говорить с довольно высокой степенью условности.

Одним из новых элементов механизма признания кандидата избранным является заимствованное из федерального



М. В. МАСЛОВСКАЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция Российской Федерации является основой развития избирательного законодательства. Это проявляется прежде всего в том, что она закрепляет право граждан избирать и быть избранными, а демократические принципы избирательного права определяет как часть правовой системы Российской Федерации. Вместе с тем в Конституции РФ проводится разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Так, правовое регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе избирательных) Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации, что находит отражение в п. «в» ст. 71. В то же время в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ст. 72), установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации (п. «н» ст. 72). В последнем случае это означает, что субъекты Российской Федерации осуществляют детальное регулирование вопросов организации этой системы, включая определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, согласно ст. 73 Конституции РФ, субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять избирательную систему, применяемую при выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления на своих территориях, устанавливать гарантии избирательных прав и конкретные параметры избирательных процедур в соответствии

МАСЛОВСКАЯ Мария Владиленовна, старший преподаватель кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета, член Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия.

с особенностями субъекта РФ и местных сообществ. Вышеизложенное позволяет констатировать, что избирательное законотворчество является самостоятельным направлением деятельности органов государственной власти субъектов РФ.

В последнее время процесс нормотворчества в субъектах РФ осуществлялся довольно интенсивно, чему в немалой степени способствовал образовавшийся в начале 90-х гг. правовой вакuum. В условиях отсутствия федерального избирательного законодательства региональные законодатели предприняли самостоятельную попытку разрешить насущные проблемы государственного строительства, сделав немаловажный шаг по пути реформирования избирательного процесса и проведения демократических выборов. В ряде случаев законодательные органы субъектов РФ предложили интересные нормативные решения. В то же время практика проведения региональных выборов показала, что для избирательного законодательства субъектов РФ было характерно ограничение избирательных прав граждан. В частности, вводились повышенные возрастные цензы, цензы оседлости, не предусмотренные Конституцией РФ и федеральным законодательством (например, законом Сахалинской области о выборах губернатора установлены возрастные ограничения от 30 до 60 лет и ценз оседлости в 1 год); завышались нормы сбора подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата (до 10 % в Дагестане); превышались допустимые отклонения от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов (Северная Осетия, Калмыкия, Татарстан); ограничивалось право избирательных объединений и избирателей на выдвижение кандидатов (Владимирская и Саратовская области, Ставропольский край); устанавливалась возможность проведения выборов на безальтернативной основе (Закон о выборах Президента Республики Калмыкия). Законодательные органы власти республик Адыгея, Дагестан, Калмыкия, Карелия, Тыва, Алтайского и Хабаровского краев, Амурской, Брянской, Иркутской и Костромской областей для приобретения активного избирательного права установили в нарушение действующего законодательства требование постоянного проживания гражданина на территории данного субъекта РФ.

В целях преодоления указанных нарушений был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»¹. В отличие от предыдущих российских избирательных законов данный закон не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в оп-

ной, но кратковременной. Сегодня крупные экономические районы не имеют политического значения и не являются субъектами федеративных отношений.

Наконец, из работ Огарева очевидно, что для него не существовало вопроса о равенстве политического статуса областей, выделенных по национальному принципу, и областей, выделенных по экономическому принципу: и те и другие имели один статус — области, одни и те же управленические структуры и на одних и тех же правах участвовали в формировании федеральной власти. В современном же федеративном устройстве России главная проблема — преодоление противоречия между конституционным принципом равноправия субъектов федерации и неравенством политико-правового статуса национальных республик, с одной стороны, и областей, краев — с другой, которое влечет за собой часто очень серьезное неравенство экономических возможностей (с точки зрения использования природных ресурсов, налогообложения и т.д.). Поэтому сегодня политическая наука России пытается найти решение вопроса о реализации принципа равноправия субъектов федерации, принципа, который для Огарева был само собой разумеющимся. Проектов на этот счет предложено достаточно много: отказ от национальных республик, или, наоборот, преобразование областей и краев в республики, наконец, все больше набирает силу идея создания новых, крупных субъектов федерации, например, в рамках ассоциаций межрегионального сотрудничества.

Таким образом, реализовать концепцию смешанной федерации, сформулированную впервые Огаревым, оказалось гораздо сложнее, чем это представлялось в середине прошлого столетия. Однако Огарев оказался прав в главном: во-первых, выбор Россией свободы и демократии неизбежно повлек за собой выбор **федерализма**; во-вторых, реализация федеративного устройства в России с ее огромной и разнообразной территорией и многонациональным составом населения неизбежно потребовала учета двух моментов: экономического районирования и решения национального вопроса.

Все это позволяет считать Н.П.Огарева одним из наиболее глубоких теоретиков федерализма в России, чье научное наследие не только не утратило значения, но и требует нового, более внимательного прочтения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Огарев Н.П. Избранные социально-политические и философские произведения. М., 1952. Т. 1. С.538.

² См.: Нечкина М.В. Движение декабристов. М., 1955. Т. 1. С. 419.

³ См.: Ланда С.С. Дух революционных преобразований... Из истории формирования идеологии и политической организации декабристов: 1816 – 1825. М., 1975. С. 140–144.

⁴ См.: Нечкина М.В. Указ. раб. Т. 1. С. 389; Т.2. С. 62.

⁵ Там же. Т.2. С. 62.

⁶ Герцен А.И. Письма в будущее. М., 1982. С.275. См. также: Он же. Собр. соч.: В 30 т. М., 1958. Т.14. С. 22–39.

⁷ Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика. М., 1989. С. 19.

⁸ Там же. С. 525.

⁹ Огарев Н.П. Указ.раб. Т. 1. С. 682.

¹⁰ Там же. С. 635.

¹¹ Там же. С. 90–100.

¹² Там же. С. 114.

¹³ Там же. Т. 2. С. 238.

¹⁴ Там же. С. 54–55.

¹⁵ Там же. Т. 1. С.383–384.

¹⁶ Там же. С. 384–385.

¹⁷ Там же. Т. 2. С.63.

¹⁸ Там же. Т. 1. С.635.

мико-географическому принципам, соответственно новое описание территориального деления страны.

В незаконченной работе 1862 г., где формулируются «цели русского движения», в качестве таковых Огарев называет соединение уездов в области, самостоятельно управляемые своими выборными областными Думами, и соединение этих областей в «один общий союз (федерацию), заведываемый ото всех областей выборною Земскою думой»¹⁷. Как видно, здесь формы организации федерации обретают новые черты по сравнению с «Идеалами»: во главе федерации не просто комитет министров, возглавляемый президентом, а выборная от всех областей земская Дума, во главе областей – областные думы, а не агенты – представители центрального правительства.

Наконец, наиболее детальный план перехода к федеративному строю сформулирован Огаревым в работе «Конституция и Земский собор» (1863 г.). Этот переход, по мнению Огарева, должен осуществиться с помощью Земского собора. Причем, поскольку области не разграничены, а существуют только казенные губернии и уезды, первый Земский собор, избранный поуездно и бессословно, будет предварительным. Его задача – разграничить области и дать право существования областным думам, выборные представители которых составят второй, постоянный союзный Земский собор из посланцев от областей. В результате «государственный строй перейдет в союзный (федеративный) и, конечно, более сильный, потому что это строй свободный»¹⁸.

Таким образом, окончательная конструкция федерации, по Огареву, выглядит следующим образом: это союз самоуправляемых областей, основанных «на племенном различии или на различии географически-промышленных условий» и представляющих собой союзы городов и волостей, а те, в свою очередь, союзы сел и деревень. Переход к этому строю может быть осуществлен через всенародно и поуездно избранный Земский собор, призванный провести разграничение областей.

Следующий вопрос, который неизбежно возникает при анализе теоретического наследия Огарева по вопросам федеративного устройства, состоит в том, насколько эти идеи оказались реалистичными, в какой мере они нашли отражение в практике и какие связанные с этим проблемы и сложности он не смог предусмотреть?

Ответ на первую часть вопроса очевиден: сегодня существует так называемая смешанная федерация, построенная по национальному и территориальному принципам, поэтому есть все основания утверждать, что федеративный проект Огарева в значительной мере нашел практическое воплощение. Эту часть его идейного наследия никак нельзя отнести к утопии – это, безусловно, серьезный вклад в политическую науку.

Что же касается проблем реализации федерализма, то они в первую очередь связаны с национальным принципом. Огарев на основании этого принципа выделял в Российской империи в чистом виде две области (Белорусскую и Литовскую), тогда как в СССР накануне его распада насчитывалось 53 политico-территориальных образований подобного типа, а в нынешней Российской Федерации – 21 национальная республика, 1 автономная область и 10 автономных округов. Однако если проводить этот принцип последовательно, т.е. предоставить каждому этносу свое политico-территориальное образование, то таких структур нужно было бы создавать в несколько раз больше. Кроме того, сегодня очевидно, что это еще не является гарантией решения национальных проблем: выделение чисто этнических территорий довольно сложно, а иногда просто невозможно. За пределами национальных образований неизбежно оказываются довольно крупные части этноса, порой даже более крупные, чем внутри них. С другой стороны, и в национальных республиках так называемые титульные народы чаще всего не составляют не только абсолютного, но и простого большинства. Принцип национального самоопределения порождает столько серьезных противоречий, что в современной национальной политике акцент все больше переносится на экстерриториальные формы самоопределения, на становление различных форм национально-культурной автономии.

