ISBN 0131–5706

Научно-публицистический журнал

4 /2002



РОССИЯ

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители:

Министерство образования Российской Федерации

Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации

Государственное научное учреждение «Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете имени Н.П.Огарева»

Журнал издается с октября 1992 г.

Выходит 1 раз в квартал

4/2002

(№ 41)

СОДЕРЖАНИЕ

3 Формирование «информационного общества» в регионах России

Проблемы федерализма

17 **Л.Н.Линик.** К вопросу о разграничении правового регулирования между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательных правоотношений

23 **И.В.Бахлов.** Социальный федерализм: основные концепции, их истоки и эволюция

Территориальное управление

32 **Г.М.Самостроенко.** Стратегия развития региона как товар

42 **В.И.Осипов.** Информация и управление затратами промышленных предприятий региона

Экономика региона

50 **Е.Д.Кормишкин.** Экономическая безопасность как основа антикризисного управления регионом

59 **А.С.Лифшиц.** Развитие менеджмента промышленных предприятий региона

65 **В.В.Янов.** Вексельный оборот: региональные особенности

71 **М.М.Гудов, Н.Н.Семенова.** Совершенствование системы кредитования предприятий АПК

Научно-техническое развитие и сотрудничество

76 **Ю.Н.Андреев.** Научно-инновационные комплексы регионов как ресурс развития

88 **В.В.Иванов.** Наукограды как составная часть российской инновационной системы

97 **Д.Б.Шульгин, Е.Г.Кремко, С.В.Устелемов, В.С.Кортов.** Приоритеты политики Свердловской области в сфере вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот

Образование: региональный аспект

107 **Справка Министерства образования Российской Федерации об итогах проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена в 2002 г. и задачах эксперимента на 2003 г.**

123 **Об утверждении примерного положения о студенческом отряде.** Приказ Министерства образования Российской Федерации от 5 сентября 2002 г. № 3216 г. Москва

141 **О предоставлении автономии и самостоятельности учебным заведениям при ведении внебюджетной деятельности.** Письмо Всероссийской общественной организации Союз директоров средних специальных учебных заведений России Председателю Комитета по образованию и науке Государственной думы Федерального Собрания РФ А.В.Шишлову от 17 мая 2002 г. № 077-пп

143 **VII съезд Российского Союза ректоров: итоги и перспективы**

174 **Рекомендации XII Всероссийского совещания «Проблемы качества образования»** (24—29 мая 2002 г. (Уфа, УГАТУ)

180 **И.И.Борисов, В.С.Листенгартен.** Совет ректоров как центр взаимодействия вузов региона

189 **Н.Р.Кельчевская, М.И.Сроговић.** Взаимосвязь вузов и предприятий с учетом тенденций развития отрасли

Социальное развитие

194 **О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 г.».** Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 г. Москва

220 **В.Л.Кураков.** Актуальные проблемы социального развития России в условиях трансформации экономических отношений

Провинциальная культура

229 **В.И.Рогачев.** Интегративные процессы и культурное взаимодействие финно-угорских и тюркских народов Среднего Поволжья (на примере свадебных песен и обрядов мордвы и татар)

Рецензии

235

Новые книги

238

Редколлегия:

А.И.СУХАРЕВ
(главный редактор)
В.Н.АЛИМПИЕВ
Т.И.ГОЛУБЧИК
(ответственный секретарь)
В.И.ГРИБАНОВ
Д.В.ДОЛЕНКО
В.В.ИВАНОВ
В.В.КОЗИН
(заместитель главного редактора)
В.В.КОНАКОВ
Г.Ф.КУЦЕВ
Н.П.МАКАРКИН
А.В.МАРТЫНЕНКО
М.В.МОСИН
В.А.НЕЖДАНОВ
Ю.А.НОВИКОВ
К.И.ПЛЕТНЕВ
С.В.ПОЛУТИН
О.И.ПРУДНИКОВ
Ю.В.ШЛЕНОВ
Ю.Н.ЮДИНЦЕВ
В.А.ЮРЧЕНКОВ

© «Регионология», 2002

ФОРМИРОВАНИЕ «ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА» В РЕГИОНАХ РОССИИ

«Информационное общество» — это словосочетание становится все более популярным на различных форумах, в СМИ, государственных документах, научных трудах, программах и учебной литературе образовательных учреждений. И это не очередная дань моде, а отражение глобального процесса перехода человечества к качественно новой цивилизации. Перспективы этого типа цивилизации нашли отражение в Окинавской Хартии глобального информационного общества, подписанной руководителями 8 ведущих стран мира, в том числе Президентом России в августе 2000 г.

Приводим текст этого концептуального международного документа.

Хартия Глобального информационного общества (Окинава)*

В июле 2000 г. в Окинаве «восьмерка» приняла Хартию Глобального информационного общества, в которой устанавливаются основные принципы вхождения государств и стран в такое общество.

«Восьмерка» провозгласила основные положения, которые страны будут применять при осуществлении политики по формированию и развитию информационного общества. Это следующие положения.

1. Информационно-коммуникационные технологии (ИТ) — один из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. ИТ быстро становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики. Они также дают возможность всем частным лицам, фирмам и сообществам, занимающимся предпринимательской деятельностью, более эффективно и творчески решать экономические и социальные проблемы. Перед всеми нами открываются огромные возможности.

2. Суть стимулируемой ИТ экономической и социальной трансформации заключается в ее способности содействовать людям и обществу в использовании знаний и идей. Информа-

---

* См.: *Копылов В.А.* Информационное право. М., 2002. С. 24—34.

ционное общество позволяет людям шире использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления. Для этого руководители стран «восьмерки» будут принимать меры, чтобы ИТ служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления, международного мира и стабильности.

3. Стремясь к достижению этих целей, руководители стран «восьмерки» подтверждают свою приверженность принципу участия в этом процессе, исходя из того, что все люди повсеместно, без исключения должны иметь возможность пользоваться преимуществами глобального информационного общества. Устойчивость глобального информационного общества основывается на стимулирующих развитие человека демократических ценностях, таких как свободный обмен информацией и знаниями, взаимная терпимость и уважение к особенностям других людей.

4. Руководители стран «восьмерки» будут осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, по обеспечению экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству, по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе.

5. Руководители стран «восьмерки» отмечают, что Хартия является, прежде всего, призывом ко всем как в государственном, так и в частном секторах ликвидировать международный разрыв в области информации и знаний. Солидная основа политики и действий в сфере ИТ может изменить методы взаимодействия стран по продвижению социального и экономического прогресса во всем мире. Эффективное партнерство среди участников, включая совместное политическое сотрудничество, также является ключевым элементом рационального развития информационного общества. В Хартии выделяются четыре раздела: использование возможностей цифровых технологий; преодоление электронно-цифрового разрыва; содействие всеобщему участию; дальнейшее развитие.

Использование возможностей цифровых технологий

6. Задача заключается не только в стимулировании и содействии переходу к информационному обществу, но также и в реализации его полных экономических, социальных и культурных преимуществ. Для достижения этих целей важно строить работу на следующих ключевых направлениях:

проведение экономических и структурных реформ в целях создания обстановки открытости, эффективности, конкуренции и использования нововведений, которые дополнялись бы мерами по адаптации на рынках труда, развитию людских ресурсов и обеспечению социального согласия;

рациональное управление макроэкономикой, способствующее более точному планированию со стороны деловых кругов и потребителей и использование преимуществ новых информационных технологий;

разработка информационных сетей, обеспечивающих быстрый, надежный, безопасный и экономичный доступ с помощью конкурентных рыночных условий и соответствующих нововведений к сетевым технологиям, их обслуживанию и применению;

развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации, посредством образования и пожизненного обучения и удовлетворения растущего спроса на специалистов в области ИТ во многих секторах нашей экономики;

активное использование ИТ в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан.

7. Частный сектор играет жизненно важную роль в разработке информационных и коммуникационных сетей в информационном обществе. Однако задача создания предсказуемой, транспарентной и недискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества, лежит на правительствах. Необходимо позаботиться о том, чтобы правила и процедуры, имеющие отношение к ИТ, соответствовали коренным изменениям в экономических сделках с учетом принципов эффективного партнерства между государственным и частным секторами, а также транспарентности и технологической нейтральности. Такие правила должны быть предсказуемыми и способствовать укреплению делового и потребительского доверия.

В целях максимизации социальной и экономической выгоды информационного общества «восьмерка» согласна со следующими основными принципами и подходами и рекомендует их:

продолжение содействия развитию конкуренции и открытию рынков для информационной технологии и телекоммуникационной продукции и услуг, включая недискриминационное и основанное на затратах подключение к основным телекоммуникациям;

защита прав интеллектуальной собственности на информационные технологии. Это имеет важное значение для продвижения нововведений, связанных с ИТ, развития конкуренции и широкого внедрения новых технологий. «Восьмерка» приветствует совместную работу представителей органов власти стран по защите интеллектуальной собственности и поручает своим экспертам обсудить дальнейшие направления работы в этой сфере;

подтверждается обязательство правительств использовать только лицензированное программное обеспечение;

ряд услуг, включая телекоммуникации, транспорт, доставку посылок, имеют важное значение для информационного общества и экономик. Повышение их эффективности и конкурентоспособности позволит расширить преимущества информационного общества. Таможенные и экспедиторские процедуры также важны для развития информационных структур;

развитие трансграничной электронной торговли путем содействия дальнейшей либерализации, улучшения сетей и соответствующих услуг и процедур в контексте жестких рамок Всемирной торговой организации (ВТО), продолжение работы в области электронной торговли в ВТО и на других международных форумах и применение существующих торговых правил ВТО к электронной торговле;

последовательные подходы к налогообложению электронной торговли, основанные на обычных принципах, включая недискриминацию, равноправие, упрощенность и прочие ключевые элементы, согласованные в контексте работы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР);

продолжение практики освобождения электронных переводов от таможенных пошлин до тех пор, пока она не будет рассмотрена вновь на следующей министерской конференции ВТО;

продвижение рыночных стандартов, включая, например, технические стандарты функциональной совместимости;

повышение доверия потребителя к электронным рынкам в соответствии с руководящими принципами ОЭСР, в том числе

посредством эффективных саморегулирующих инициатив, таких как кодексы поведения, маркировка и другие программы подтверждения надежности, изучение вариантов устранения сложностей, которые испытывают потребители в ходе трансграничных споров, включая использование альтернативных механизмов разрешения споров;

развитие эффективного и значимого механизма защиты личной жизни потребителя, а также защиты личной жизни при обработке личных данных, обеспечивая при этом свободный поток информации;

дальнейшее развитие и эффективное функционирование электронной идентификации, электронной подписи, криптографии и других средств обеспечения безопасности и достоверности операций.

8. Усилия международного сообщества, направленные на развитие глобального информационного общества, должны сопровождаться согласованными действиями по созданию безопасного и свободного от преступности киберпространства. «Восьмерка» берет на себя обязательство обеспечить осуществление эффективных мер — как это указано в Руководящих принципах по безопасности информационных систем ОЭСР — в борьбе с преступностью в компьютерной сфере. Будет расширено сотрудничество стран «Группы восьми» в рамках Лионской группы по транснациональной организованной преступности. «Восьмерка» будет и далее содействовать установлению диалога с представителями промышленности о безопасности и доверии в киберпространстве. Необходимо также найти эффективные политические решения актуальных проблем, как, например, попытки несанкционированного доступа и компьютерные вирусы. «Восьмерка» будет и далее привлекать представителей промышленности и других посредников для защиты важных информационных инфраструктур.

Преодоление электронно-цифрового разрыва

9. Вопрос о преодолении электронно-цифрового разрыва внутри государств и между ними занял важное место в национальных дискуссиях. Каждый человек должен иметь возможность доступа к информационным и коммуникационным сетям. «Восьмерка» подтверждает приверженность предпринимаемым в настоящее время усилиям по разработке и осуществлению стратегии, направленной на решение данного вопроса. Приветствует то, что и промышленность, и гражданское обще-

ство все более склоняются к признанию необходимости преодоления этого разрыва. Мобилизация знаний и ресурсов в этой области — необходимое условие урегулирования данной проблемы. «Восьмерка» будет и далее стремиться к эффективному сотрудничеству между правительствами и гражданским обществом, чутко реагирующим на высокие темпы развития технологий и рынка.

10. Ключевой составляющей стратегии должно стать непрерывное движение в направлении всеобщего доступа для всех.