Что касается областей, выделенных по экономическому принципу, то в этой части проекту Огарева в наибольшей степени соответствовали области, созданные в результате районирования второй половины 20-х гг. Однако начиная с 30-х гг. они подверглись столь интенсивному разукрупнению, что большая их часть перестала отвечать принципам экономического районирования. Попытка вновь соединить административное деление с экономическим путем создания крупных экономических районов и совнархозов была плодотвор-

как произвольное, «где часто разделены одинакие интересы и сгруппированы разнородные», называет губернии центрами административного грабежа и делает вывод, что «будущность России — сгруппироваться в конфедеративную империю»¹². Как видим, представления о будущем устройстве России выражены довольно противоречивой формулой — «конфедеративная империя», поскольку империя, по определению, высокоцентрализованное государство, а не союз государств, т.е. конфедерация. (Интересно, что позже сам Огарев в одной из неопубликованных работ на вопрос «Что же такое империя?» ответит: «Это соединение несоединяемых под одну власть»¹³.)

Конкретные формы конфедеративной организации Огарев намечает в неоконченной и не опубликованной при жизни работе, получившей название «Идеаль», которая датируется 1859 г. Здесь он рассматривает политico-территориальное устройство страны, основанное на двух принципах: общинного самоуправления на низовом уровне, т.е. до уровня волости, и конфедеративном — межволостном. Общинно-волостное самоуправление включает законодательно-судебную и исполнительную власть, а к сфере деятельности центрально-конфедеративного правительства относятся вопросы межволостной связи: пути сообщения, выпуск денег и кредитные учреждения, межволостные и иностранные торговые конторы, общий бюджет конфедерации и налог. Форма центральной власти — комитет министров во главе с президентом (министры избирают выборные представители волостей, а президента — сами министры).

Учитывая «обширность народонаселения», Огарев предусматривает создание такой территориальной единицы, как **союзы**, в которых центральная власть имела бы своих агентов — представителей. Эти союзы могли бы быть созданы по двум принципам: «по принципу породы и по принципу промыслов». Огарев выделяет 9 таких союзов: Среднерусский, Прибалтийский, Польско-Литовский, Беломорский, Волжский, Украинский, Новороссийский, или Черноморский, Урало-Сибирский, Амурский¹⁴.

Как видим, в этом проекте, как и в «Русских вопросах», Огарев именует будущий строй конфедеративным, хотя из контекста можно предположить, что вряд ли он вкладывал в это определение строгий смысл, позволявший жестко противопоставить конфедерацию федерации. Однако гораздо важнее то, что в этой работе Огарев формулирует, говоря современным языком, смешанную модель территориального

деления России: по национальному (этническому) и экономическому принципам. Наконец, другой принципиально важный момент — двухуровневая конструкция политico-территориальной организации: низовой уровень (от волости и ниже) функционирует на принципе общинного самоуправления, верхний (волость — центр) — на принципах конфедерации. Центральная власть избирается выборными представителями волостей, а в союзах ее проводниками выступают агенты.

Вышеназванные основные принципы политico-территориального устройства России сохраняются в последующих работах Огарева, хотя и претерпевают существенную модификацию.

Так, в опубликованной 1 января 1861 г. в «Колоколе» статье «На новый год 1861» Огарев излагает несколько иную версию территориального деления страны — не на союзы, а на **области**, «частью по географическим и промышленным условиям, частью по племенам» (другими словами, по тем же основаниям: национальным и экономическим). В соответствии с этими принципами он говорит об образовании Беломорской, Прибалтийской, Белорусской, Литовской, Средней, или кровной Великороссии, Уральской, Прикаспийской (между Закаспийской и Закавказской Азией и остальной Россией) областей. Донское казачество, Малороссия и Новороссия должны вместе или раздельно составлять одну или три черноморские области, Сибирь, по выражению Огарева, «громоздится» в свои области по направлению к Тихому океану. Польша от Познани до Галиции захочет сплотиться в свободную Польшу, но тем не менее в несколько областей¹⁵. Эти самоуправляемые области и должны составить **федерацию**, союз областей: «...устроив областные самоуправления, все увидят необходимость подать друг другу руку на общие интересы и соединиться в федерацию, в общий союз славянорусских областей, в котором области управлялись бы каждая сама собою, на основаниях выборного самоуправления, наделения землею всех и каждого, со своим областным банком, для общих дел союза каждая область присыпала бы своих выборных для соглашений в устройстве путей сообщения, общих расходах и, наконец, для составления общего союзного банка, управляемого выборными от всех областных банков»¹⁶.

Таким образом, в этой работе Огарев дает новую трактовку государственного устройства России — как федерации, союза областей, сформированных по национальному и эконо-

по замыслу Пестеля, стать унитарным, единственным и нераздельным государством, с сильно централизованной властью. (Правда, в своем идейном развитии Пестель прошел и этап, когда он являлся сторонником федеративной республики. Однако на рубеже 1822–1823 гг. его взгляды по этому вопросу радикально изменились и он начал резко критиковать федеративную систему, которая, по его мнению, походила на древнюю удельную систему и потому была пагубной³.)

Идея федеративного устройства России нашла воплощение в конституционном проекте Н.М.Муравьева-Апостола, который предполагал деление России на так называемые державы – Ботническую, Балтийскую, Заволжскую, Западную, Днепровскую, Бужскую, Черноморскую, Окинскую (в окончательном варианте ее нет), Украинскую, Низовскую, Камскую, Кавказскую, Обийскую, Тобольскую и две области – Московскую и Донскую⁴. Четких критериев выделения территориальных единиц будущей федерации автор не сформулировал. Очевидно, что державы и области – это прежде всего экономико-географические регионы, хотя, вероятно, в какой-то мере учитывался и национальный признак: в поздней редакции конституции Н.Муравьева территория Финляндии была сосредоточена в Ботнической державе, границы Балтийской державы более точно соответствовали национальным границам балтийских народов⁵.

Приверженцами идеи федерализма являлись и такие близкие к Н.П.Огареву люди, как А.И.Герцен и М.А.Бакунин.

Герцен рассматривал федеративную идею в контексте общеславянского единства. Он отмечал, что «централизация противна славянскому духу; федерализация гораздо свойственнее его характеру. Только сгруппировавшись в союз свободных и самобытных народов, славянский мир вступит, наконец, в истинно историческое существование»⁶. Однако у Герцена идея федерализма носила общий, декларативный характер, вопросы ее конкретной организации, программа ее политического воплощения не рассматривались.

Важное место идея федерализма занимала в политической программе Бакунина, который придал ей поистине глобальное значение, трактуя в качестве универсальной безгосударственной формы организации человеческого общества. По мнению Бакунина, необходимо «...направлять все свои усилия к переустройству своих отечеств, дабы заменить старую организацию, основанную сверху донизу на насилии и авторитарном принципе, новой организацией, не имеющей иного основания кроме интересов, потребностей и естественных

влечений населения, ни иного принципа, помимо свободной федерации индивидов в коммуне, коммун в провинции, провинций в нации, наконец, этих последних в Соединенные Штаты сперва Европы, а затем всего мира»⁷. В написанной им позднее программе Славянской секции I Интернационала условием создания такой свободной, всечеловеческой федерации названо «уничтожение государства, права собственности и юридической семьи»⁸. Очевидно, что при всей масштабности такой версии федерализма, ее предельной демократичности с точки зрения практической реализации она изначально носила утопический характер.

По сравнению с Герценом и Бакуниным Огарев, также разделявший идеи самоуправляемого общества, в трактовке проблемы федеративного устройства России был более основательным и практичным. Для него федеративное устройство не способ глобального переустройства мира, и не столько способ решения общеславянских проблем, сколько способ территориальной организации вполне конкретной страны – России, но России свободной и демократической, построенной на принципе общественного самоуправления. Пожалуй, никто до Огарева не ставил так жестко вопрос о связи между **свободой и федерацией** в России. «Свободная Россия», – говорил он в «Письме к одному из многих», – может быть только союзная Россия, что не мешает ее целости, а мешает только удручающему давлению центра»⁹. «Иного исхода нет: или рабство и единодержавие, или союз самобытных областей и свобода», – отмечал он в работе «Конституция и Земский собор»¹⁰.

Какой же представлял себе Огарев конкретную форму федеративного устройства России? (В свете сегодняшних споров о национальном и территориальном федерализме огаревская концепция тех принципов, которые должны быть положены в основу федерации, представляет особый интерес.) Следует отметить, что проблемы территориального устройства России занимали его, по-видимому, на протяжении всей творческой деятельности, и его представления на этот счет складывались постепенно.

В 1847 г. в статье «Замечания на статью "Опыт статистического распределения Российской империи"» Огарев обосновывает идею группировки территорий по экономическому принципу: сближения однородных деятельности, выросших на однородных почвах, и исходя из этого дает описание основных экономических районов России¹¹. В статье «Русские вопросы» (1856 г.) он критикует губернское деление России

Полный запрет рубок кедровых лесов носит волевой характер и не обоснован научными исследованиями. Наличие значительной доли перестроенных, распадающихся древостоев, кедровников с небольшой долей участия кедра и малоурожайных на орех делает такой запрет малообоснованным. В этой связи решение ассоциации с просьбой о разрешении рубки малоурожайных кедровых лесов сказалось бы положительно на развитии лесной промышленности и санитарном состоянии кедровых лесов.

До настоящего времени не решен вопрос о переводе на государственную службу работников государственной лесной охраны лесхозов, создалась парадоксальная ситуация, когда работник государственной службы фактически им не является. Также до настоящего времени не решены вопросы социальной защиты работников государственной лесной охраны, пострадавших при выполнении своих служебных обязанностей, а также членов их семей в случае гибели кормильца.

В последние годы в Томской области природоохранными органами развернута работа по выделению особо охраняемых природных территорий с полным запрещением всех видов рубок леса, включая рубки ухода. Это всевозможные заказники, Томь-Обское междуречье и др. Основанием для их выделения часто служит аргумент «чтоб не рубили». При этом огромные площади эксплуатируемых лесов II–III групп, сотни тысяч гектаров, пытаются необоснованно исключить из лесохозяйственного воздействия, что может нанести вред в первую очередь самим лесам.

«Российская газета». 1999. 16 янв.



Д. В. ДОЛЕНКО

**ТВОРЧЕСКОЕ НАСЛЕДИЕ
Н. П. ОГАРЕВА И СОВРЕМЕННЫЙ
РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ**

185-летие Николая Платоновича Огарева, отмечавшееся 6 декабря 1998 г., является достаточным поводом для того, чтобы вспомнить об идейном наследии этого самобытного мыслителя, политического деятеля, борца за осуществление демократических идеалов в России. Однако помимо чисто исторического интереса некоторые политические идеи Огарева не утратили актуальности и поныне. Это прежде всего идея федеративного устройства России. Именно в этой части своих взглядов, как нам представляется, Огарев наиболее интересен и самобытен.

В самом деле, история отвергла как утопические идеи крестьянской революции и общинного социализма, связанные прежде всего с именем А.И. Герцена, которому они принесли славу отца русского социализма, несколько затмившую Н.П. Огарева, оказавшегося как бы в тени своего знаменитого друга. Между тем одной концепции федеративного устройства России, сформулированной Огаревым, достаточно для того, чтобы признать его выдающимся политическим мыслителем России (занимающим в истории ее политической мысли такое же место, как и Герцен), одним из основоположников теории российского федерализма.

Как известно, Огарев не был первым, кто высказался за федеративный строй в России. Так, он отмечает, что мысль о союзе областей и их разделении он взял у П.И. Пестеля¹. Однако следует уточнить, что у последнего идея замены губернского деления областным не имеет характера идеи федеративного устройства, против которого он высказывался довольно определенно². Будущая республика должна была,

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

березовые балансы в Финляндию, мы же из-за железнодорожных тарифов не можем конкурировать с регионами центра России. Дифференциация тарифов в зависимости от расстояния – проблема Правительства РФ и Министерства путей сообщения, и отдельными соглашениями с руководителями железных дорог ее не решить. Мы не только отрезаны от западного рынка, но и потеряли свои позиции в государствах СНГ, где введены МПС новые условия оплаты и с 17 августа отменен прейскурант 1001.

За прошедший год затраты предприятий ЛПК на содержание объектов социальной сферы составили 34 млн рублей. Мы заставляем органы местного самоуправления принимать эти объекты на свой баланс, но на их содержание нет ни материальной базы, ни денежных средств. В большинстве лесных поселков дизель-электростанции, линии электропередачи, котельные, тепловые сети, пекарни, магазины содержатся и обслуживаются леспромхозами. Вот почему выделение бюджетных средств на передачу объектов социальной сферы либо компенсации затрат предприятиям ЛПК необходимо предусмотреть в бюджете 1999 г.

Для определения перспектив развития отрасли департамент экономики лесного комплекса Минэкономики РФ в 1998 г. предлагал подготовить проект Федеральной программы развития лесопромышленного комплекса России до 2010 г. Было бы правильным, если предложения, выработанные МАСС на нынешнем заседании, будут включены в эту программу и утверждены Правительством РФ.

Для погашения оборотных средств предприятий и проведения подготовительных работ к зимнему заготовительному сезону практика выделения федеральных бюджетных ссуд на создание межсезонных запасов древесины, сырья и материалов, безусловно, оказала самое положительное влияние на стабилизацию объемов производства, но, к сожалению, обещание Правительства РФ о выделении бюджетных ссуд в 1998 г. так и не было реализовано.

Все предшествующие годы развитие лесной промышленности в Сибири ориентировалось на заготовку и поставку древесного сырья. У нас недостаточно мощностей по глубокой переработке древесины. Имеющиеся техника и технологии морально и физически устарели, а для их замены нет средств, да и предложения отечественных производителей лесных машин и оборудования соизмеримы по ценам с западными образцами, но уступают в качестве изготовления, в надежности и долговечности работы. Перспектива развития

российского лесного машиностроения должна быть обозначена в Федеральной программе, а на ввозимые технику и технологии, не производящиеся в России, необходимо снизить либо отменить таможенные пошлины.

Среди предприятий отрасли восстанавливаются технологические и хозяйствственные связи, образуются холдинги и объединения, ориентированные на конечный результат – выпуск доброкачественной продукции, конкурентоспособной и востребованной на рынке. Рост объема производства в таких структурах, централизация сбыта продукции, развитие дилерской сети в регионах России позволяют рассчитывать на хорошие перспективы.

Мы анализируем экономику таких объединений и приходим к выводу о необходимости оказания им помощи в период становления, в частности, полагали бы рассмотреть возможность предоставления разовой налоговой амнистии по долгам в федеральный бюджет и внебюджетные фонды на 1.01.99 г. сроком на 5 лет, а также перевода лесозаготовительных предприятий на систему налогообложения – единого налога с объема заготовки древесины с уплатой после реализации.

Кроме акционерных обществ на территории области работает более 10 государственных лесных предприятий федеральной собственности. Попытки руководить этими предприятиями из Москвы предпринимаются два раза в год, все остальное время с ними работают областная администрация и органы местного самоуправления.

Считаем необходимым передать все эти предприятия в собственность области для обеспечения нормального руководства, повышения уровня ответственности и спроса с директоров этих предприятий.

В вопросах ведения лесного хозяйства, охраны, защиты, воспроизводства и рационального использования лесов особенно хотелось бы выделить, что улучшение лесов России как в качественном, так и в количественном отношении возможно лишь при полной реализации двух важнейших государственных программ – «Леса России» и «Охрана лесов от пожаров», и здесь возникает проблема надежного финансирования, расходов на ведение лесного хозяйства и введения порядка упреждающего финансирования для осуществления подготовительных работ к пожароопасным сезонам. Необходимо дальнейшее совершенствование лесного законодательства, в частности не решены проблемы залога права аренды, концессии участков лесного фонда.

15 января 1999 г. в Кемерово состоялось заседание Совета межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» с участием председателя Правительства РФ Е.М.Примакова, руководителей федеральных ведомств.

СИБИРСКОЕ СОГЛАШЕНИЕ С ПРЕМЬЕРОМ

Накануне совещания губернатор Томской области, председатель Совета МА «Сибирское соглашение» **Виктор КРЕСС** так прокомментировал «Российской газете» это событие.

— Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» является динамичным союзом 19 субъектов Федерации — это не только серьезная политическая сила, но и экономическая.

Более половины всех топливно-энергетических ресурсов страны — угля процентов на 50, газа на 80, нефти на 70 — сосредоточено на территории Сибири. И именно вопросы топливно-энергетического комплекса мы выносим на заседание Совета МА «Сибирское соглашение» при участии председателя Правительства РФ Е.М.Примакова.

Впервые в России, объединив интересы всех сибирских регионов, сегодня в рамках ассоциации мы работаем над созданием единого Всесибирского оптового рынка электроэнергии и энергетических ресурсов, над согласованием ценовой политики в отношении экспортного сырья, над формированием единого оптового продовольственного рынка.

В повестке дня три вопроса. О социально-экономических аспектах реструктуризации угольной отрасли. О лесопромышленном комплексе Сибири и перспективах его развития. О регулировании производства и оборота алкогольной продукции.

Надеемся, что наше совещание закончится подписанием пакета документов, представляющих ряд поручений Правительству РФ, отраслевым структурным подразделениям федеральных и территориальных органов власти.

Совместно выработанные решения глав сибирских регионов и Правительства РФ по программе реструктуризации угольной отрасли, формированию эффективной комплексной программы управления лесным хозяйством и лесопромышленным комплексом РФ позволят снять социальную напряженность в регионах, нормализовать экономическое положение в Сибири.

— **Виктор Мельхиорович, с какими предложениями вы выступите на заседании Совета ассоциации?**

— Мое выступление посвящено проблемам лесопромышленного комплекса Томской области. Они общие для всех сибирских регионов.

На территории Томской области сосредоточено более 26 процентов древесных запасов Западной Сибири, что составляет около 2,6 млрд кубометров. На каждого жителя области приходится 18,6 га леса и около 3 000 кубов древесины. Без какого-либо экологического ущерба можно заготовливать до 27 млн кубометров в год.

К сожалению, расчетная лесосека используется на 7 процентов, а годовой объем заготовки древесины оставался в 1997 — 1998 гг. на уровне 1,2–1,3 млн кубических метров.

Большинство лесозаготовительных предприятий расположены в северных районах на значительном удалении от железнодорожных магистралей, где к тому же отсутствует надежная сеть автомобильных дорог. Ближайшие к поселкам заготовителей лесные массивы давно вырублены, и расстояние вывозки до нижнего склада колеблется от 80 до 220 км. Большая часть лесфонда доступна только в зимний сезон — 4–5 месяцев в году. Затраты на завоз продуктов питания, ГСМ, строительство лесовозных дорог, поставки древесного сырья на перерабатывающие предприятия увеличивают себестоимость древесины в 3–4 раза.

В результате леспромхозы на 80 процентов убыточные, и большая часть из них находится на грани банкротства. Нормальная экономика в таких условиях хозяйствования невозможна, поэтому в нашей области мы намерены ввести такое понятие, как «социальное» предприятие, задачей которого будет организация заготовки древесины не ради получения прибыли, а ради сохранения рабочих мест, обеспечения минимального уровня обслуживания населения лесных поселков. В этой связи считаем необходимым Правительству РФ вернуться к разработке механизма осуществления выплат по северным надбавкам и районным коэффициентам в соответствии с действующим законодательством и компенсации (хотя бы путем взаимозачетов по платежам в федеральный бюджет) транспортных затрат на завоз на Север.