«Восьмерка» будет и далее:

содействовать установлению благоприятных рыночных условий, необходимых для предоставления населению услуг в области коммуникаций;

изыскивать дополнительные возможности, включая доступ через учреждения, открытые для широкой публики;

уделять приоритетное внимание совершенствованию сетевого доступа, особенно в отсталых городских, сельских и отдаленных районах;

уделять особое внимание нуждам и возможностям людей, пользующимся меньшей социальной защищенностью, людей с ограниченной трудоспособностью, а также пожилых граждан, активно осуществлять меры, направленные на предоставление им более легкого доступа;

содействовать дальнейшему развитию «удобных для пользования», «беспрепятственных» технологий, включая мобильный доступ к сети Интернет, более широкое использование бесплатного, общедоступного информационного наполнения и открытых для всех пользователей программных средств, соблюдая при этом права на интеллектуальную собственность.

11. Стратегия развития информационного общества должна сопровождаться развитием людских ресурсов, возможности которых соответствовали бы требованиям информационного века. «Восьмерка» обязуется предоставить всем гражданам возможность освоить и получить навыки работы с ИТ посредством образования, пожизненного обучения и подготовки. «Восьмерка» будет и далее стремиться к осуществлению этой масштабной цели, предоставляя школам, классам и библиотекам компьютерное оборудование, способное работать в режиме реального времени, а также направлять туда преподавателей, имеющих навыки работы с ИТ и мультимедийными средствами. Кроме того, будут осуществляться меры по поддержке и стимулированию малых и средних предприятий, а также людей, работающих не по найму, предоставляя им возмож-

ность подключаться к сети Интернет и эффективно ею пользоваться. Будет поощряться использование ИТ в целях предоставления гражданам возможности пожизненного обучения с применением передовых методик, особенно тем категориям граждан, которые в противном случае не имели бы доступа к образованию и профессиональной подготовке.

Содействие всеобщему участию

12. Информационные технологии открывают перед развивающимися странами великолепные возможности. Страны, которым удалось направить свой потенциал в нужное русло, могут надеяться на преодоление препятствий, традиционно возникающих в процессе развития инфраструктуры, более эффективное решение своих насущных задач в области развития, таких как сокращение бедности, здравоохранение, улучшение санитарных условий и образование, использование преимуществ быстрого роста глобальной электронной торговли. Некоторые развивающиеся страны достигли значительных успехов в этих областях.

13. Тем не менее не стоит недооценивать проблему мирового масштаба, связанную с преодолением существующих различий в области информации и знаний. «Восьмерка» отдает должное тому вниманию, которое уделяют этой проблеме многие развивающиеся страны. В действительности все те развивающиеся страны, которые не успевают за более высокими темпами развития ИТ, оказываются лишены возможности в полной мере участвовать в жизни информационного общества и экономике. Этот вопрос особенно остро стоит в тех странах, где распространению ИТ препятствует отставание в развитии основных экономических и социальных инфраструктур, в частности энергетического сектора, телекоммуникаций и образования.

14. «Восьмерка» признает, что при решении этой проблемы следует учитывать разнообразие условий и потребностей, сложившееся в развивающих странах. Здесь не может быть «уравнительного» решения. И это в свою очередь говорит о той важной роли, которую должны сыграть развивающиеся страны, выдвигая собственные инициативы о принятии последовательных национальных программ с целью осуществления политических мер, направленных на поддержку развития ИТ и конкуренции в этой сфере, а также создания нормативной базы, использование ИТ в интересах решения задач в области

развития и в социальной сфере, развитие людских ресурсов, имеющих навыки работы с ИТ, с целью поощрения выдвигаемых на локальном уровне инициатив и местного предпринимательства.

Дальнейшее развитие

15. Усилия по преодолению международной разобщенности в решающей степени зависят от эффективного сотрудничества между всеми участниками. Для создания рамочных условий для развития ИТ важную роль и в дальнейшем будет играть двустороннее и многостороннее сотрудничество. Международные финансовые институты, включая многосторонние банки развития, особенно Всемирный банк, весьма пригодны для этой цели и могут разрабатывать и осуществлять программы, которые будут способствовать росту и борьбе с бедностью, а также расширять связи, доступ и обучение. Международная сеть телекоммуникаций, ЮНКТАД и ЮНДП и другие соответствующие международные фонды также могут сыграть важную роль. Центральной остается роль частного сектора в продвижении ИТ в развивающихся странах. Он может существенно способствовать международным усилиям по преодолению цифрового разрыва. ИТ глобальны по сути и требуют глобального подхода.

16. «Восьмерка» приветствует предпринимаемые усилия по преодолению международного электронно-цифрового разрыва посредством двусторонней помощи в области развития и по линии международных организаций и частных групп. Приветствуется также вклад частного сектора в лице таких организаций, как Глобальная инициатива по ликвидации электронно-цифрового разрыва Всемирного экономического форума (ВЭФ) и Глобальный диалог бизнеса по вопросам электронной торговли (ГДБ), а также глобальный форум.

17. Как отмечается в Декларации о роли информационных технологий в контексте основанной на знаниях глобальной экономики, которая была принята Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС) на уровне министров, существует необходимость расширения международного диалога и сотрудничества в целях повышения эффективности программ и проектов в области информационных технологий совместно с развивающимися странами и сведения воедино «наилучшего опыта», а также мобилизации ресурсов всех участников для того, чтобы способствовать ликвидации электронно-цифрового раз-

рыва. «Восьмерка» будет и далее содействовать укреплению партнерства между развитыми и развивающимися странами, гражданским обществом, включая местные фирмы, фонды и учебные заведения, а также международные организации. «Восьмерка» будет работать над тем, чтобы развивающиеся страны в партнерстве с другими участниками могли получать финансовое, техническое и политическое обеспечение в целях создания благоприятного климата для использования информационных технологий.

18. «Восьмерка» согласилась учредить Группу по возможностям информационной технологии (Группа ДОТ), чтобы объединить усилия в целях формирования широкого международного подхода. Группа ДОТ будет созвана для изучения наилучших возможностей подключения к работе всех участников.

Эта группа высокого уровня в режиме тесных консультаций с другими партнерами и воспринимая потребности развивающихся стран будет:

активно содействовать диалогу с развивающимися странами, международными организациями и другими участниками для продвижения международного сотрудничества с целью формирования политического, нормативного и сетевого обеспечения, а также улучшения технической совместимости, расширения доступа, снижения затрат, укрепления человеческого потенциала, а также поощрения участия в глобальных сетях электронной торговли;

поощрять собственные усилия «восьмерки» в целях сотрудничества в осуществлении экспериментальных программ и проектов в области ИТ;

содействовать более тесному политическому диалогу между партнерами и работать над тем, чтобы мировая общественность больше знала о стоящих перед ней вызовах и имеющихся возможностях;

изучить вопрос о том, какой вклад вносит частный сектор и другие заинтересованные группы, например, Глобальная инициатива по ликвидации электронно-цифрового разрыва;

представить доклад по итогам работы личным представителям «восьмерки» до следующей встречи в Генуе.

19. Для выполнения этих задач группа будет изыскивать пути к принятию конкретных мер в указанных ниже приоритетных областях:

а) формирование политического, нормативного и сетевого обеспечения:

поддержка политического консультирования и укрепление местного потенциала, с тем чтобы способствовать проведению направленной на создание конкуренции, гибкой и учитывающей социальные аспекты политики, а также нормативному обеспечению;

содействие обмену опытом между развивающимися странами и другими партнерами;

содействие более эффективному и широкому использованию ИТ в области развития, включая такие широкие направления, как сокращение бедности, образование, здравоохранение и культура;

совершенствование системы управления, включая изучение новых методов комплексной разработки политики;

поддержка международных организаций в целях объединения интеллектуальных и финансовых ресурсов в контексте программ сотрудничества, таких как программа «InfoDev»;

б) улучшение технической совместимости, расширение доступа и снижение затрат:

мобилизация ресурсов в целях улучшения информационной и коммуникационной инфраструктуры, уделение особого внимания «партнерскому» подходу со стороны правительств, международных организаций, частного сектора и НПО;

поиск путей снижения затрат для развивающихся стран в обеспечении технической совместимости;

поддержка программ доступа на местном уровне;

поощрение технологических исследований и прикладных разработок в соответствии с конкретными потребностями развивающихся стран;

улучшения взаимодействия между сетями, службами и прикладными системами;

поощрение производства современной информационно-содержательной продукции, включая расширение объема информации на родных языках;

в) укрепление человеческого потенциала:

уделение повышенного внимания базовому образованию, а также расширению возможностей пожизненного обучения с упором на развитие навыков использования ИТ;

содействие подготовке специалистов в сфере ИТ и других актуальных областях, а также в нормативной сфере;

разработка инновационных подходов в целях расширения традиционной технической помощи, включая дистанционное обучение и подготовку на местном уровне;

создание сети государственных учреждений и институтов, включая школы, научно-исследовательские центры и университеты;

г) поощрение участия в работе глобальных сетей электронной торговли:

оценка и расширение возможностей использования электронной торговли посредством консультирования при открытии бизнеса в развивающихся странах, а также путем мобилизации ресурсов в целях содействия предпринимателям в использовании ИТ для повышения эффективности их деятельности и расширения доступа к новым рынкам;

обеспечение соответствия возникающих «правил игры» усилиям в сфере развития и укрепление способности развивающихся стран играть конструктивную роль в определении этих правил.

Таким образом, Окинавская Хартия являет собой важнейший документ, призванный организовать и активизировать деятельность стран и правительств на пути активного формирования глобального информационного общества планеты Земля. Большая роль в этом сложном комплексном процессе в Хартии отводится нормативному обеспечению, определяется его роль. «Восьмерка» говорит о необходимости создания и укрепления нормативной базы информационного общества, о его дальнейшем развитии, подготовке специалистов в нормативной сфере, продвижении международного сотрудничества в области нормативного обеспечения информационного общества.

Информационное право составляет нормативную базу информационного общества. Информационное право как нормативная база информационного общества, как и само информационное общество, только формируется.

* * *

Во многих странах разработаны или разрабатываются национальные программы становления и развития информационного общества. В частности, в нашей стране уже реализуется Программа «Электронная Россия», ряд других программ информатизации деятельности людей в сферах экологии, экономики, социальной, политической, духовно-культурной жизни. Предпринимаются попытки в разработке комплексных целевых программ информатизации в масштабах территориальных, региональных социумов. Например, ведется разработка комплексной целевой программы «Формирование информационного общества

в Республике Мордовия на период до 2010 г.». На стадии разработки концепции этой программы раскрылось большое проблемное поле, отражающее необходимость системного подхода к моделированию регионального информационного общества.

Прежде всего выявлено, что региональное информационное общество следует формировать в контексте становления и развития «глобального информационного общества», контуры которого интенсивно строятся на рубеже XX и XXI вв., свидетельством чего могут служить Интернет (мировая паутина), сотовая связь и некоторые другие глобальные информационные технологии. Технико-технологическая инфраструктура глобальной информатизации, хотя и является делом весьма дорогостоящим, но оказалась реально осуществимой в широких масштабах на всех континентах и в большинстве стран, в том числе и России. Хотя «цифровое неравенство» между странами и регионами еще весьма велико, оно имеет реальные перспективы для сокращения. Именно на решение этой задачи, в частности, направлено основное содержание отечественной программы «Электронная Россия», ее региональные проекты (подпрограммы). Гармонизация общенациональной и региональных, а также отраслевых (корпоративных) информационных инфраструктур — задача приоритетной значимости для создания целостного, системного информационного поля.

Значительно сложнее поддаются решению задачи социокультурного характера, так как большинство россиян еще не готовы войти в систему глобального информационного общества. Поэтому на первый план выдвигаются социокультурные проблемы.

Во-первых, резко возрастают требования к общей культуре участников информационного общения. В сущности, актуальной становится модель энциклопедической культуры человека XXI в. В большинстве развитых стран власти и академические сообщества озабочены разработкой и внедрением стандартов общего и профессионального образования. Европейские страны сегодня формируют единые подходы к образовательным системам на основе Болонской Декларации о гармонизации национальных образовательных стандартов. В настоящее время ведутся переговоры о вхождении России в этот процесс.