В области, чтобы увеличить объемы лесозаготовок в два раза, нужно построить 730 км новых дорог. Для отдельного района затраты неподъемны, и решать эту проблему можно только с участием средств Федерального дорожного фонда на перспективу до 2005 г. Нам приятно слышать об успехах лесопромышленников Карелии, Кировской, Владимирской и Вологодской областей, но ведь им выгодно поставлять те же

ном национальностей. Настоящие же патриоты исторически собирали Россию, ее народы и территории.

В структуре министерства должен быть отдельный Департамент по национально-культурным автономиям. По национальным меньшинствам, как иногда мы называем. Это основополагающий вопрос.

Убежден, что нации по своей природе – это прежде всего национально-культурные образования. Исторически так формируются. Потом, в силу разных ситуаций в их жизни, они превращаются в политические, экономические образования и т.д. Но проблематику национальной политики нельзя сводить к национально-культурным потребностям. Сфера национальных отношений сложнее по структуре.

Если человек будет чувствовать себя спокойно с точки зрения его языка, культуры, традиций, его нравственного мира, то межнациональных проблем будет меньше. Только таким образом, собирая Россию, мы укрепляем ее. Это одно из приоритетных направлений нашего министерства. Министерство собирается постоянно помогать всем, кто сохраняет свою самобытность, идя путем сотворчества и сотрудничества. Министерство будет стоять на защите национального достоинства и межнационального сотрудничества народов России. Министерство – это родной дом всех народов, ибо мы люди одного Отечества.

«Жизнь национальностей». 1998. №5/6

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 19 декабря 1998 г. № 1510

г. Москва

**О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ «СИБИРЬ»
(ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СИБИРИ
НА ПЕРИОД ДО 2005 ГОДА)**

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 1996 г. № 737 «О дополнительных мерах государственной поддержки экономического и социального развития Сибири» Правительство Российской Федерации

постановляет:

1. Утвердить федеральную целевую программу «Сибирь» (Основные направления экономического и социального развития Сибири на период до 2005 года) (далее именуется – Программа).
2. Установить, что финансирование мероприятий Программы в 1999 г. производится в пределах средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на 1999 г. на реализацию федеральных целевых программ, осуществляемых на территории Сибири.
3. Министерству экономики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации, другим федеральным органам исполнительной власти при подготовке прогнозов и программ социально-экономического развития Российской Федерации и проектов федерального бюджета на 2000 г. и последующие годы предусматривать реализацию основных направлений экономического и социального развития Сибири, определенных в Программе.
4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в межрегиональную ассоциацию «Сибирское соглашение», разработать и осуществлять мероприятия по реализации Программы, используя для их финансирования средства соответствующих бюджетов, внебюджетные средства, а также централизованные инвестиционные ресурсы Бюджета развития Российской Федерации, размещаемые на конкурсной основе.

Председатель Правительства
Российской Федерации
Е. ПРИМАКОВ

«Российская газета». 1999. 15 янв.

Считаю, что на ближайшее время ничего нового придумывать не надо. От концепций надо переходить к реализации того, что уже разработано и принято. От бесконечного придумывания концепций необходимо переходить к конкретному делу. Тем более, что сегодня после череды переименований мы получили возможность вернуться к своему исконному родниковому началу, к национальности.

Надо непосредственно заниматься проблемами национальной политики, национальных отношений, гармонизацией межнациональных отношений.

Мне представляется, что сегодня в Российской государстве есть внешняя политика – это МИД, и есть политика обустройства народов России – это Миннац. Вот эти два министерства и должны быть основополагающими, стержневыми. Сегодня ощущается настоятельная необходимость осуществлять реформы и государственное строительство с учетом интересов, потребностей и самочувствия каждого народа России. Без решения этих коренных вопросов заниматься реформами нельзя. Они обернутся конфликтами. Что и сегодня имеет место. Министерство национальной политики не управляет народами, а координирует деятельность органов государственной власти с учетом потребностей и перспектив развития наций и национальных отношений.

Главное направление нашей работы – чтобы русский народ почувствовал государственную заботу о своей национальной самобытности, о состоянии своего национального и патриотического сознания. Мне представляется, что все наши трагедии, как и имевшая место несостоительность нашей национальной политики в том, что национальная политика преподносилась только как политика по отношению к иностранным и нацименам. Получалось, что, с одной стороны, мы все в какой-то мере оказывались второсортными, так как с нерусскими надо вести какую-то отдельную политику (туземный департамент), а с другой стороны, еще более второсортным оказался русский народ, так как по отношению к нему вообще не было никакой политики. Я думаю, что такая взаимная дискриминация должна быть преодолена. Иначе здесь назревает существенный конфликт.

Считаю, и это – одна из основных задач, – за Миннацем должно быть закреплено право проведения этнической экспертизы всех крупных проектов, осуществляемых в стране. Мы должны проводить реформирование нашего общества с учетом самочувствия и состояния народов, которые проживают на данной конкретной территории. Надо покончить с

отчужденностью народов, национальностей и местных сообществ от той политики реформирования, которую мы сегодня проводим. Реформы должны проводиться с учетом специфики интересов и образа жизни народов России.

Буду сожалеть, если из Миннаца уйдет Департамент местного самоуправления. Потому что это та база, на основе которой должна реализовываться национальная политика. Там у нас национальные школы, там у нас национальные сообщества, национально-культурные центры, национальные движения. Поэтому национальная политика осуществляется в своей основе на уровне местных сообществ.

Думаю также, что в Миннац надо возвращать Департамент малочисленных народов, который сегодня в Госкомсевере. В общем, вся проблематика, касающаяся развития наций и национальных отношений, должна быть сконцентрирована здесь. И соответствующие социально-экономические и культурные программы.

Мне приходилось уже говорить, в том числе и на встрече с Президентом, что бесплатная национальная политика очень дорого обходится России. Если вспомнить историю, то штатная численность Наркомнаца в 1920-м году была 850 человек. Наркомнац был обеспечен легковым и грузовым транспортом. А сегодня у Миннаца практически ничего нет. Даже здание хотят отобрать «друзья народов».

Если мы хотим, чтобы наше государство устоялось, как государство всех народов России, то надо, чтобы это Министерство имело и соответствующий статус и полномочия. Буду делать все, чтобы Миннац стал действительно таковым.

Главное в национальной политике – защита прав человека, в том числе и по национальному признаку. Главное, чтобы человек, гражданин России, независимо от национальности и места проживания, чувствовал себя защищенным государством. Хочу это подчеркнуть еще раз.

Недавно приятно было слышать от посла Польши в России, что нигде в мире, где живут поляки, они так себя спокойно не чувствуют, как в России. Каждый, кто живет здесь, должен чувствовать себя в своем Отечестве. Он родился здесь, а если не родился, то трудится ради этого Отечества. Корни, которые у него есть в Украине, Польше, Абхазии, еще где-то, это корни, которые как раз и подпитывают наше сотрудничество. Это понятие не столько государственное, сколько духовно-нравственное для многих людей и народов, даже не только для тех, которые живут в России. Некоторые фашистского толка газетки «укрепляют единство России» разго-

реальные доходы на душу населения, стоимость потребительской корзины, а также географические, инфраструктурные и иные особенности.

Однако трансферты – это одна сторона медали. Другая – это обоснованность формирования расходной части региональных бюджетов (в том числе муниципальных). Следует установить единые правила формирования доходной части бюджетов, которые бы обеспечивали «прозрачность» методики их составления. Все хотят больше полномочий по расходам. Я думаю, что прежде надо говорить о полномочиях по доходам и об ответственности за их выполнение.

Речь о том, иными словами, что работать надо сообща, вместе – и федеральным, и региональным органам власти, чтобы добиться обеспечения достойного уровня жизни населения, создания по всей территории страны таких бюджетных и финансовых условий, при которых гражданам будет гарантировано получение социального минимума, вне зависимости от территории их проживания. На деле же мы наблюдаем перетягивание каната или меряние на палке – кто главнее. Это относится в первую очередь сейчас к такому острому вопросу, как обеспечение бесперебойной выплаты зарплаты учителям, медикам.

Попросил бы углубленнее обсудить эту тему.

Седьмое. Еще одна проблема – число субъектов Федерации. Их сегодня 89. Многие не без основания считают это не во всем оправданным. Однако говорить об укрупнении субъектов сегодня, в предвыборный год, очевидно, нецелесообразно. Сегодня надо делать акцент не на административном укрупнении регионов, а на развитии их горизонтальной экономической интеграции.

И в этой связи трудно переоценить роль межрегиональных ассоциаций. Недавно был в Белгороде на заседании ассоциации «Черноземье». Субъекты Российской Федерации, входящие в эту ассоциацию, приняли решение о создании единого комплекса по производству удобрений и обеспечению ими регионов. Это только один пример. Немало таких наработок и в «Сибирском соглашении», и в других ассоциациях.

Я изложил лишь небольшой круг проблем, без решения которых невозможно говорить о здоровой Федерации, нормальном правовом государстве. А ведь именно такое государство – наша главная цель.

Хотел бы пожелать успехов Всероссийскому совещанию, призвать всех к деловой, конструктивной работе.

«Российская газета». 1999. 27 янв.



**ГЛАВНОЕ В НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКЕ – ЗАЩИТА ПРАВ
И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА НЕЗАВИСИМО
ОТ НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПРИНАДЛЕЖНОСТИ
И ТЕРРИТОРИИ ПРОЖИВАНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Вступление в должность)**

Министерство национальной политики – министерство со сложной судьбой. Оно в течение нескольких лет неоднократно переименовывалось, и его работники с тревогой ждут прихода каждого нового руководителя.

Должен сказать, что я, в отличие от многих, не собираюсь разгонять работников и рассаживать в министерстве якобы своих людей. Для меня свои – это люди, которые работают на Отечество, работают грамотно, честно, квалифицированно. Все остальные должны тоже искать свою точку опоры в том деле, в котором они действительно являются хорошими специалистами, а не просто занимать должности. Для нашего министерства также важно понимание и доброе отношение.

Здесь большинство тех, кого я знаю, и кто знает меня. В данном случае, не сажусь на чужого коня. Принимал непосредственное участие во всем, что связано с организацией этого министерства. Я не открываю тут чужую калитку, так как эти двери никогда не были закрытыми для меня. И никогда не отказывался выполнять работу, постоянно работал вместе с Вами, независимо от должности, которую занимал. В свое время был руководителем в рабочей группе по Федеративному договору. В течение полутора лет шли споры и согласования, но в конечном итоге Договор состоялся, и благодаря ему глава Конституции о федеративном устройстве обрела более четкое и взвешенное звучание. Был также руководителем рабочей группы по разработке Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, которая благодаря Михайлову и Зорину была доведена до принятия.

АБДУЛАТИПОВ Рамазан Гаджимурадович, министр национальной политики Российской Федерации.

цев и переселенцев, их стихийное расселение в прилегающих регионах. Это ухудшает и без того трудные социально-экономические условия для местного населения, чревато столкновениями и конфликтами. Необходимо повысить ответственность руководителей за положение с беженцами. Тут недопустимо препятствовать возвращению людей в места прежнего проживания. Но в такой же степени недопустимы и попытки насилием обеспечить их возврат. Надо исходить из самочувствия людей, каждого человека, возможностей наладить совместную жизнь, особенно в регионах, где произошли межнациональные конфликты.

Третье. Конституция прямо говорит, что федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему в Российской Федерации.

Для претворения в жизнь этого нужна реальная «вертикаль» исполнительной власти, которая предполагает сочетание четкой дисциплины с отношениями партнерства и взаимного уважения конституционных прав каждого уровня власти.

Между тем у нас до сих пор не выработаны правила поведения между федеральным Центром и субъектами Федерации. Но вместе с тем нет и единых правил поведения в отношениях между субъектами и местным самоуправлением.

О каком эффективном управлении страной может идти речь, если вместо прямых каналов управленческого воздействия сегодня остались какие-то «пунктиры»? Это все равно, что пытаться звонить по телефону, а телефонный кабель в нескольких местах порван или, если хотите, вырезан и продан.

Давайте думать и решать, как будем строить систему наших взаимоотношений.

Четвертое. Постепенно договорная практика начинает определять взаимодействия между Центром и регионами. Мы знаем, что эта практика появилась вначале не от хорошей жизни.

Слава Богу, что мы забыли время, когда договоры были политическим инструментом предотвращения региональных и национальных конфликтов. И примерно с 1996 года отмечается весьма позитивная тенденция, когда субъекты Федерации стали передавать часть вопросов из своего исключительного ведения в совместное ведение с Российской Федерацией.

Таким образом, мы наблюдаем совершенствование договорных отношений. Однако существует целый ряд вопросов, на которые следует получить ответ. Среди них: как сочетать

конкретную договорную практику с общими для всех правилами и ограничениями? Как без нарушения этих общих ориентиров учитывать национальные, культурные, исторические особенности регионов?

Хотя ни одного обращения в Конституционный Суд о нарушениях договорами или соглашениями норм Конституции Российской Федерации не было, необходимо ужесточить правовую экспертизу договоров и соглашений. Это, очевидно, требование времени.

Пятое. Еще один важный вопрос – о соотношении между собственностью федеральной, региональной и муниципальной.

Нередко слышишь от представителей регионов – отдайте нам в собственность то или это. Эта постановка вопроса не отвергается. Однако мы должны думать главным образом не над тем, как переделить государственную собственность (а собственность субъектов Федерации и собственность на федеральном уровне имеет единый характер – характер государственной собственности). Мы должны думать главным образом не над тем, как переделить государственную собственность по разным уровням (пора понять, что это не самоцель), а о том, как оптимизировать управление собственностью с целью повышения эффективности производства.

Вот, например, в Кемерово мы подписали соглашение, по которому в Совет директоров предприятий, находящихся в федеральной собственности, включаются 50 процентов представителей области.

Таким образом, форма собственности не меняется, но субъект получает возможность эффективно участвовать в управлении этой собственностью и несет ответственность солидарно с Правительством России.

И кемеровский губернатор Аман Тулеев правильно говорил, что такое управленческое решение не только повышает эффективность работы предприятий, но и обеспечивает социальную направленность экономической политики.

Шестое. Среди проблем федерализма особое место занимает соотношение финансовых потоков из Центра и из субъектов Федерации. Больше всего, пожалуй, вызывает споров практика трансфертов. Ныне существующие критерии, по которым определяются их размеры, несостоятельны. Я об этом хочу заявить прямо. Мы делаем кое-что для исправления существовавшей негодной практики определения трансфертов, как говорится, «на глазок». Но пока мы еще далеко не ушли, хотя и понимаем, что в основе расчетов трансфертов для того или иного региона должны лежать



СЕМЬ КРИТЕРИЕВ ЗДОРОВОЙ ФЕДЕРАЦИИ

назвал Е.М. Примаков в своем выступлении на Все-российском совещании по вопросам развития федеративных отношений 26 января 1999 г.

Наш сегодняшний разговор, как мне представляется, должен был состояться давно. Совершенствование федеративных отношений и укрепление российской государственности — это одна единая задача сегодняшнего дня.

Основной Закон называет Россию демократическим федеративным правовым государством. Но это — не констатация уже свершившегося факта, а скорее всего цель, которую мы должны достичь.

И РСФСР и Союз ССР только назывались федеративными, а по сути мы все это хорошо знаем, являлись унитарными, жестко централизованными государствами. Сегодня мы только начинаем строить подлинно федеративные отношения.

При этом для России сегодняшнего дня, отказавшейся от тоталитарного режима, для России с ее огромной территорией, многонациональным составом населения, различиями в экономическом потенциале регионов Федерация — не только оптимальная форма государственного устройства, но, хочу это подчеркнуть со всей определенностью, это единственная возможность сохранения и укрепления единства нашей страны. Вместе с тем — это гарантия сохранения демократической политической системы, исключающей произвол властей как центральных, так и региональных.

На пути строительства нашей Федерации сделано уже немало. Еще больше предстоит сделать. Прежние республики, края, области — «объекты» административного управления Центра — стали реальными субъектами Российской Федерации, наделенными значительными полномочиями. Но каким будет конкретное содержание этих прав и обязанностей, нужно, конечно, уточнять.

Эта работа сложная и тонкая, поскольку требует не только согласования интересов регионов и федерального Центра, но, главное, учета интересов населения.

В этой связи разрешите остановить ваше внимание на некоторых проблемах федерализма, которые должны быть обсуждены на нашем совещании.

Первое. Нередко приходится слышать, что главное в Федерации — это децентрализация. Не могу согласиться с таким однобоким подходом. Федерация — это прежде всего союз, внутригосударственная интеграция.

Поэтому абсолютно недопустимо, чтобы внутри единой Федерации административным границам фактически придавался статус государственных. Сегодня у нас есть факты примерно по тридцати территориальным претензиям регионов друг к другу. Это плохой симптом. Одностороннее изменение административных границ следует рассматривать как антиконституционные действия, направленные на подрыв целостности страны, ее национальной безопасности. Полагаю, что пришло время незамедлительно объявить мораторий на территориальные споры, ведущие к пересмотру административных границ. Любые территориальные споры должны решаться только в рамках Конституции страны.

Прошу высказаться по этой проблеме.

То же самое можно сказать об искусственных препрятствиях, создаваемых на границах субъектов, которые мешают свободному передвижению внутри страны продовольствия, товаров, услуг.

Запрет на вывоз за пределы субъектов Федерации зерна, мясопродуктов не имеет ничего общего с Федерацией. Да и с рынком не имеет ничего общего. Напротив, это серьезно мешает развитию связей между субъектами, ущемляет права производителя, нарушает права и свободы граждан. На конец, если хотите, это откровенный симптом сепаратизма.

Второе. О взаимосвязи решения проблем межнациональных отношений и становлении российского федерализма.

Особая сложность нашего государственного строительства состоит именно в том, что Российская Федерация — не просто территориально организованное, а многонациональное государство. Отсюда двуединая задача: с одной стороны, сохранить равенство всех субъектов Федерации в своих правах и обязанностях и, с другой стороны — создать наилучшие условия для обеспечения национальной самобытности всех народов России.

Как найти такое сочетание — это тоже предмет обсуждения на нашей конференции.

Совершенно недопустима дискриминация граждан по национальному признаку, что подчас порождает потоки бежен-

федеральные органы исполнительной власти в порядке, установленном Президентом Российской Федерации по предложению Правительства Российской Федерации.

2. Соответствующие федеральные органы исполнительной власти вправе получать от органов государственной власти субъектов Российской Федерации информацию о проводимых субъектами Российской Федерации мероприятиях по осуществлению международных и внешнеэкономических связей, давать органам государственной власти субъектов Российской Федерации свои предложения и рекомендации.

Статья 12. Разрешение споров в отношении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

1. В случае возникновения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, применяются согласительные процедуры в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

2. В случае, если соглашение об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенное органом государственной власти субъекта Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, ущемляет законные интересы другого субъекта Российской Федерации либо нарушает порядок, установленный настоящим Федеральным законом, такое соглашение может быть оспорено в судебном порядке.