Стандартизация образования — противоречивый, но необходимый процесс. Эта работа ведется и в нашей стране как на федеральном, так и на региональных уровнях. Следует иметь в виду, что речь идет прежде всего о качестве образования на основе органического сочетания фундамен-

тальной эрудиции и готовности к практическому воплощению полученных знаний. Это самая трудная задача современного этапа модернизации российской системы образования. При этом следует осторожно относиться к призывам упрощения образовательного процесса, снижения интеллектуальной нагрузки учащихся общеобразовательных и профессиональных школ. В информационное общество налегке вряд ли возможно войти. Система образования призвана стать основным каналом, стартовой площадкой вхождения новых поколений в систему национального и глобального информационного общества. Сами образовательные учреждения, их система призваны стать ядром, базовым звеном информационного общества.

Во-вторых, информационное общение и информационная деятельность предполагают владение «языками цивилизации», прежде всего теми из них, которые являются инструментами повседневного и профессионального общения, включая иностранные. В глобальной сети в настоящее время преобладает английский язык. К числу коммуникативных языков относятся математика и логика. Правила поведения людей в процессе информационного общения определяют также право, этика, психология. Недооценка высококачественного владения языками цивилизации, как правило, оборачивается «информационной глухотой», поэтому высококачественное изучение, овладение родными и языками общегосударственного и международного общения выдвигается в число приоритетных задач формирования «информационного человека».

В-третьих, предстоит решение сложных задач применения, внедрения информационных технологий во все сферы экологической, производственной экономической, социальной, политической, управленческой и духовно-культурной деятельности. Идет процесс насыщения информационными технологиями и сферы быта.

Однако в реальной жизни диапазон применения современных информационных технологий весьма ограничен, например, для многих пользователей применение ПЭВМ остается данью моде. Во многих случаях выход в сеть Интернет носит преимущественно игровой характер, поэтому продвижение информационных технологий «вширь и вглубь» социальной жизни является стратегическим направлением формирования информационного общества.

В-четвертых, слабым звеном в становлении информационной культуры является медленное структурирование профес-

сионалов в этой сфере деятельности. Мелкие фирмы и группы программистов и инженеров-электронщиков не обеспечивают надежного сопровождения постановок и решения задач высоких технологий обучения расширяющегося фронта пользователей. В связи с этим создание крупных профессиональных структур, способных предоставить услуги пользователям высоких информационных технологий, — одно из стратегических направлений становления информационного общества.

В-пятых, формирование информационной культуры XXI в. предполагает становление государственно-общественного управления информатизацией. Пока в нашей стране преобладают ведомственные системы управления с низким уровнем межведомственной территориальной кооперации в информационной деятельности. Не решены еще многие правовые проблемы, в частности, в сфере информационной безопасности и авторского права.

Таким образом, развитие «человеческого фактора», его подготовка к высокотехнологической информационной деятельности, информационному общению — основное стратегическое направление становления информационного общества XXI в. Редакция журнала «Регионология» с 2003 г. вводит новую рубрику — «Информационное общество — региональный опыт» — и надеется, что наш авторский коллектив и читатели проявят повышенный интерес к этой рубрике.



Л.Н.ЛИНИК

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Логика регулирования любого вида отношений в федеративном государстве предполагает разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. В связи с этим возникает необходимость на конституционном уровне определения сферы полномочий каждого уровня власти. Разумное разделение государственной власти и ответственности за ее осуществление обеспечивает внутреннюю целостность и стабильность государства, делает власть более эффективной.

В Конституции Российской Федерации представлена достаточно жесткая модель разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Ст. 71 Конституции РФ устанавливает предметы ведения Российской Федерации, ст. 72 определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Оба перечня являются «закрытыми» и не могут изменяться иначе как в порядке внесения поправок в федеральную Конституцию. Остальные предметы ведения, не отнесенные к ведению федерации и совместному ведению, относятся к ведению субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ, к сожалению, не дает четкого разграничения сферы правового регулирования между Россией и ее субъектами в области избирательных правоотношений, однако устанавливает, во-первых, исключительно федеральный уровень регулирования прав и свобод человека. Согласно пункту в) ст. 71, а также ч. 3 ст. 55 к ведению федерации относятся регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а также вопросы ограничения данных прав и свобод. Причем последнее возможно только в конституционно значимых целях. Во-вторых, к совместному ведению федерации и субъектов отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправле-

ЛИНИК Людмила Ниловна, Председатель Центральной избирательной комиссии Чувашской Республики, кандидат юридических наук.

ния. При этом согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти», а по общему принципу определения компетенции субъекта Российской Федерации, установленному ст. 73 и 76 Конституции РФ, вне предметов исключительного федерального ведения и совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование.

Таким образом, избирательная система и избирательное право в Российской Федерации регулируются Конституцией РФ только путем закрепления в ст. 32 ч. 2 за гражданами Российской Федерации права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Согласно Конституции РФ отношения, связанные с содержанием избирательных прав и избирательной системы при формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должны регулироваться в полной мере самими субъектами Российской Федерации. Формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе путем их выборов, также осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Анализ избирательной системы и избирательного права страны приводит к выводу о том, что федеральное избирательное законодательство должно содержать гарантии и ограничения избирательных прав граждан, порядок и условия обеспечения защиты избирательных прав граждан, общие принципы организации системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

Субъекты федерации должны обеспечить создание системы регистрации избирателей, органов, обеспечивающих проведение выборов, развитие многопартийности и политической культуры избирателей, в том числе и необходимое законодательное регулирование отношений в сфере местного самоуправления.

Конституции, уставы, законы субъектов Российской Федерации должны определять сроки полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, периодичность выборов и точные даты их проведения. Законодательное регулирование этих вопросов должно соответствовать положениям Конституции РФ и федеральных законов, нормы которых регулируют вопросы общего характера.

Однако пока федеральный законодатель не вписывается в рамки данного подхода. Так, воздействие Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ распространяется далеко за пределы регулирования общих принципов права избирать и быть избранным. В сферу его регулирования попадает весь спектр избирательных отношений, начиная от субъективного избирательного права как института конституционного права, заканчивая жестким закреплением всех избирательных процедур, попадающих в сферу избирательного процесса, при этом регулируя выборы на всех уровнях власти.

Мы подвергаем сомнению необходимость и целесообразность федерального «вторжения» в сферу избирательных отношений далее установления гарантий и защиты избирательных прав граждан, принципиальных норм и положений. В противном случае данные нормы станут, на наш взгляд, препятствием для развития собственных избирательных систем субъектов Российской Федерации, вызовут ответное сопротивление субъектов (в особенности республик), ограниченных в проявлении своих территориальных и национальных особенностей.

Следует подчеркнуть, что Конституция РФ, устанавливая право российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, не предусматривает конкретизацию оснований и процедуры его осуществления в субъектах Российской Федерации. Следовательно, такая конкретизация входит в компетенцию субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, сущность федерального регулирования данных отношений заключается не в максимально подробной регламентации избирательных процедур, а в закреплении ряда принципов, основных положений, на которых должны строиться избирательные системы субъектов федерации и муниципальных образований, при этом выполняя основную свою функцию — обеспечение надлежащей защиты избирательных прав граждан. Эффективная защита состоит в целом комплексе норм, которые могут быть установлены только федеральным уровнем. Это нормы, регламентирующие контроль и ответственность участников избирательного процесса, обеспечивающие необходимую судебную и административную защиту прав граждан от возможных нарушений, быстрое и профессиональное рассмотрение избирательных споров.

В ведении субъекта Российской Федерации должны находиться такие вопросы, как порядок создания его избирательных комиссий, назначение голосования (в данном случае необходимо учитывать местные традиции и обычаи, в том числе религиозные, особенно в национальных республиках), осуществление регистрации избирателей, порядок голосования, а

также иные избирательные процедуры в рамках такой правовой отрасли, как избирательный процесс. При этом полномочия субъекта должны быть ограничены исключительно рамками соблюдения основных принципов избирательного права (свободного, прямого, тайного голосования) и обеспечения равенства прав граждан (вне зависимости от цензов проживания на территории, знания языка и пр.).

При проведении федеральных выборов места для правотворчества у региональных органов власти, в том числе у избирательных комиссий регионов, нет. В данной ситуации перед ними стоит задача по точному выполнению федеральных законов. Однако на региональных и местных выборах субъекты федерации имеют возможность для самостоятельного правотворчества, взяв за основу принципиальные положения федерального законодательства. Сегодня на данном уровне широкое поле для совершенствования законодательства. Во-первых, избирательное законодательство отдельных субъектов Российской Федерации по-прежнему противоречит федеральным конституционно-правовым основам (введение дополнительных избирательных цензов возраста, оседлости или национальной принадлежности для реализации пассивного избирательного права). Во-вторых, повторяются и углубляются недочеты федерального законодательства, в том числе и в части регулирования избирательных отношений в конституциях и уставах. В-третьих, допускаются новые просчеты. Безусловно, существующие проблемы регионального избирательного законодательства отчасти обусловлены его молодостью, но это не является препятствием для его совершенствования.

Особое внимание, на наш взгляд, следует обратить на ставшее модным в последние годы принятие кодексов субъектов федерации в целях обеспечения комплексного регулирования избирательных отношений в конкретном регионе. Известно, что кодекс представляет собой единый законодательный акт, в котором объединены и систематизированы нормы права, регулирующие определенную область общественных отношений. Чаще всего кодекс относится к какой-либо одной отрасли права, составляет законодательную основу этой области права. Расположение правовых норм в кодексе проводится в порядке, отражающем систему соответствующей отрасли права. Представляется, что для такого комплексного института, как избирательный процесс, кодификация может оказаться вполне естественной. Конституционное разграничение предметов ведения и полномочий в этой сфере дает возможность принятия кодексов о выборах в органы государственной власти и мест-

ного самоуправления отдельного субъекта Российской Федерации. Кроме того, широкое применение кодексов позволяет избежать неоправданного увеличения законодательного массива за счет повторения одних и тех же положений в различных актах регионального уровня.

Другим направлением по совершенствованию регионального избирательного законодательства должна стать работа по конституционному (уставному) регулированию вопросов избирательного права в субъектах федерации. Конституционное развитие России в последние годы характеризуется особым динамизмом и масштабностью. С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации наметилась тенденция конституционной реформы в рамках единого российского правового пространства. Устойчивым стал процесс принятия конституций и уставов субъектов Российской Федерации, соответствующих федеральной Конституции. Большинство субъектов пошли по пути воспроизведения в своих основных законах норм Конституции России. При этом даже некоторые явные несуразицы, например, включение в один раздел норм, определяющих характер деятельности органов прокуратуры и органов судебной власти, продублировано в конституциях (в частности, в Чувашской Республике). Перенесено во многих субъектах и достаточно сдержанное, если не сказать более, регулирование вопросов избирательного права. Как уже показано выше, Конституция РФ весьма скромно регулирует избирательные отношения. Она скорее создает условия для развития избирательного законодательства с опорой на международно-правовые стандарты. В отличие от Конституции 1978 г., действующая Конституция России не содержит специальной главы об избирательной системе, ее отдельные нормы, регулирующие избирательные отношения, разбросаны по всему тексту и не дают возможности цельного восприятия.

Такая осторожность в регулировании Конституцией РФ избирательных отношений вполне объяснима. Ее разработка, обсуждение и принятие проходили в начале 1990-х гг. Это время для России является переходным периодом от одной формы государственности к качественно иной — конституционно-демократической. Отношение народа к избирательным процедурам в это время характеризовалось недоверием, сформированным еще «советскими» выборами: безальтернативными, несвободными, с заранее предопределенными результатами. Очевидно, что такое отношение отразилось в конституционно-правовой регламентации избирательных отношений. Законодатели предпочли ограничиться лишь поверхностным

упоминанием институтов непосредственной демократии и права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Конституции и уставы большинства субъектов Российской Федерации сохраняют традицию скромного освещения избирательных вопросов, хотя и несколько более широкого, чем Конституция России. Однако, не следует забывать, что со времени принятия российской Конституции прошло более 9 лет. За это время многое изменилось в сознании народа, в том числе и отношение к выборам. Уже ни у кого не вызывает сомнений, что единственной оптимальной моделью легитимации и смены власти в государстве, претендующем на демократическое, являются выборы, основанные на избирательных стандартах, опробованных мировым сообществом. Сегодня мы можем утверждать, что состоялись вполне демократические выборы в органы государственной власти как Российской Федерации, так и субъектов федерации. Путем выборов сформировано местное самоуправление, активно используются референдумы по ключевым вопросам социально-политической жизни.

Избирательное право и система выборов должны получить новый уровень конституционно-правового закрепления и защищенности, так как показателем того, насколько общество осознало социальную значимость тех или иных отношений, служит содержание и объем их конституционной регламентации. Все это предопределяет необходимость более широкого и тщательного регулирования вопросов избирательного права в конституции, поэтому мы полагаем оправданным включение в конституции и уставы субъектов федерации норм, детализирующих основные принципы и положения избирательного права. Вместе с тем, считаем обязательным конституционно закрепить статус избирательных комиссий субъектов федерации.

Можно предложить и другие пути совершенствования избирательного законодательства в регионах России. Важное значение при этом приобретает обобщение практики конституционного (уставного) законотворчества и внесения субъектам федерации рекомендаций по юридически грамотному определению предметов собственного ведения. Предметы ведения субъекта федерации должны охватывать те сферы общественных отношений, которые связаны с их внутренними задачами, а реализуемая в этих целях компетенция не должна выходить за рамки собственных структур и базироваться на внутрирегиональных финансовых и материальных ресурсах.

Поступила 15.11.2002.



И.В.БАХЛОВ

СОЦИАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ, ИХ ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИЯ

Во второй половине XX в. начинают складываться теории, раскрывающие природу федеративных отношений. Ведущее место среди них, а также в практике федерализма в этот период занимают дуалистическая и кооперативная модели, но наряду с ними активно развивается теория социального федерализма. Теория дуалистического федерализма рассматривала проблему взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации сквозь призму специфики организации суверенитета федеративного государства. Теория кооперативного федерализма решала эту проблему посредством развития отношений кооперации и координации. При этом сущность взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации ограничивалась проблемой распределения компетенций и делегирования полномочий. Подобная трактовка федеративных отношений является базой для многочисленных конфликтов.

Теория социального федерализма и ее разновидности предлагают иное решение проблемы. Истоки теории социального федерализма можно отнести к началу XVII в., когда основоположник федеративной теории И.Альтузий в своем труде «Politica methodice digesta» (1614 г.) высказал идею образования государства «снизу вверх».

По его мнению, меньшие сообщества образуют более крупные. Каждая часть (сообщество) имеет свое правовое поле, но в каждой из них генетически присутствует государство, отличающееся исключительным суверенитетом. Взаимоотношения уровней власти должны строиться на принципе гармонии целого и его частей, государства и личности, объединений людей, и в конечном счете — государства и общества, поэтому концепция федерализма И.Альтузия получила название социального федерализма.

БАХЛОВ Игорь Владимирович, докторант кафедры страноведения историко-социологического института Мордовского государственного университета.

В XIX в. теория социального федерализма активно разрабатывалась в трудах теоретиков анархизма. Идейным основоположником этого направления был П.-Ж.Прудон, который рассматривал мировое сообщество как федерацию федераций. Здесь нетрудно заметить влияние идеи И.Канта о федерализме как основном способе организации международного сообщества[1] Федерации могут быть двух типов: 1) аграрно-индустриальные — федерации производственных ассоциаций (профсоюзов); 2) политические, основанные на децентрализации власти, разделении властей, обеспечении возможно большей степени суверенитета коммун (муниципалитетов) и региональных объединений. Представляя структуру государственной власти в виде пирамиды, П.-Ж.Прудон подчеркивал: «... в федеративной системе демократии власть не концентрируется в центре, основной пункт ее концентрации находится на базисе»[2] Поэтому федерализм, с его точки зрения, представляет собой альтернативу иерархии (вертикальной организации власти) и централизации управления. Таким образом, основные идеи Прудона в этом отношении сводятся к утверждению наднационального характера принципа федерализма, констатации существования наряду с территориальной организацией федерализма социального федерализма, основанного на объединении по социально-экономическим признакам, преимущественной концентрации властных полномочий на нижних уровнях управления.

В России теорию социального федерализма в русле анархосиндикализма развивали М.А.Бакунин и П.А.Кропоткин. Бакунин был активным сторонником идеи негосударственного федерализма. В своей работе «Федерализм, социализм и антитеологизм» он выступил за создание единой системы глобальной федерации, выделил общинный, провинциальный, национальный и международный уровни интеграции. Идеал федеративного устройства, по Бакунину, универсальный проект объединения индивидов, их ассоциаций и регионов, наций в иерархическую федеративную организацию со сложной системой общественной власти, образованной снизу вверх, от периферии к центру. Кропоткин придерживался идеи децентрализации как фактора прогресса, а федерализм признавал средством территориальной и функциональной децентрализации власти, так как по его мнению, только федерация создает реальное единство страны. Говоря о необходимости федерации в России, он подчеркивал: «...только путем федеративного договора и союза может установиться единение, без которого

равнины России рискуют превратиться в яблоко раздора между ее воинственными соседями, настоящими и будущими»[3]. Таким образом, представители российской теории социального федерализма рассматривали федерализм как принцип объединения индивидов, соответствующий важнейшему фактору прогресса — закону взаимной помощи.

В XX в. теория социального федерализма активно развивается в Европе и в Америке, причем в совершенно различных направлениях, что привело к многообразию концепций.

В 1950-е гг. во Франции в Ницце возникает школа интегрального федерализма, (отсюда ее название — Ниццская школа федерализма). Ее основателем является А.Марк. Представители этой школы: К.Нигуль, Р.-Ж.Дюнуи, М.Торелли и др. По мнению германского исследователя Т.Хюглина, основная особенность концепции интегрального федерализма состоит в том, что построенная на учении Прудона, она отделяет социально-горизонтальный принцип общественного взаимодействия и кооперации от необходимого политико-вертикального принципа — структуры власти, что делает теорию интегрального (социального) федерализма «альтернативой централизованно-государственной демократии»[4].

В качестве основных теоретических принципов этой школы выступают автономия социально-экономических базовых групп (как базовых компонентов структуры общества; при этом «исходным пунктом интегрального федерализма является плюралистический человек»[5], свободно контактирующий с ему подобными в процессе самоуправления, что и составляет основу этой группы) и на более высоком уровне — региональных союзов; кооперация этих союзов между собой (представляет форму так называемой горизонтальной кооперации, при которой взаимодействуют однопорядковые общности); субсидиарность разделения компетенции между частями целого, на практике это сводится к реализации принципа «точного соответствия» компетенции власти уровню стоящих перед ней проблем; партиципация всех в совместный процесс волеизъявления и решения, т.е. обеспечение максимально возможного участия людей в политическом процессе за счет приближения власти к избирателям[6]

Разрабатываемая в условиях унитарного государства (Франции) теория интегрального федерализма активно используется в практике строительства единой Европы. Механизмом ее построения является функционалистский (инструментальный) «градьюализм» (принцип постепенности), который исходит из

согласования интересов и выработки общих позиций в различных областях, их постепенного решения. Таким образом, «функциональный метод европейской интеграции» предусматривает постепенное объединение в рамках общей Европы государств с различными формами территориального устройства на основе принципов федерализма (при условии, что традиционные формы федерализма переживают на Западе кризис). Поэтому интегральный федерализм, не видящий разницы между регионами унитарного государства и субъектами федерации в функционально-практическом отношении, является, по мнению Л.Рэмхельда, своеобразным «выходом из тупика»[7] Он основан на распространении федералистских принципов на все уровни управленческой иерархии (от коммун до общеевропейских органов) и ориентирован на активное участие граждан в процессе управления. На практике это сводится к основанным на принципах субсидиарности и широкой партиципации автономии регионов в рамках существующих государств и Европейского союза, а также трансграничному сотрудничеству соседних регионов и их взаимодополняемости. Это возможно при отказе от идеи гегемонии одного из регионов в составе федеративного государства; неприятии доминирования в государственном масштабе одной политической партии или идеологии; ликвидации проблемы меньшинств (этнических, религиозных и т.п.), достижении толерантности в политической культуре общества; наличии внутренних мотивов к интеграции[8]

Таким образом, основным принципом теории интегрального федерализма можно назвать принцип «демонополизации государства», определяющей чертой которого является симбиоз двух взаимодополняющих процессов: делегирования полномочий «сверху вниз», т.е. достижения настоящей регионализации путем передачи максимального объема прав и ответственности на локальный и региональный уровни; демонополизации «снизу вверх», т.е. объединения, основанного на сотрудничестве, взаимодействии регионов. По сути представители концепции интегрального федерализма ставят знак равенства между федерализмом и регионализмом.

В этом же направлении, но с несколько иных позиций развивается теория социального федерализма в США. Одним из важнейших ее направлений является концепция самоуправляющегося общества В.Острома. В основе общества, по его мнению, должен лежать его самоуправленческий потенциал, проявляющийся в верховенстве права, отсутствии монополии

на власть, полицентрической структуре принятия решений, правовом регулировании процедур разрешения конфликтов, общей интеллектуальной культуре анализа возникающих проблем, других гражданских навыках, в частности, умении граждан объединяться на основе общих интересов и мирным путем находить оптимальные решения. С этой точки зрения федерализм можно охарактеризовать как конституционный выбор, многократно повторенный в отношении множества различных единиц правления, каждая из которых связана обязательными нормами конституционного права, что придает ему значение принципа, устанавливающего порядок в самоуправляющемся обществе.

Федеративная система правления должна включать в себя большое число правительств, каждое из которых организовано на принципах самоуправления и обладает определенной юрисдикцией, частично совпадающей с юрисдикцией других правительств, что является ее неотъемлемым признаком. Таким образом, В.Остром приходит к выводу о том, что федерализм как принцип организации самоуправляющегося общества предполагает создание так называемой полицентрической политической системы, которая представляет собой традиционную модель правления в регионе, характеризующуюся наличием множества политических юрисдикций[9]

По мнению Острома, «функциональный подход к федеративной системе правления включает анализ взаимодействия разнообразных единиц коллективного потребления и производственных единиц, которые работают в мультиорганизованном режиме, составляющем основу общественной экономики, где координация достигается путем сотрудничества между доступными конкурирующими альтернативами»[10] Для достижения такой координации не нужна разветвленная бюрократическая структура. Именно в этом и состоит значение федерализма как альтернативы централизованной властной иерархии, бюрократической системе, так как основой государственного устройства является не воля одного или многих «суверенов», заседающих в столице, а сеть взаимных соглашений между людьми «на местах». Эти соглашения строятся на взаимном уважении людей, вере в способность свободного человека самому или совместно с другими свободными людьми разрешать свои проблемы без команд и предписаний «начальства».

Значение концепции самоуправляющегося общества и федерализма как принципа его структурной организации подчеркивается мыслью В.Острома о том, что «современные демок-

ратические общества не могут быть насаждены сверху. Они появляются по мере того, как народы учатся сами справляться с проблемами коллективной организации, связанными с их общей взаимозависимостью»[11]

Достаточно близка к уже рассмотренным, но в значительной степени оригинальна, концепция социального федерализма Г.Таллока, основанная на подходе общественного выбора одного из направлений современной американской политологии, который заключается в анализе экономических методов, например, рационального соотношения экономической выгоды и структуры правительственной власти. Считая, что «ныне существующие государства слишком централизованы», Таллок основывается на необходимости обратного процесса — к большей федерализации. При этом федерализация вовсе не означает делегирование власти субъектам федерации: «ее можно и, даже необходимо, провести на более низком уровне»[12]. С этой точки зрения суть концепции Таллока заключается в том, что спасение государства в условиях разнообразия интересов национальных, этнических и конфессиональных групп — в максимальной федерализации, децентрализации правительственных функций. Выступая за ограничение социальных и экономических функций центра, он обосновывает целесообразность перемещения значительной их части на уровень малых и даже мельчайших административных и «социальных» единиц, считая в то же время, что необходимо избегать таких негативных крайностей, как власть централизованная или раздробленная в рамках множества полностью независимых мелких единиц правления.

Основной идеей концепции Г.Таллока является утверждение о том, что государственная власть срабатывает лучше всего, если имеется сочетание различных уровней вместо единой централизованной системы правления. Подобное сочетание лучше всего достигается с помощью федерализма, который означает наличие нескольких уровней государственного управления, на которых решаются свои специфические проблемы. Федерализм, однако, «нельзя сводить просто к центральному правительству и тем крупным подсистемам, которые в Америке называют штатами... Федерализм означает также существование более мелких единиц местного управления, наличие параллельных правящих структур...»[13].