3. Действие соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и содержащих положения, которые противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, может быть в соответствии со статьей 85 (часть 2) Конституции Россий-

ской Федерации приостановлено до решения этого вопроса соответствующим судом.

Статья 13. О вступлении настоящего Федерального закона в силу

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

Статья 14. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 16 янв.

вается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 7. Статус соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами.

Статья 8. Ответственность федеральных органов государственной власти по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

Федеральные органы государственной власти не несут ответственность по соглашениям об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, когда указанные соглашения заключены с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства Российской Федерации либо по конкретному соглашению субъекта Российской Федерации имеются официальные гарантии Правительства Российской Федерации.

Статья 9. Содействие федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении международных и внешнеэкономических связей

Федеральные органы государственной власти оказывают органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимую правовую и экспертно-консультативную помощь в развитии международных и внешнеэкономических связей, в организации и ведении переговоров, в выработке текстов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в выполнении указанных соглашений, а также обеспечивают защиту прав и законных интересов субъектов Российской Федерации в иностранных государствах.

Статья 10. Право субъектов Российской Федерации иметь свои представительства на территориях иностранных государств

1. Субъекты Российской Федерации в целях реализации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации пользуются правом открывать свои представительства за пределами Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации вправе давать разрешение на открытие на территории данного субъекта представительств субъектов иностранных федеративных государств и административно-территориальных образований иностранных государств.

3. Открытие представительств субъектов Российской Федерации на территориях иностранных государств, а равно открытие иностранных представительств на территории субъекта Российской Федерации производится на основе соглашения между соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации и правомочным органом субъекта иностранного федеративного государства или правомочным органом административно-территориального образования иностранного государства.

4. Представительства субъектов Российской Федерации на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, не обладают статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции. Работники указанных представительств не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

5. Представительства субъектов Российской Федерации за пределами Российской Федерации возглавляют граждане Российской Федерации.

Статья 11. Федеральные органы государственной власти, осуществляющие координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации

1. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации возлагается на

Статья 2. Право органов государственной власти субъекта Российской Федерации на ведение переговоров и заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

1. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами, указанными в пункте 1 статьи 1 настоящего Федерального закона, а также на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

2. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не могут содержать положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положения, ущемляющие законные интересы другого субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Заключение органами государственной власти субъекта Российской Федерации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

1. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации заблаговременно уведомляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации определяют процедуру заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с учетом необходимости согласования проектов соглашений.

Статья 4. Согласование проектов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

1. Проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемого органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не позднее чем за месяц до подписания представляется для согласования в Министерство иностранных дел Российской Федерации, а при необходимости и в другие федеральные органы исполнительной власти.

2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти информируют орган государственной власти субъекта Российской Федерации о результатах рассмотрения проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, как правило, не позднее чем через 20 дней после получения проекта указанного соглашения.

3. В случае возникновения разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей применяются согласительные процедуры в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 5. Регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

Регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, производится в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Статья 6. Опубликование соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей

1. Тексты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта Российской Федерации, подлежат опубликованию.

2. Порядок опубликования соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей устанавливается

— государственные образовательные стандарты разрабатываются с учетом органического сочетания федеральных и национально-региональных компонентов;

— в академическом сообществе региональных систем образования определяется ведущая роль классических университетов;

— инициатива по разработке региональных программ развития образования принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

— составной частью региональных программ развития образования является решение вопросов об учредительстве образовательных учреждений и межбюджетных отношениях в их финансировании;

— в программу включается раздел о формировании единого органа управления общим и профессиональным образованием в регионе и системы государственно-общественного управления.

С учетом того, что новое поколение региональных программ развития образования будет базироваться на конституционных основах совместного ведения сферой образования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, их утверждение должно осуществляться совместным постановлением Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Включение данного механизма в разработку и утверждение региональных программ развития образования делает ненужными соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере образования, помимо тех, которые содержатся в федеральных законах.

Заключение

Концепция современной региональной образовательной политики в Российской Федерации представляется для широкого обсуждения в регионах — субъектах Российской Федерации, а также в федеральных органах государственной власти и структурах гражданского общества. Все замечания и предложения будут учтены при доработке текста Концепции.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ
г.Москва

Принят Государственной Думой 2 декабря 1998 г.

О КООРДИНАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий Федеральный закон в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации устанавливает общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, содержит правовые гарантии обеспечения прав и законных интересов субъектов Российской Федерации при установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Статья 1. Право субъектов Российской Федерации на осуществление международных и внешнеэкономических связей

1. Субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

2. Для целей настоящего Федерального закона под международными и внешнеэкономическими связями субъектов Российской Федерации понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманистической, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами, указанными в пункте 1 настоящей статьи.

Поэтому объяснима причина приоритетной региональной социальной ориентации общеобразовательных и профессиональных учебных заведений в годы реформирования российского общества, его экономической, социальной, политической и духовной жизни. Эта тенденция имеет основание стать одним из приоритетов современной региональной образовательной политики на всех уровнях ее разработки и реализации.

Разумеется, приоритет региональной ориентации образовательных учреждений не должен оборачиваться локализацией, жесткой замкнутостью социальных ориентаций. Это противоречит основам единого образовательного пространства, федеральным компонентам государственных образовательных стандартов, конституционным требованиям образовательной мобильности граждан, общедоступности всех форм и уровней образования на всей территории страны.

Механизмом сочетания региональных и отраслевых (в том числе федеральных) интересов в организации, функционировании и развитии образовательных учреждений призваны стать полиучредительство и договоры на предоставление образовательных и иных услуг реальным секторам, структурам экономической и социальной жизни территорий и страны и целом.

Такое территориально-отраслевое структурирование социальной ориентации каждого образовательного учреждения естественно диктует необходимость создания при них соответствующих советов (попечительских и т.п.) как органов общественно-властного регулирования их деятельности и развития.

IV. Механизмы и первоочередные меры реализации современной региональной образовательной политики

Реальные процессы развития отечественного образования, в том числе усиление его регионализации, дают основание для вывода о том, что образование в России трансформируется из государственного в государственно-общественный социальный институт. Вероятно, это новое качество образовательных учреждений, общероссийской и региональных систем образования должно получить отражение в национальной доктрине образования, федеральном и субъектном законодательстве, нормативных документах об образовании, федеральной и региональных программах развития образования, в структурах управления образованием, наконец, в уставах образовательных учреждений. На этом пути возмож-

на оптимальная реализация процесса интеграции образовательных учреждений, региональных систем образования с региональными, национальными и иными социумами, органами управления образованием, структурами гражданского общества.

4.1. Основным механизмом регулирования содержания, форм и методов региональной образовательной политики является законодательная база, цивилизованное правовое поле, определяющее правила построения и управления государственно-общественной системой образования в стране, в субъектах Российской Федерации, на местном уровне и в самих образовательных учреждениях.

Регионализация образовательной системы страны как один из приоритетов ее построения, функционирования и развития должна получить более полное и адекватное отражение в федеральном законе «Об образовании», других принятых и разрабатываемых федеральных законах, регулирующих сферу образования.

Естественно, потребуется корректировка соответствующих правовых и нормативных актов субъектов Российской Федерации, органов управления образованием.

В существенной переработке нуждается федеральная программа «Развитие образования в России», в которой раздел «Развитие региональных систем образования» может и должен занять одно из центральных мест. Целесообразно включение в него конкретных обязательств федеральных органов исполнительной власти и управления по кардинальным проблемам развития образования в регионах.

Региональной образовательной политике необходима более разносторонняя поддержка со стороны федерального органа управления образованием. Принципиально важно, чтобы этим направлением в Минобразовании России занималось не только Управление региональной образовательной политики, но и все другие основные управлении и отделы министерства.

4.2. Предметной основой систематического взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования могут стать совместные программы развития систем образования в регионах. При этом целесообразно руководствоваться следующими принципами:

- каждому субъекту Российской Федерации – свою программу развития единой, в основном самодостаточной, региональной системы общего и профессионального образования;

ной власти, органам управления образованием. Но легитимный механизм соучредительства открывает путь для более глубокой и разносторонней интеграции ведомственных образовательных учреждений федеральной подчиненности (учреждения начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования) с региональными социумами, их органами власти.

Демократические настроения в академической среде региональных образовательных систем диктуют необходимость формирования при исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации или их органах управления образованием соответствующих общественных или попечительских советов.

3.3. Возрастание роли в региональной образовательной политике местного самоуправления, муниципальных органов власти.

Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местное самоуправление призвано завершить построение целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Определение компетенции местного самоуправления в сфере образования, как и в других сферах, должно исходить из принципа дополнительности, предусматривающего возложение субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить.

Реальные процессы функционирования и развития образования на муниципальном, местном уровне свидетельствуют о том, что реализация «принципа дополнительности» в региональной образовательной политике сталкивается со многими объективными и субъективными трудностями. С одной стороны, расширяются полномочия муниципальных, местных властей по отношению к дошкольным и общеобразовательным учреждениям, укрепляются их связи с расположенными на подведомственных территориях учреждениями профессионального образования; с другой – нарастает «перегрузка» муниципальных и местных властей заботами о создании необходимых условий для оптимального функционирования образовательных учреждений. Это связано прежде всего с общим сокращением бюджетного финансирования образовательных учреждений и отставанием корректировки

межбюджетных отношений федеральных, региональных и местных властей.