К подобным структурам автор концепции относит различные «ассоциации», имеющие юрисдикцию нетерриториального характера (т.е. не связанные рамками определенной террито-

рии), создаваемые либо правительствами различного уровня, либо непосредственно гражданами. Совокупность подобных ассоциаций самого различного уровня и характера (например, ассоциация домовладельцев, решающая ряд внутренних вопросов — семейных отношений, образования и т.п.), их взаимодействие составляют понятие «социальный федерализм». Иными словами, это своеобразная комбинация органов управления разного уровня, выбранных таким образом, чтобы соответствовать конкретным задачам. Таллок полагает, что взаимоотношения различных уровней управления организованы примерно по единой схеме и основаны на двух основных принципах: более высокий уровень имеет власть над нижестоящим; но «органы, стоящие на более низком уровне, весьма успешно лоббируют свои интересы в органах более высокого уровня»[14]. Таким образом достигается необходимое равновесие между различными правящими структурами, в том числе ассоциациями различного уровня.

Не считая систему, созданную на основе концепции социального федерализма совершенной, Таллок оценивает ее как лучшую среди других альтернативных систем. Этот вывод основан на констатации ряда достоинств этой системы, с чем вполне можно согласиться. Во-первых, малые организации более эффективны и быстрее адаптируются к местным условиям, лучше отражают индивидуальные предпочтения граждан (выбрать для себя способ правления на индивидуальной основе и т.п.), позволяют в какой-то степени решить проблему конфликта большинства и меньшинства (путем создания ассоциаций по интересам и т.п.). Во-вторых, рядовые граждане обладают большими возможностями осуществления контроля за государственными чиновниками, если система управления раздроблена на множество единиц.

Анализируя современное состояние федералистской теоретической мысли, необходимо, на наш взгляд, разграничивать практику федеративных государств и федеративную теоретическую мысль, представленную множеством школ и направлений. Если федеративная практика, закрепленная нормами конституционного права, во многом продолжает базироваться на принципах дуалистического, в ряде случаев — кооперативного федерализма, то федеративная теория, учитывающая важнейшие тенденции современности (изменение условий взаимодействия центра и субъектов федерации, развитие регионализма, межрегионального сотрудничества и т.п.) более динамична.

С этой точки зрения рассмотренные выше концепции социального федерализма представляют несомненный интерес для дальнейшего развития федеративной практики, так как обладают рядом существенных достоинств. Во-первых, они основаны на примате интересов личности над задачей государства по жесткой регламентации общественных отношений и направлены, в конечном счете, на повышение адресности власти, т.е. приближение властных структур к уровню рядовых участников политического процесса, что позволяет им шире, полнее реализовать собственное политическое участие и осуществлять контроль за функционированием структур власти. Во-вторых, ориентация на нижний уровень структуры властных отношений в обществе позволяет говорить об отождествлении федерализма и регионализма, снятии жестких разграничений в определении статуса территориальных подразделений федеративного и унитарного государств, что должно означать развитие, расширение межрегионального сотрудничества. В-третьих, нельзя не отметить практической направленности рассматриваемых концепций, так как они направлены на осмысление активно развивающихся социально-политических тенденций и моделирование определенных типов структурирования властных отношений в обществе. Например, концепция «интегрального» федерализма обосновывает процессы европейской интеграции и пытается сформировать модель будущей «объединенной Европы» с учетом специфики объединения общностей различного уровня, с различной формой территориального устройства. Разработка концепций социального федерализма, развивающихся в США, вызвана необходимостью реформирования федерализма на основе достигнутого опыта развития институтов самоуправления различного уровня, прежде всего, самого нижнего.

Указанные достоинства не универсальны. Они должны иметь прочную базу из целого комплекса условий. Важнейшее место среди них занимает наличие «федералистической инфраструктуры»[15], важнейшим компонентом которой является тип политической культуры общества, основанный на традициях самоорганизации и самоуправления. Поэтому особую актуальность приобретает высказывание российского политолога А.С.Макарычева о том, что «принцип рассредоточения власти [а он и является определяющим в рассматриваемых концепциях — *И.Б.*]... благотворен в тех обществах, которые уже обладают устойчивыми традициями самоуправления и самоорганизации. При наложении этого принципа на иную реальность возникают непредвиденные “сценарии”»[16].

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: *Кант И.* К вечному миру. М., 1989. С. 33.

[2] Цит. по: *Deuerlein E.* Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des fцderativen Prinzips. Bonn, 1972. S. 102.

[3] Федерализм: Энцикл. словарь. М., 1997. С. 25—26, 117—119.

[4] *Hüglin Th.O.* Op. cit. S. 16.

[5] *Kinsky F.* Integraler Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktlösung // Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung / Hrsgn. von F. Esterbauer et al. Wien, 1977. S. 49.

[6] См.: *Макарычев А.С.* Регионализм и федерализм: исследования в Ницце // Полис. 1993. № 5. С. 153.

[7] Цит. по: *Сергунин А.А.* Проблемы и возможности регионалистики // Полис. 1994. № 5. С. 151.

[8] См.: *Макарычев А.С.* Федерализм и регионализм: европейские традиции, российские перспективы // Полис. 1994. № 5. С. 153.

[9] См.: *Остром В.* Смысл американского федерализма: что такое самоуправляющееся общество. М., 1993. С. 162, 255.

[10] Там же. С. 212.

[11] Там же. С. 34.

[12] *Таллок Г.* Новый федералист. М., 1993. С. 9—10.

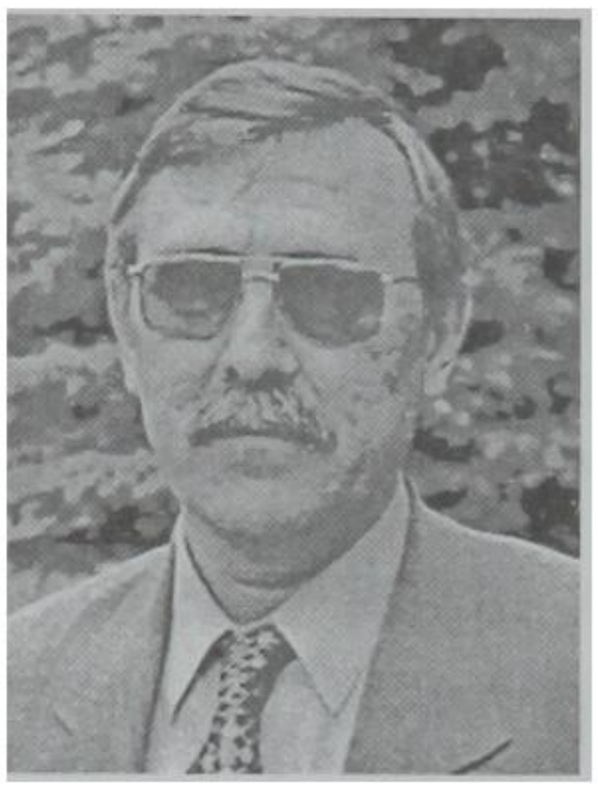
[13] Там же. С. 12—13.

[14] Там же. С. 108, 138.

[15] См.: *Pelinka A., Welan M.* Demokratie und Verfassung in Österreich. Wien — Frankfurt-a.-M. — Zürich, 1971. S. 16.

[16] *Макарычев А.С.* Федерализм и регионализм... С. 153.

Поступила 21.10.2002.



Г.М.САМОСТРОЕНКО

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА КАК ТОВАР

Стратегия развития является предметом пристального внимания и изучения многих ученых[1] Это не случайно, так как научные изыскания в этой области имеют важное теоретическое и прикладное значение. Возьмем, к примеру, сложившиеся два противоположных взгляда на сущность стратегий. С одной точки зрения, стратегия рассматривается как долгосрочный план достижения конкретной цели, в связи с чем разработка стратегии заключается в нахождении цели и составлении плана ее достижения. В данной ситуации все изменения предсказуемы, происходящие процессы детерминированы и поддаются полному контролю и управлению. Очевидно, что такая посылка ошибочна даже для плановой экономики, тем более — экономики рыночной, которой свойственна изменчивость окружающей среды. В связи с этим стратегия поведения должна нести в себе возможность получения преимуществ от изменений. Тем не менее, теория стратегического планирования строится именно на этой основе, что и следует отметить в качестве основного ее недостатка. Надежда на неизменность ситуации на рынке в течение длительного времени — ахиллесова пята «типового» стратегического планирования. Опыт свидетельствует, что резкое изменение ситуации делает бесполезными формальные схемы, построенные по принципу «от анализа к действию».

Другая точка зрения предполагает, что стратегия — это долгосрочное, качественно определенное направление развития субъекта хозяйствования, касающееся сферы, средств и форм его деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде, приводящей ее к поставленным целям. Такое понимание стратегии исключает детерминизм в поведении организации, так как стратегия, определяя направление в сторону

САМОСТРОЕНКО Георгий Максимович, доцент кафедры экономики и менеджмента Орловской региональной академии государственной службы, кандидат экономических наук.

конечного состояния, оставляет свободу выбора с учетом изменяющейся среды. В данном случае стратегию можно охарактеризовать как выбранное направление, путь дальнейшего поведения субъекта управления в среде, следование которым обеспечивает достижение поставленных целей. Эта точка зрения лежит в основе теории стратегического управления, а также говорит о естественном научном стремлении исследовать предмет от общего к частному, вычленяя из частного единичное. Вместе с тем акцент в исследованиях на изучении особенного не должен идти в ущерб изучению общего.

В рыночной экономике есть признак, объединяющий все стратегии, независимо от того, какой смысл вкладывается в ее определение, к какой школе она принадлежит, с каких позиций разрабатывается, а именно: все стратегии являются товаром. Методологически объединение стратегий развития на основе данного признака имеет непреходящее значение, поскольку позволяет по-новому рассматривать все, что связано с их формированием и реализацией: сущность, принципы, свойства, процессы, инструменты и методы.

В нашей трактовке стратегии развития региона имеет место последовательная трансформация параметров региональной социально-экономической системы (РСЭС) и ее позиции в состояние, соответствующее научно обоснованным, заданным параметрам во времени и пространстве. Трансформация параметров РСЭС в рамках стратегии имеет целевой характер и должна быть направлена на создание для населения и субъектов хозяйствования благоприятных условий жизнедеятельности. Стремление обеспечить взаимовыгодный обмен между сторонами, участвующими в товарообменных операциях, лежит в основе концепции маркетинга. Поэтому маркетинговый подход к проблеме формирования и реализации стратегии развития региона предполагает, что она представляет собой особого рода товар.

С позиций маркетинга товар — это все, что может быть предложено на рынке для привлечения внимания, ознакомления, использования или потребления и что может удовлетворить нужду или потребность. Не подлежит сомнению, что стратегия развития региона, по меньшей мере, привлекает внимание субъектов хозяйствования, заинтересованных в принятии обоснованного решения.

Следует отметить, что стратегия в бизнесе давно используется в качестве товара. Можно привести известное правило оценщиков бизнеса: если бизнес не имеет стратегии, то его цена определяется лишь стоимостью набора активов. Иными

словами, наличие у конкретного предприятия стратегии, обладающей достоинствами в глазах потенциальных покупателей, повышает цену этого предприятия на рынке. Немало примеров, когда простые люди берут у опытных специалистов советы на предмет стратегии поведения в определенной ситуации как в долгосрочном, среднесрочном, так и краткосрочном плане. Многие консалтинговые фирмы специализируются на разработке стратегии развития для конкретных предприятий, предлагая ее за соответствующее вознаграждение. Можно назвать также примеры разработки на взаимовыгодных условиях стратегии развития для стран, городов, регионов.

Стратегия развития как товар не имеет вещественной формы, по этому признаку она близка к услугам. Как любая услуга, стратегия неосязаема, результат ее потребления ощутим лишь в процессе реализации. Вместе с тем между стратегией и услугой есть существенные различия. Услуга неотделима от продавца, а стратегия может быть успешно реализована, т.е. потреблена покупателем без участия субъекта, ее продавшего. Поэтому стратегия развития региона как товар по своим особенностям близка к продукту интеллектуальной собственности, идее. Из этого заключения вытекают важные для теории и практики регионального развития выводы. К примеру, как сегментировать рынок потенциальных пользователей стратегии и работать с выделенными сегментами, создавать «товар» и его разновидности, строить каналы распространения стратегии, использовать маркетинговые коммуникации и т.д.

Как и любой иной товар, стратегия обладает потребительной стоимостью. Главная функция товара «стратегия развития» — обеспечение достижения желаемого состояния, позиции с помощью осуществления заранее определенных трансформаций. Предоставление желаемой возможности определяет полезность специфического товара под названием «стратегия развития».

Стратегия развития представляет собой набор полезных для пользователя свойств. Потенциальные покупатели оценивают различные свойства стратегии и выбирают предлагаемый товар, полагаясь на свое понимание ценности, которой, по их мнению, он обладает. Именно на эти способности, которыми обладает товар «стратегия развития», предъявляется спрос на рынке.

Для выявления наиболее ценных свойств товара «стратегия развития региона», был проведен экспертный опрос. В экспертную группу вошли работники органов государственной власти (федерального и регионального подчинения) Орловской, Брян-

ской, Смоленской и Курской областей. В качестве важнейших свойств стратегии были названы три: затраты материальных, трудовых и финансовых ресурсов, необходимые для формирования и реализации стратегии; время, необходимое для реализации стратегии; потери материальных, трудовых и финансовых ресурсов, а также экологические потери, возникающие в ходе реализации стратегии.

Логично было бы ожидать, что в числе особо ценимых свойств стратегии будут названы разнообразные качественные ее характеристики (доступность, ясность, комфортность и т.п.). Но, как следует из результатов опроса, свойства стратегии, ценимые потенциальными пользователями, не сводятся к качественным характеристикам. Практически все перечисленные свойства имеют стоимостный характер, поскольку время также имеет стоимостную оценку.

По нашему мнению, в этом нет противоречия. Потребительская ценность в маркетинге есть результат сопоставления выгод, которые потребитель получает путем приобретения и использования товара, а также затрат на его приобретение. Мы считаем, что пользователи склонны рассматривать потребительную стоимость стратегии как одно свойство, которое было указано выше: ее способность производить необходимые трансформации. Все остальные свойства стратегии оцениваются пользователями лишь с затратных позиций: во что обойдется предусматриваемая данной стратегией трансформация. Проведенный опрос выявил обычный подход покупателя к определению потребительской ценности, когда для выбора лучшего, предпочтительного товара, воедино сводятся потребительские и стоимостные показатели.

При оценке стоимости стратегии следует учитывать два обстоятельства. В маркетинге различают цену товара и полную цену его потребления. Цена товара есть сумма, которую должен заплатить потребитель при его покупке. Цена стратегии определяется суммой затрат материальных, трудовых и финансовых ресурсов, необходимых для формирования стратегии. Полная цена потребления товара включает не только цену покупки, но и издержки потребления, с которыми придется сталкиваться покупателям в процессе использования товара. В качестве издержек потребления выступают затраты материальных, трудовых и финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии: время, требуемое для реализации стратегии, а также потери материальных, трудовых, финансовых ресурсов и экологические потери, возникающие в

ходе реализации стратегии. Из результатов проведенного опроса выяснилось, что при оценке полезности товара «стратегия развития» потенциальных потребителей волнуют издержки, связанные с использованием стратегии.

Цена стратегии на момент осуществления сделки и полная цена ее потребления существенно различаются. Это характерно практически для всех товаров длительного пользования. Поэтому в ходе обоснования стратегии развития региона следует особое внимание уделять расчету полной цены ее потребления по каждому альтернативному варианту с тем, чтобы население и субъекты хозяйствования могли в полной мере оценить достоинства и недостатки предлагаемой сделки.

В связи с этим весьма актуальна проблема информирования потенциальных покупателей о величине затрат по всем статьям издержек потребления стратегии. Современная концепция маркетинга требует, чтобы покупатель был осведомлен обо всех свойствах предлагаемого товара. В этом случае покупка товара осуществляется осознанно, что ведет к достижению взаимной удовлетворенности сторон, совершивших сделку. При продаже товара «стратегия развития» данное обстоятельство имеет первостепенное значение, поскольку в будущем обеспечит необходимое для ее реализации взаимодействие сторон. Предоставление продавцом неполной или искаженной информации свидетельствует о попытке сбыть не отвечающий потребностям, или же некачественный товар.

Таким образом, предложенный подход способствует отражению и учету потребительских предпочтений, позволяет судить о полной стоимости стратегий развития, а также имеет глубокий методологический смысл, заключающийся в возможности реальной оценки социально-экономической эффективности каждого из рассматриваемых ее вариантов и оптимального выбора.

Стратегия как товар может быть классифицирована по типам покупателей, направлениям и видам деятельности, что играет важную теоретическую и практическую роль, поскольку определяет подходы к сегментации рынка потенциальных пользователей стратегии и организации работы с выделенными сегментами, созданию товара и дополнений к нему, построению каналов распространения стратегии, использованию маркетинговых коммуникаций и т.д. Указанные выше положения определяют особенности товарной и ценовой политики в системе маркетинга стратегии развития.

Ядро маркетинга представляет процесс обмена. Покупателями стратегии развития могут являться отдельные физичес-

кие лица, коммерческие и некоммерческие предприятия и организации, их работники, выступающие в этой роли совместно с органами управления или самостоятельно. Особенно наглядно товарообменный процесс по поводу купли-продажи стратегии развития протекает в открытых акционерных обществах на выборах представителей топ-менеджмента. Покупателями стратегии развития являются органы управления соответствующего уровня, выступающие от имени населения муниципального образования, субъекта федерации, страны в целом. Тот факт, что стратегия развития покупается не самим потребителем — населением, а представляющими их интересы и нужды органами управления, говорит о необходимости формирования нормативно-правовой базы, регулирующей подобного рода сделки на рынке стратегий. Несмотря на то, что Российская Федерация признана страной с рыночной экономикой, сделки по купле-продаже такого важного и дорогостоящего товара долговременного пользования, каким является «стратегия развития региона (страны)», ни в стране в целом, ни на региональном (муниципальном) уровне юридическим оформлением пока еще не сопровождается.

Развитый рынок стратегий предполагает функционирование в нем консалтинговых фирм, которые будут заниматься разработкой и продажей данного товара, а также оказывать потребителям необходимые услуги, включая консультирование. Анализ рынка консалтинговых услуг и деятельности фирм, их представляющих, показывает, что в стране создана профессиональная основа для выхода на него товара под названием «стратегия развития». Страхование рисков, связанных с покупкой и использованием стратегии развития, могло бы снять многие проблемы и сомнения, которые волнуют сегодня покупателей и пользователей товара.

Особенностью рынка стратегии развития является низкая конкурентность. Покупатель стратегии (дифференцированного товара) всегда выступает в единственном числе, даже в том случае, если потребителей купленного товара много. Например, стратегию развития конкретного региона, по сути, покупает находящееся на его территории сообщество, хотя полезными свойствами стратегии члены сообщества будут пользоваться не только коллективно, но и каждый в отдельности. Товары, предлагаемые на данном рынке разными продавцами, предназначены для удовлетворения потребностей определенного клиента и не могут быть проданы без соответствующей доработки. Покупатель имеет возможность максимизиро-

вать свою прибыль путем покупки единственной стратегии из предлагаемых альтернатив и при этом платить за нее меньше, чем в условиях конкуренции. Иными словами, рынок стратегии развития является рынком монопсонии.

Современные рынки отличаются тем, что сопутствующие услуги считаются не менее важными, чем базовый товар. Задача организации заключается в том, чтобы определить наиболее ценные, с точки зрения покупателей, характеристики товаров и обслуживания. На основании полученных данных разрабатывается система стимулирования и подготовки персонала, осуществляется постоянный контроль за эффективностью его работы в соответствии с выбранными критериями.

Интерес представляют особенности рынка стратегий развития. К примеру, одна из специфических черт рынка стратегий регионального развития заключается в том, что он характеризуется четко очерченными сегментами. В их числе следует назвать население (причем этот сегмент рынка можно дифференцировать по ряду таких существенных признаков, как уровень доходов, географический, культурный, образ жизни и т.д.), предпринимателей (сегмент, который можно детализировать по отраслевому признаку, масштабам деятельности, форме собственности и т.д.), общественные организации, органы управления. Потребители в каждом сегменте легко достижимы.

Учитывая эту особенность рынка стратегии развития региона, можно сделать вывод о том, что целесообразно использовать два подхода к освоению рынка стратегий: недифференцированный и дифференцированный маркетинг. Первый эффективен, как правило, для неразвитых рынков, а также в условиях экстремального состояния или развития маркетинговой среды. В этом случае все перечисленные выше целевые сегменты рынка будут положительно воспринимать и использовать один базовый товар, несмотря на имеющиеся у них различия. Если социально-экономическое положение устойчиво, то на рынок стратегии развития должен подаваться не только базовый товар (объединяющая всех стратегия), но и сопутствующие услуги, которые призваны удовлетворять специфические требования каждого из сегментов. Сложность работы на таких рынках заключается в том, что предоставляемые услуги должны отвечать требованиям эффективности Парето, т.е. их потребление, как минимум, не должно ухудшать достигнутый в других сегментах уровень удовлетворенности.

С точки зрения маркетинга информация о запросах потребителей более важна, чем данные о характеристиках товара.

Признание этого факта предполагает необходимость соответствующих организационных усилий: на рынке стратегий нужно не просто предложить вариант стратегии, а совместно с группами заинтересованных потребителей (жителями, мелким бизнесом, крупными предприятиями и т.д.) находить наилучшие возможности ее реализации. Тем самым можно снять возможные противоречия между дополнительными услугами, сформировать параметры «базового товара».

По степени удовлетворенности потребностей обычно выделяют три группы рынков. Существующие рынки характеризуются удовлетворенностью потребителей предлагаемыми стратегиями и дополнительными услугами. Появляющиеся на них новые продавцы с вариантами стратегий предлагают не новые блага, а скорее конкурентоспособные цены или средства продвижения. Эти стратегии обеспечивают при использовании обычную выгоду, ничем практически не отличаясь друг от друга (кроме уровня затрат и потерь). На этих рынках и ведется сегодня основная борьба не только в регионах, но и в стране. Скрытые (латентные) рынки состоят из потребителей с определенными потребностями, которые еще не удовлетворены альтернативными стратегиями. Наиболее привлекательные перспективы открываются разработчикам стратегий в удовлетворении потребностей, которые остались незамеченными конкурентами. К третьей группе относятся зарождающиеся рынки, формирующиеся из нужд, о желательности удовлетворения которых потребители даже не подозревают. Такие рынки возникают значительно чаще, чем предполагают сами разработчики. Новейшие стратегии и услуги изменяют поведение потребителей и создают новые рынки. Существование трех групп рынков определяет необходимость учета их особенностей при формировании и реализации такого специфического товара, каким является стратегия развития.

Разработанная и используемая стратегия не является чем-то застывшим, она пересматривается и корректируется в соответствии с изменениями внешней и внутренней среды, потребностями пользователя. При этом возникают закономерные вопросы: нужно ли пересматривать всю стратегию целиком или же только отдельные ее составляющие и как это делать. Исследование стратегии развития в качестве товара позволяет выработать единый подход к решению данных вопросов, в рамках которого необходимо выделять соответствующие каждому из рынков типы стратегий: базовые, ключевые и новаторские.

Для практической реализации предлагаемого подхода как фактора, обеспечивающего эффективное и созидательное взаимодействие в рамках региона, следует подчеркнуть несколько важных особенностей.

Во-первых, выгоду от наличия у региона ясной стратегии развития извлекают не только те, кто ориентируются на нее в своей деятельности. Пользу получают также представители других регионов. Поскольку они могут оказать как положительное, так и отрицательное воздействие на ход реализации стратегии, постольку в процессе формирования стратегии необходимо учитывать и их социально-экономические интересы. Следовательно, стратегия развития региона должна не на словах, а на деле служить интересам всего сообщества, а не отдельных групп, его представляющих. Именно здесь следует искать латентные и развивающиеся рынки.

Во-вторых, в процессе формирования и использования стратегии развития имеет место ярко выраженная информационная асимметрия. С одной стороны, она характеризуется отсутствием полной информации у реальных и потенциальных потребителей о свойствах предлагаемой стратегии; с другой — отсутствием подготовки потребителей для оценки качества стратегии. Иными словами, в процессе разработки стратегии следует опираться на осознанную поддержку заинтересованных субъектов хозяйствования и одновременно активно формировать условия для поддержки среди тех, кто по разным причинам не может по достоинству оценить содержащиеся в ней преимущества.

В-третьих, покупатели редко способны точно и объективно представить себе соотношение потребительской ценности товара и затрат на его приобретение, причем потребители полагаются на собственное ощущение ценности. В этой черте покупательского поведения заложены потенциальные возможности и просчеты разработчиков стратегии развития. Неудовлетворенность населения и других субъектов хозяйствования стратегией развития региона грозит ее создателям крахом карьеры, уходом с политической сцены и другими неприятностями. Поэтому с позиций маркетинга целесообразно обещать лишь то, что можно выполнить, но делать, по возможности, больше обещанного.