Учитывая «асимметричность» учредительства образовательных учреждений, расположенных на территориях муниципальных формирований, необходимость иметь относительно автономное образовательное пространство в составе региона и страны, целесообразно структурировать взаимодействие муниципальной, местной власти с образовательными учреждениями и их учредителями на основе двусторонних и многосторонних договоров. Ориентирами договорного процесса как механизма регулирования муниципального образовательного пространства должны быть действующее законодательство, интересы муниципального социума, сопряженные с интересами региона и страны. Образовательное пространство как на федеральном и региональном уровнях, так и на муниципальном уровне нуждается в государственно (муниципально)-общественном регулировании. Поэтому создание муниципальных советов по образованию является столь же необходимым, как и на региональном и федеральном уровнях.

3.4. Определение в качестве основного звена реализации региональной образовательной политики образовательных учреждений, располагающих, по действующему законодательству, академической автономией и организационно-экономической самостоятельностью юридического лица.

На практике эти правовые основы функционирования образовательных учреждений во многих из них еще не утвердились. Наибольшее отставание в их освоении проявляется в общеобразовательной школе. Профессиональная школа, особенно высшая, оказалась «более продвинутой» и в освоении «академических свобод», и в организационно-экономической самостоятельности.

Источником этих противоречивых явлений служит характер взаимодействия коллективов и руководителей образовательных учреждений с федеральными, региональными, местными властями и соответствующими социумами. Реальный опыт свидетельствует о том, что чем глубже и разностороннее интеграция образовательных учреждений с потребностями и интересами местных и региональных социумов, отраслей федеральной значимости, соответствующими структурами власти и управления, в том числе образованием, тем более насыщенной и эффективной оказывается деятельность образовательных учреждений, выше уровень их материального благополучия и социальной защищенности.

III. Взаимодействие органов власти и управления в Российской Федерации при разработке и реализации региональной образовательной политики

Основным звеном разработки и реализации современной региональной образовательной политики является последовательное внедрение принципов цивилизованного федерализма во взаимодействие органов власти всех ветвей и уровней по управлению сферой образования.

Принципиальное значение для оптимального управления предметами совместного ведения, к которым относится сфера образования, имеет формирование единой системы исполнительной власти, процесс становления которой идет сложно. Это в полной мере относится и к «вертикали власти» в сфере образования, в том числе взаимодействию федерального органа управления образованием (Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации), региональных (субъектных), местных органов управления образованием, руководства образовательных учреждений. Тем не менее это взаимодействие в различных направлениях и формах осуществляется, в том числе при формировании и реализации региональной образовательной политики. Задача состоит в том, чтобы это взаимодействие эффективно работало на развитие общероссийского образования как единого социокультурного пространства, интегрирующего его национальное и региональное многообразие, органически сочетающее общее, особенное и единичное в содержании, формах и методах образования и воспитания новых поколений территориальных социумов. При этом следует иметь в виду объективно обусловленное действие противоположных тенденций: централизации и децентрализации управления образованием; территориального и отраслевого управления образованием. Оптимальное сочетание данных тенденций должно исходить из того, что образование – это не только отрасль народного хозяйства, но и социокультурная сфера, функционирование и развитие которой имеет межотраслевой территориальный характер, отражающий и затрагивающий прямо или косвенно интересы социумов страны, регионов, поселений, большинства их населения. Поэтому государственная образовательная политика в целом, региональная образовательная политика как ее составляющая выступают предметом ведения, объектом полномочий органов власти в целом, а не только органов управления образованием.

Социокультурный характер сферы образования определяет необходимость государственно-общественного управления ее функционированием и развитием.

Основными и, как правило, перспективными тенденциями развития взаимодействия органов власти и управления в региональной образовательной политике на современном этапе являются:

3.1. Децентрализация управления региональными системами образования путем закрепления за органами государственной власти и управления субъектов Российской Федерации нарастающего числа полномочий в сфере образования.

Основы этой тенденции заложены в федеральном законе «Об образовании», последующих законах, а также в соглашениях между органами исполнительной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации. Вместе с тем управление образованием в стране остается чрезмерно централизованным, например за Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации, по Положению о министерстве, закреплено около 80 функций. Вместе с этим в перечне функций и структуре министерства ориентация на содействие развитию региональных систем образования еще не обрела приоритетного значения.

Повышение роли федерального органа управления образованием в разработке и реализации региональной образовательной политики, вероятно, потребует существенной корректировки структуры Минобразования России, создания при нем постоянно действующего Совета по региональной образовательной политике, в котором должны быть представлены руководители региональных органов управления образованием, федеральных министерств и ведомств, имеющих подведомственные образовательные учреждения в регионах, соответствующих подразделений Минобразования России.

3.2. Формирование в субъектах Российской Федерации единых органов управления и координации деятельности региональных систем общего и профессионального образования независимо от их ведомственной подчиненности.

Для выполнения этой функции потребуется делегирование части полномочий федерального правительства и федерального органа управления образованием исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, региональным органам управления образованием. Разумеется, речь не идет о полном подчинении всех образовательных учреждений, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, их органам исполнитель-

ванием собственности образовательного учреждения, участием в финансировании его основной деятельности.

2.5. Важным направлением формирования современной региональной образовательной политики является развитие федеративных межбюджетных отношений в интересах сферы образования. Перспективными могут стать консолидированные бюджетные отношения в сочетании с повышением роли и доли внебюджетных источников финансирования образовательной деятельности и социального развития коллективов образовательных учреждений.

2.6. Управление региональной образовательной политикой является составной частью управления региональной политикой в целом на основе принципов цивилизованного федерализма. Особую актуальность в последние годы обрела проблема взаимодействия федеральных, региональных (субъектных) и местных властей по предметам совместного ведения, к которым относится и сфера образования.

В соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны составлять единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Как известно, в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, практически «вертикаль» исполнительной власти оказывается «разорванной». Это в полной мере относится к взаимодействию федеральных, региональных и муниципальных органов управления образованием.

Представляется, что преодоление сложившегося разрыва в управлении общероссийской и региональными системами образования возможно путем оптимального сочетания принципов координации и субординации во взаимодействии территориальных и отраслевых органов управления образованием путем восстановления механизмов «двойного подчинения». Руководители региональных структур управления образованием должны назначаться по согласованию с федеральным органом управления образованием, а руководители муниципальных структур управления образованием – по согласованию с региональным органом управления образованием.

2.7. Взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере образования целесообразно

регулировать не путем подписания общих договоров и соглашений, а путем совместной разработки и утверждения конкретных программ развития региональных систем образования с четким определением обязательств каждой из сторон. Новое поколение программ развития региональных систем образования должно реализовать идею территориальной комплексности всех звеньев и структурных связей образовательных учреждений. Решение этих задач реально только на основе интеграции возможностей и усилий федеральных, региональных и местных властей, самих образовательных учреждений, академической и гражданской общественности.

2.8. Региональная образовательная политика – это предмет заботы и управления не только федеральных, региональных и местных властей, но и академической и родительской общественности, структур делового мира, гражданского общества.

Закрепленный законом «Об образовании» государственно-общественный характер управления образованием в нашей стране по ряду направлений плодотворно реализуется на общефедеральном уровне и в большинстве субъектов Российской Федерации. Это прежде всего относится к союзам и ассоциациям высшей и средней профессиональной школы. Менее активно структурируется педагогическая общественность общеобразовательной школы. В последние годы растут авторитет и влияние в регионах попечительских советов образовательных учреждений и интегрированных образовательных центров. Влияние конструктивных сил академической и гражданской общественности может стать более эффективным, если под их деятельность в сфере образования будет подведена адекватная правовая база.

2.9. Законодательное правовое обеспечение развития общероссийской и региональных систем образования остается незавершенным, а имеющиеся федеральные законы, в том числе базовый закон «Об образовании», по ряду важных направлений или устарели, или противоречат реальным процессам в сфере образования.

Еще больше законотворческих проблем накопилось в субъектах Российской Федерации, многие из которых до сих пор не имеют своих законов об образовании, а принятые подчас противоречат федеральным законам. Вероятно, наступила необходимость подготовки федерального кодекса об образовании.

образование на современном этапе развития цивилизации все более активно выступает в роли системообразующего фактора территориальных и этнических социумов. Образование со своими профессионально-академическими и социокультурными функциями становится важной производительной силой, воздействует на все сферы жизни общества, его социальные группы, каждую личность. Это диктует необходимость существенной корректировки «философии образования».

Оценивая в целом положительно «процесс регионализации» общероссийской системы образования, нельзя не отметить его противоречивый характер, не только положительные, но и возможные негативные последствия. Во-первых, наметилась тенденция абсолютизации автономности региональных систем образования, их дистанцирования от фундаментальных основ единой общероссийской системы образования. Это прежде всего проявляется в недооценке определяющей роли федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, несбалансированном толковании места и роли национально-региональных компонентов в содержании учебных планов и образовательных программ.

Во-вторых, незавершенность разработки и принятия федеральной программы развития образования породила несогласованность в методологии формирования региональных программ развития образования, многие из которых не содержат в своих основаниях системности и комплексности, встроенности в конструкции общероссийской системы образования.

В-третьих, отсутствие «прозрачности вертикали управления» образованием в стране, к сожалению, не восполнено содержанием договоров и соглашений о взаимодействии, разграничении предметов ведения и полномочий в сфере образования, заключенных между федеральными и субъектными органами исполнительной власти и управления. Многие из подобных документов носят декларативный характер, например не отражают механизмы многоканального финансирования образовательных учреждений, региональных систем образования.

Таким образом, накопленный опыт развития отечественной системы образования диктует необходимость и дает основания для разработки современной государственной региональной образовательной политики.

II. Основные принципы и направления государственной региональной образовательной политики в Российской Федерации

Общие ориентиры современной региональной политики в Российской Федерации определены в утвержденных указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 Основных положениях региональной политики в Российской Федерации. Под региональной политикой в этом документе понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизмы их реализации.