При решении тактических и стратегических задач предприниматель на современном рынке не может обойтись без применения инструментария маркетинга. Разрабатывая стратегию развития и реализуя ее в случае одобрения избирателями,

лидеры партии, движения, претенденты на пост президента, губернатора, мэра по сути занимаются экономическим созиданием, т.е. проблемами качественно иного уровня, значительно более сложными, неизмеримо более важными и несопоставимыми по степени ответственности с задачами, свойственными обычной предпринимательской деятельности. Успешному решению этих проблем будет способствовать использование принципов маркетинга.

В результате использования предложенного подхода категория «стратегия развития» получит статус рыночной со всеми вытекающими отсюда правами и обязанностями. Тем самым будет создан прочный фундамент отношений между субъектами данного рынка в процессе осуществления товарообменных операций в сфере государственного, регионального и муниципального управления.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: *Porter M.T.* What is Strategy? // Harvard Bussiness Review (November — December, 1996); *Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж.* Школы стратегий. СПб., 2000. С. 12—20; *Lauriol J.* Une analyse des representations de la strategic et de son management dans la production d'ouvreges de la langue francaise (prepared for La Journee Recherche of AIMS, for FNEGE, in France, 11 October 1996); *Bowman E.H.* Strategic History: Through Different Mirrors Advances in Strategic Management (11A, JAI Press, 1995); *Абалкин Л.* Стратегия развития российской экономики и программа первоочередных шагов. М., 1996; *Баранчеев В.* Стратегический анализ: технология, инструменты, организация // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 5; *Гапоненко А.Л.* Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учеб. пособие. М., 2001; *Кетова Н.П.* Региональный маркетинг: стратегии и технологии // Региональные стратегии и технологии экономического развития. Ростов н/Д, 1999; *Круглов М.И.* Стратегическое управление компанией: Учеб. для вузов. М., 1998; *Круг М.Д.* Разработка корпоративных стратегий компании // ЭКО. 2001. № 6. С. 112—117; Экономическая стратегия фирмы: Учеб. пособие / Под ред. проф. А.П. Градова. СПб., 1995.

Поступила 23.07.2002.



В.И.ОСИПОВ

ИНФОРМАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЗАТРАТАМИ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА

В процессе производственно-хозяйственной деятельности промышленные предприятия сталкиваются с множеством различных проблем, успешное преодоление которых во многом зависит от состояния системы управления. При этом особо важное значение имеет наличие высокого качества управления издержками, осуществляющего контроль и регулирование эффективности потребления ресурсов предприятия и определяющего в значительной степени его конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках.

Повышение качества управления затратами промышленных предприятий в значительной степени будет способствовать экономическому росту региона, значимость которого сейчас трудно переоценить. Глава РМ Н.И.Меркушкин в послании Государственному Собранию Республики Мордовия на 2002 г. отметил: «Главная наша задача — создание условий для эффективного экономического роста»[1] Успешное решение этой задачи позволит увеличить объемы промышленного производства более высокими темпами.

Однако несмотря на увеличение объема промышленного производства в последние годы, ресурсы промышленных предприятий продолжают использоваться недостаточно рационально. О неадекватном отношении промышленных предприятий Республики Мордовия к обеспечению эффективного потребления вложенных в производство средств свидетельствуют высокие темпы роста их затрат, что особенно отчетливо проявляется в материалоемких отраслях промышленности, к которым относится и машиностроение. На долю материалов в этой отрасли приходится 60—80 % общей суммы затрат. О темпах роста издержек наиболее крупных предприятий машиностроения Республики Мордовия можно судить по данным табл. 1.

ОСИПОВ Владимир Иванович, доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

Таблица 1

Динамика затрат за 1998—2000 гг., %

Предприятие	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
ОАО «Лисма»	125,9	139,7	171,6	124,3
ОАО «Рузаевский завод химического машиностроения»	79,1	96,3	164,4	156,6
ОАО «Электровыпрямитель»	121,0	141,0	163,3	138,8

Для регионов, не располагающих большими запасами природных ресурсов, их расточительное использование в производстве является серьезной проблемой. В условиях опережающих темпов роста затрат по сравнению с увеличением объема производства происходит «проедание» средств предприятий региона, ухудшение его финансового положения и снижение жизненного уровня населения. В связи с этим особо важное значение имеет укрепление режима экономии на промышленных предприятиях, которое может быть реализовано лишь при наличии развитой системы управления издержками производства.

Главными задачами системы экономии являются ведение действенного контроля затрат в процессе производства и сбыта продукции, их регулирование; определение оптимального объема затрат, продаж и прибыли; ориентация предприятия на выпуск наиболее рентабельных и конкурентоспособных изделий; обеспечение высокого организационно-технического уровня производства; установление норм затрат и принятие плановых показателей по издержкам, нацеливающих трудовой коллектив на рациональное расходование ресурсов в предстоящем периоде.

Успешное решение этих задач возможно при наличии разносторонней и качественной информации, позволяющей объективно оценивать издержки, влияющие на них факторы, и принятии адекватных мер по оптимизации затрат. Получение такого рода информации принадлежит к сфере деятельности информационно-контрольной системы управления издержками производства. В обязанности этой системы входит формирование параметрической (нормативной и плановой) и учетно-аналитической информации. Каждому из этих видов информации в управлении издержками отводится определенная роль, посредством выполнения которой реализуются его конкретные задачи. Получение такой информации способствует повышению эффективности управления затратами.

Нормы расхода и плановые показатели, характеризующие издержки, после их утверждения принимают форму управленческих решений, обязательных к выполнению коллективом предприятия. Посредством их соблюдения осуществляется регулирование затрат. Использование передовых методик нормирования и планирования издержек способствует в плановом периоде хозяйствования наиболее рациональному расходованию ресурсов, поэтому их внедрение должно, на наш взгляд, относиться к числу первоочередных задач промышленных предприятий региона.

Особенно остро проблема объективного нормирования и планирования затрат проявляется при ориентации предприятия на инновационный ассортимент продукции, расширению которого в нынешних условиях хозяйствования необходимо уделять как можно больше внимания. Нормы расхода ресурсов на изготовление относящихся к нему изделий при переходе на их постоянный выпуск подвергаются, как правило, частым корректировкам. Это связано прежде всего с недоработками в конструкции и технологии производства новых видов продукции, заменой используемых при их изготовлении материалов и технологической оснастки, ошибками в расчетах при установлении оптимального расхода того или иного ресурса и т.д. Поэтому нормы затрат по новым видам продукции менее надежны, чем относящиеся к уже освоенным изделиям. Отмеченное обстоятельство негативно сказывается на качестве плановых показателей, определяющих потребление ресурсов по инновационному ассортименту продукции. Постоянный пересмотр норм приводит к тому, что план затрат по данному ассортименту перестает выражать оптимальную величину издержек на изготовление входящих в него изделий. Для устранения указанных недостатков в нормировании и планировании затрат необходимо улучшать качество научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, применять функционально-стоимостной анализ для снижения расходов на изготовление новых изделий, совершенствовать материально-техническое снабжение предприятия, шире использовать приемы прогнозирования и т.д.

Соблюдение установленных в виде норм и планов параметров потребления ресурсов подлежит тщательному контролю, который осуществляется путем выявления отклонений от установленных параметров затрат и выяснения причин их возникновения. Важное значение в связи с этим имеет ведение учета затрат, формирующего информацию о фактических издерж-

ках предприятия. Посредством применения в нем нормативно-параметрических систем реализуется его контрольная функция. Эти системы не только констатируют факты реального потребления ресурсов, но и благодаря отражению с их помощью отклонений от норм затрат, позволяют производить оценку эффективности работы предприятия и его структурных подразделений.

Наиболее ценными в этом плане представляются сведения об отклонениях от норм, получаемые при использовании системы нормативного учета затрат. Его главными достоинствами являются детализированная информация о потреблении ресурсов и оперативное выявление отклонений от норм. Отмеченные свойства системы способствуют своевременному обнаружению негативных явлений, вызывающих возникновение нерациональных затрат, и принятию целенаправленных мер по их устранению. Однако на практике нормативно-параметрические системы учета и контроля затрат в полном объеме применяются крайне редко. Промышленные предприятия, в лучшем случае, используют лишь их отдельные элементы, что существенно снижает эффективность управления издержками производства.

Контроль за соблюдением плановых показателей по затратам, в силу их применения для более обобщенного параметрирования издержек предприятия, предполагает анализ его расходов. Он осуществляется путем сопоставления плановой и отчетной информации, характеризующей издержки за истекший период, и выявления факторов, обусловивших возникновение перерасхода ресурсов. По результатам анализа даются рекомендации по устранению недостатков, которые должны быть приняты во внимание при выработке управленческих решений, определяющих деятельность хозяйствующего субъекта в будущем. При этом целесообразно использовать зарубежный опыт анализа затрат, который предусматривает обособленную оценку выполнения плана в части переменных и постоянных расходов, что способствует более правильному установлению роли предприятия в достижении поставленной цели.

В наглядной форме назначение и взаимосвязь отдельных видов информации в управлении затратами промышленного предприятия показаны на рисунке.

Информация, вырабатываемая в процессе нормирования планирования учета и анализа затрат, должна соответствовать определенным критериям качества, требованиям управления издержками производства. Их неукоснительное соблю-

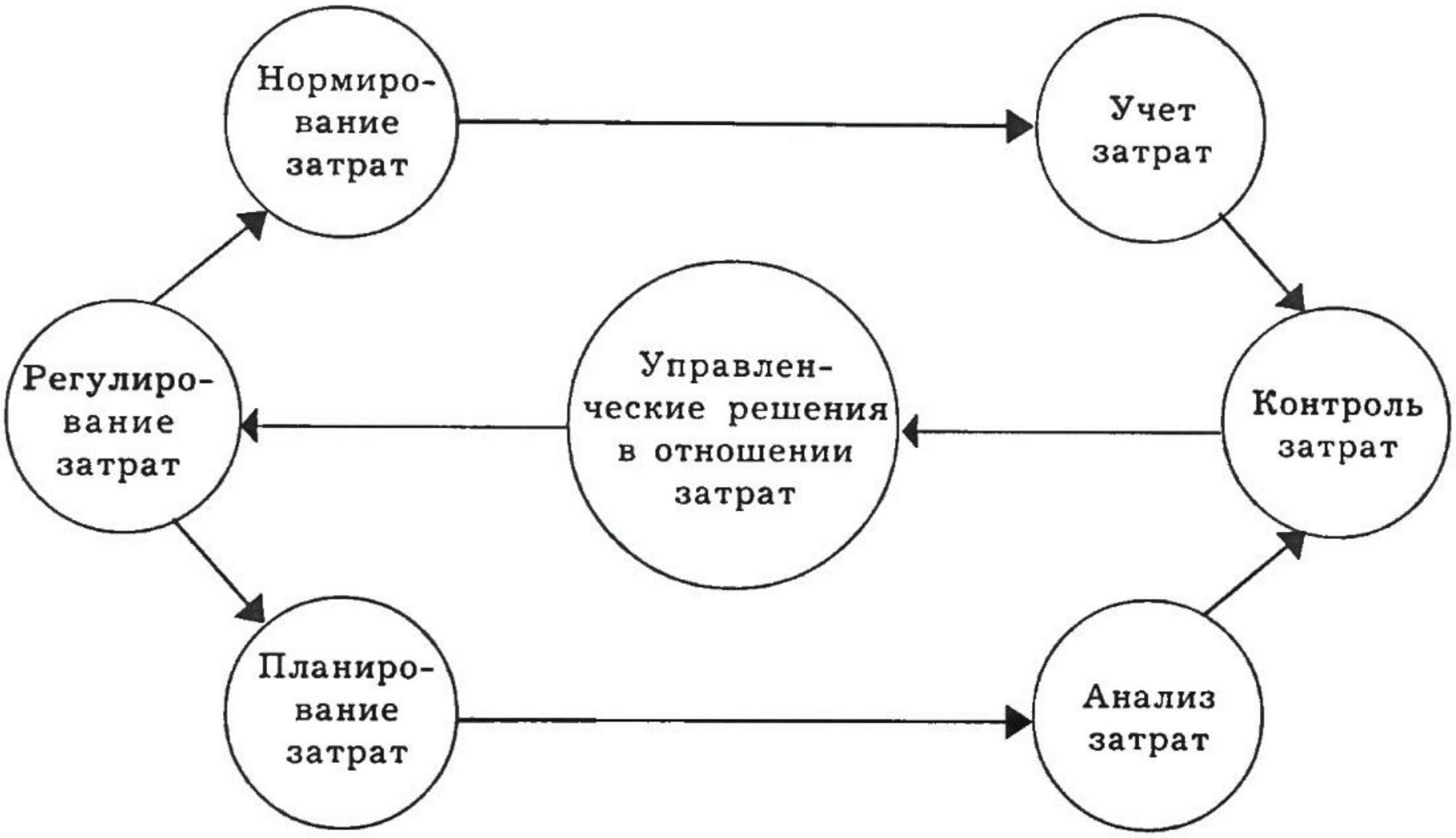


Рис. Функции информации в управлении затратами

дение способствует максимально исчерпывающей реализации функций отдельных видов информации и, соответственно, наиболее успешному осуществлению решаемых с их помощью задач управления. Положительное влияние на выполнение этих требований может оказать широкое применение на предприятиях региона современной вычислительной техники и наличие квалифицированных экономистов, бухгалтеров и специалистов в области информационных технологий. Многое в указанном отношении зависит также от понимания руководителей промышленных предприятий важности решения проблемы совершенствования информационного обеспечения управления затратами в складывающихся условиях хозяйствования.