Государственная региональная образовательная политика в Российской Федерации базируется на общих принципах федеративного устройства государства с учетом особенностей сферы образования, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Основные принципы и направления государственной региональной образовательной политики следующие:

2.1. Единая государственная образовательная политика предусматривает разнообразие ее реализации с учетом специфики социумов субъектов Российской Федерации, их экономического и социального состояния и приоритетов комплексного развития.

2.2. Совместные усилия федерального центра и субъектов Российской Федерации должны быть направлены на создание во всех регионах условий для общедоступности общего и профессионального образования.

2.3. Необходимы разработка государственных образовательных стандартов академическими сообществами и раздельное утверждение: федеральных компонентов – федеральными органами государственной власти; национально-региональных компонентов – органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На этих основах обеспечивается и развитие национальных школ в субъектах Российской Федерации.

2.4. Статус образовательных учреждений на территориях субъектов Российской Федерации целесообразно дифференцировать по основным их учредителям (федеральные, субъекта Российской Федерации, муниципальные, негосударственные); при этом поощряется полиучредительство. Учредительство и соучредительство, как правило, связаны с формиро-

литики Минобразования России. Было принято решение опубликовать текст Концепции для обсуждения и последующей доработки с учетом высказанных замечаний и пожеланий.

Далее излагаем текст Концепции.

I. Общая оценка состояния региональной образовательной политики в Российской Федерации

Фундаментальной основой региональной политики в Российской Федерации является закрепленное Конституцией РФ федеративное устройство Российской Федерации, основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимодействии с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации равноправны.

Конституционные нормы определяют взаимоотношения федеральных, субъектных органов государственной власти, местных властей по основным предметам ведения. Сфера образования, ее общие вопросы отнесены статьей 72 (пункт е) Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Более конкретно правовые основы взаимодействия федеральных, региональных, местных властей, коллективов образовательных учреждений, структур гражданского общества и граждан в сфере образования определены в федеральном законе «Об образовании», других федеральных законах и принятых на их базе законах и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации и местных властей. При этом использовались положения статьи 78 Конституции РФ о возможности взаимного делегирования части своих полномочий органами исполнительной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации в форме заключения договоров и соглашений о взаимодействии в сфере образования.

Все это позволило обеспечить формирование основ федеративного устройства системы образования и региональной образовательной политики в Российской Федерации.

Главным итогом проделанной в трудные, но вместе с тем продуктивные 90-е гг. в сфере образования работы явилось формирование инфраструктуры качественно нового единого образовательного пространства страны и каждого субъекта

Российской Федерации, базирующегося на принципах цивилизованного федерализма, академической основой которого в сфере образования служат государственные образовательные стандарты, органически сочетающие федеральные и национально-региональные компоненты содержания образования.

Важным итогом на пути укрепления целостности системы образования стало создание единого Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, соответствующих управлеченческих структур в органах исполнительной власти многих субъектов Российской Федерации.

Происходит существенная структурная перестройка региональных систем образования на основе дифференциации и интеграции образовательных учреждений и услуг. Продолжается создание образовательных учреждений «повышенного типа» (гимназии, лицеи, колледжи, академии, университеты), расширяется спектр образовательных услуг, в том числе дополнительного и послевузовского образования, с учетом новых запросов личности, общества, государства, рынка труда, региональных и национальных социумов. Фактически каждый субъект Российской Федерации стремится к созданию на своей территории (в том числе в кооперации с сопредельными или столичными центрами образования) полного набора современных образовательных учреждений и услуг, включая развитие сети негосударственных образовательных структур.

Данный процесс сопровождается нарастающей интеграцией образовательных учреждений, созданием разнообразных региональных академических сообществ: «по горизонтали» на добровольной основе объединяют свой потенциал одноранговые разнопрофильные образовательные учреждения, «по вертикали» – разноуровневые однопрофильные образовательные учреждения. Усилилась тенденция комплексной интеграции разноуровневых и разнопрофильных образовательных учреждений. На территориях многих субъектов Российской Федерации созданы региональные учебно-научные центры, образовательные комплексы, учебные округа и другие интегрированные структуры. Наиболее «продвинутыми» процессы дифференциации и интеграции в развитии региональных систем образования, как правило, оказываются там, где их возглавляют университеты.

Формирование самодостаточных региональных систем образования становится основой устойчивого функционирования и развития территориальных социумов субъектов Российской Федерации. Более того, качественное и доступное

135 Организационно-экономические инновации в сфере образования. Материалы Всероссийского совещания-семинара «Структурно-функциональные и организационно-экономические инновации в системе образования». Тюмень, 1–4 февраля 1999 г.

Научно-техническое развитие и сотрудничество

Редколлегия:

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

139 Законодательное обеспечение научно-технического прогресса. Рекомендации парламентских слушаний от 3 декабря 1998 г.

144 Рекомендации по применению законодательства Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) к научным организациям

Теоретические проблемы регионалогии

163 Д.Н. Замятин. Историко-географические аспекты региональной политики и государственного управления в России

Экономика региона

173 О Бюджете развития Российской Федерации. Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ г. Москва

180 О повышении роли потребительской кооперации в обеспечении населения продовольствием. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 января 1999 г. № 24 г. Москва

185 Н.В. Рыскин. Методологические основы разработки концепции развития АПК в регионе

Социология региона

193 Современное состояние и перспективы развития экономической социологии. Международная научно-практическая конференция. Москва, 11 – 12 ноября 1998 г.

206 М.А. Севрук. Перспективы развития экономической социологии в России

212 Ю.Д. Федотов. Оценка региональных условий качества жизни различными социальными группами населения

Народы России: возрождение и развитие

219 Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества. Указ Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1397 г. Москва

Информационное пространство региона

225 Р.Т. Абдрашитов, А.Л. Пиддэ, С.Г. Сергеев. Автоматизированная система комплексного анализа ситуации в регионе

231 С.П. Жданова. Проблемы и противоречия рекламного рынка в прессе

236 **Рецензии**

244 **Конференции, встречи, дискуссии**

251 **Новые книги**

**КОНЦЕПЦИЯ
СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Введение

В блоке исследовательских программ, объединенных направлением «Вузовская наука – регионам», реализуется межвузовская научно-исследовательская программа «Региональная политика Российской Федерации в области высшего и среднего профессионального образования (1998 – 2000 гг.)», головной организацией по которой приказом Минобразования России от 25.02.98 № 515 утвержден НИИ регионалогии при Мордовском государственном университете. Основными направлениями программы определены:

- 1 Разработка концепции региональной политики Российской Федерации в области образования.
- 2 Разработка научных основ, принципов и механизмов государственно-общественного управления образованием.
- 3 Разработка методики формирования программ развития региональных систем образования на территории субъектов Российской Федерации.
- 4 Разработка методологических основ повышения роли университетов в интеграции и развитии региональных систем образования.

Исследования проводятся синхронно и взаимосвязанно по всем этим направлениям.

Материалы исследований систематически публикуются в журнале «Регионалогия» и периодическом сборнике «Региональная политика Российской Федерации в области образования».

26 января 1999 г. на III заседании Совета руководителей органов управления образованием субъектов Российской Федерации под руководством министра общего и профессионального образования Российской Федерации профессора В.М. Филиппова была рассмотрена и в основном одобрена Концепция современной региональной образовательной политики в Российской Федерации, представленная НИИ регионалогии и Управлением региональной образовательной по-

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический журнал

Учредители:

Министерство общего
и профессионального
образования
Российской Федерации

Министерство
науки и технологий
Российской Федерации

Научно-исследовательский
институт регионалиологии при
Мордовском университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

1 (№26)

1999

СОДЕРЖАНИЕ

- 3 Концепция современной региональной образовательной политики в Российской Федерации

Проблемы федерализма

- 17 О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ г. Москва

- 24 Семь критериев здоровой Федерации. Выступление Е.М. Примакова на Всеборисском совещании по вопросам развития федеративных отношений 26 января 1999 г.

- 29 Главное в национальной политике – защита прав и свобод человека независимо от национальной принадлежности и территории проживания в Российской Федерации. Выступление в должность министра национальной политики Российской Федерации Р.Г. Абдулатипова

- 33 О федеральной целевой программе «Сибирь» (Основные направления экономического и социального развития Сибири на период до 2005 года). Постановление Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1998 г. № 1510 г. Москва

- 34 Сибирское соглашение с премьером. Интервью председателя Совета межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» В. Кресса «Российской газете»

- 39 Д. В. Доленко. Творческое наследие Н.П. Огарева и современный российский федерализм

- 48 М. В. Масловская. Правовое регулирование избирательного процесса в субъектах Российской Федерации

Проблемы развития СНГ

- 56 Формирование союза России и Беларуси

Территориальное управление

- 64 Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 1998 г. № 1373 г. Москва

- 73 Положение о Межведомственной комиссии при Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации по подготовке предложений о государственной поддержке развития муниципальных образований и создании условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления

- 77 Мэры городов делают «ход конем». Совещание Союза российских городов, 19 февраля 1999 г.

- 80 Н. В. Никитенко, В. А. Кузьмина. Местное самоуправление в Псковской области: механизм реализации

- 91 А. Г. Киселев. Эффективность управленческой информации

Образование: региональный аспект

- 98 Об итогах работы системы образования России в 1998 г. и основных задачах Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в 1999 г. Доклад министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.М. Филиппова на заседании годичной коллегии 2 марта 1999 г.

- 120 Высшее образование в ХХI в.: подходы и практические меры. Материалы всемирной конференции ЮНЕСКО. Париж, 5–9 октября 1998 г.