Основными критериями качества информации, используемой в управлении затратами, являются ее полнота, своевременность и достоверность. Они применимы ко всем видам информации, формируемым информационно-контрольной системой управления издержками производства. Однако каждому из них характерны некоторые особенности.

Первый из названных критериев нацеливает предприятия на максимально полное отражение производимых ими затрат и их подробную характеристику. Он обеспечивает получение менеджерами исчерпывающего представления о процессе потребления ресурсов и связанных с ним явлениях. При этом

соблюдение требования всеобъемлющего отражения издержек применимо главным образом к учету, который согласно существующему законодательству должен осуществлять сплошную и непрерывную регистрацию всех хозяйственных операций, выполняемых на предприятии.

Наиболее подробное описание затрат может быть достигнуто при использовании для их отражения как можно большего количества реквизитов-признаков, дающих им предметно-целевую, пространственную и временную характеристики. Состав этих признаков предприятия выбирают самостоятельно, в соответствии с информационными запросами субъекта управления. Ориентация на увеличение их количества при формировании различных видов информации свидетельствует о стремлении руководителей предприятия к улучшению информационного обеспечения управления затратами и повышению его эффективности. Однако практика показывает, что большинство предприятий региона применяют очень ограниченное количество реквизитов-признаков, позволяющих получать, в основном, лишь обобщенные сведения об их затратах. Такой подход к информационному обеспечению управления издержками в условиях рынка не позволяет объективно оценивать складывающуюся ситуацию в сфере потребления ресурсов, своевременно выявлять резервы их экономии, правильно определять пути развития предприятия и укрепления его конкурентоспособности. Негативные явления в указанной сфере требуют скорейшего разрешения данной проблемы.

Требование своевременности информации, также как и ранее рассмотренный критерий, имеет двойственный характер. С одной стороны, она предусматривает соблюдение сроков предоставления конкретных показателей субъекту управления, а с другой — ориентирует информационно-контрольную систему управления затратами на их формирование за периоды, позволяющие контролировать и регулировать издержки наиболее эффективно. Выполнение первого из названных определений данного критерия зависит, главным образом, от состояния исполнительской дисциплины работников информационно-контрольных служб предприятия. Негативное влияние на его соблюдение могут оказать, кроме того, объективные обстоятельства, например, неисправность вычислительной техники, проведение проверок правоохранительными органами, утеря первичных документов и т. д.

Периодичность предоставления сведений о каком-либо объекте устанавливается их получателями. Применительно к издерж-

кам производства она ограничивается на многих предприятиях региона периодами от месяца до года, что самым отрицательным образом сказывается на оперативности управления процессом потребления ресурсов. В результате этого меры по исправлению недостатков в работе предприятия, вызывающих нерациональное использование средств производства и рабочей силы, принимаются с большим запозданием. Устранение их негативного влияния на эффективность производства по окончании месяца, и тем более года, бывает иногда практически невозможным. Поэтому в настоящее время для промышленных предприятий очень актуальной является проблема повышения оперативности информации, выражающей фактическое потребление ресурсов, которая с целью обеспечения ее высокой аналитичности должна предоставляться в сопоставлении с принятыми в них параметрами затрат. Из этого следует, что сведения, характеризующие издержки, следует формировать путем последовательного обобщения затрат по периодам (смена, сутки, неделя, декада, месяц и т.д.). При этом во избежание избытка информации необходимо установить ее конкретных получателей. Основными пользователями наиболее оперативной информации выступают руководители структурных подразделений предприятия, под наблюдением которых осуществляется повседневное потребление ресурсов. В случае отсутствия у них возможностей по устранению недостатков сведения о них в кратчайшие сроки должны сообщаться руководителям более высокого звена. В обязанности последних входит ведение общего контроля за эффективностью производства в целом, что в отдельных ситуациях требует не только обобщенной, но и максимально детализированной и оперативной информации.

Достоверность информации предполагает отсутствие в ней каких-либо искажений. Однако в действительности абсолютно полное выполнение этого условия в силу множества объективных и субъективных причин практически невозможно. Поэтому работа по соблюдению этого критерия при формировании всех видов информации будет заключаться в стремлении к уменьшению в ней различного рода ошибок и неточностей. Ее успешное проведение способствует более правильной оценке положения дел в сфере потребления ресурсов, принятию обоснованных решений по регулированию затрат, уменьшению штрафных санкций налоговых органов и т.д. Для осуществления этой работы на предприятии следует создать специальную службу внутреннего аудита, в обязанности которой должно

входить проведение проверок точности расчета показателей, выдаваемых информационно-контрольными службами предприятия. При этом особое значение необходимо придавать выявлению ошибок в первичной информации. При формировании показателей, выражающих издержки, они являются, как правило, главной причиной их низкой достоверности, особенно если они готовятся для внешних пользователей. Следует отметить, что на предприятиях региона ведению внутреннего аудита их деятельности, в том числе затрат, должного внимания пока еще не уделяется. Это служит одной из причин низкого качества информации, используемой для контроля и регулирования затрат, и как следствие — неудовлетворительного состояния управления издержками производства.

Степень соответствия информации критериям качества поддается количественной оценке. Для этого на предприятии разрабатывается система коэффициентов, показывающих насколько формируемые его экономическими подразделениями показатели отвечают требованиям управления. Оценка состояния информационно-контрольной системы управления издержками, проведенная с помощью этих коэффициентов, позволит выявить ее недостатки и наметить мероприятия по улучшению информационного отражения затрат.

Таким образом, улучшение информационного обеспечения управления издержками производства способствует повышению эффективности использования производственных ресурсов промышленных предприятий и укреплению экономического потенциала региона.

ПРИМЕЧАНИЕ

[1] Послание Главы Республики Мордовия Государственному Собранию // Изв. Мордовии. 2002. 4 янв.

Поступила 15.07.2002.



Е.Д.КОРМИШКИН

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОСНОВА АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

В рыночном хозяйстве структура национальной экономики динамично изменяется. В этих условиях экономическая роль современного государства получает новый ракурс. Исследованию подлежит не степень вмешательства государства в рыночный механизм, а степень его участия в обеспечении внутренних и внешних условий функционирования национальной экономики.

Изучение национальной экономической безопасности в контексте экономически эффективной деятельности государства позволяет уточнить основную цель социально-экономического развития современной России. Суть социально-экономической стратегии и стержень концепции реформирования страны должны заключаться, по нашему мнению, в постепенном движении к российскому варианту общества постиндустриального типа с современными характеристиками качества жизни населения, среды обитания на основе формирования нового технологического способа производства и многоукладной, социально ориентированной, динамичной рыночной экономики при значительной роли государства в ее трансформации и регулировании.

Экономически эффективным государство можно назвать тогда, когда оно отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает национальную экономическую безопасность в условиях неограниченной международной конкуренции.

В современных условиях реформирования российской экономики необходимо быстро реагировать на возникающие проблемы, совершенствовать курс экономических реформ с целью обеспечения экономической безопасности. Осуществление этих задач предполагает анализ пройденного экономикой пути трансформации, поиск эффективной конструкции российской экономической системы и ее отдельных составляющих, выявление

КОРМИШКИН Евгений Дмитриевич, старший научный сотрудник кафедры экономической теории Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

внутренних и внешних угроз. Обеспечение экономической безопасности — одна из главных функций государства, предусматривающая обеспечение социальной и политической стабильности общества, сохранение государства от саморазрушения и последствий экономических кризисов. Эта проблема является производной от задачи обеспечения экономического роста, эффективности экономики, повышения ее конкурентоспособности на каждой ступени развития государства. Конкретное ее содержание изменяется в зависимости от сложившихся на данный период внешних и внутренних условий. Являясь основным субъектом обеспечения национальной безопасности в сфере экономики, государство осуществляет свои функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества.

Составной и неотъемлемой частью национальной и экономической безопасности призваны быть ее региональные системы. Система экономической безопасности, являющаяся формой защиты интересов региона в области экономики, предполагает установление обязательных процедур и их нормативно-правовое закрепление по формированию целевых установок, программных мер и действий, обеспечивающих выявление и нейтрализацию угроз экономической безопасности территории при разработке стратегии и основных направлений социально-экономического развития на долгосрочный период, краткосрочных и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития региона, проектов бюджетов на региональном и муниципальном уровнях.

Система экономической безопасности региона (ЭБР) включает концепцию, показатели, пороговые значения, организацию, правовое обеспечение экономической безопасности, а также региональные интересы и угрозы в сфере экономики региона.

Принимая во внимание потребность регионов в устойчивом и безопасном развитии, считаем необходимым предложить основные институционально-правовые подходы к разработке концепции и стратегии экономической безопасности региона.

Концепция и стратегия ЭБР должны исходить из следующих теоретических посылок. Во-первых, регионы являются неотъемлемой частью экономического пространства государства, а значит от его развития зависит их безопасность. Во-вторых, в качестве равноправных субъектов федерации регионы располагают необходимым потенциалом для реализации собственных экономических интересов и проведения прогрес-

сивных социально-экономических преобразований. В-третьих, экономическая безопасность региона обеспечивается как экономическими методами, так и средствами неэкономического характера, прежде всего политическими и административными.

Необходимо также разграничить нередко отождествляемые ключевые понятия — концепцию и стратегию экономической безопасности. Под концепцией ЭБР подразумевается политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на приоритетные цели и стратегию его устойчивого и безопасного развития в условиях угроз социально-экономического, экологического, информационного, технического и иного характера. Концепция ЭБР должна содержать анализ текущего социально-экономического положения региона; анализ его социально-экономического положения по сравнению с другими регионами; определение целей, принципов и критериев устойчивого и безопасного развития; основные параметры стратегии ЭБР и меры по ее реализации.

Приоритетными направлениями устойчивого и безопасного развития следует признать:

— реструктуризацию региональной экономики с преимущественным развитием, с одной стороны, производств наиболее прибыльных и перспективных на данный период, с другой — производств так называемых точек экономического роста, обеспечивающих выход на межрегиональные и внешние рынки, имеющих долгосрочные экономические преимущества в общей системе территориального разделения труда;

— реализацию и активизацию собственных источников развития, особенно в обеспечении бесперебойного и безаварийного режима функционирования основных систем жизнеобеспечения (энергетический комплекс, тепловодоснабжение, продовольственная и экологическая безопасность);

— формирование территориально-производственных комплексов, ориентированных на требования рынка и гибко реагирующих на конъюнктурные изменения;

— государственную поддержку развития производственной и рыночной инфраструктуры, развитие межрегиональных инфраструктурных систем с достойным представительством территории;

— осуществление мер по оказанию временной помощи действующим малоэффективным, но социально значимым производствам;

— сохранение и диверсификацию инфраструктуры по направлениям и в объемах, обеспечивающих реализацию ми-

нимальных норм социальных стандартов, гарантированных государством;

— локализацию и преодоление критического состояния отдельных районов, а в случае необходимости придание им статуса районов (территорий) экономического бедствия;

— сохранение и благоустройство исторического, культурного и природного ландшафтов региона.

Концепция ЭБР должна строиться на основе долгосрочных и перспективных интересов региона. Формулируя важнейшие направления и принципы региональной (территориальной) политики, концепция экономической безопасности региона тем самым создает основу для разработки программ и организационных документов, среди которых особое место должна занять стратегия экономической безопасности, представляющая собой нормативно-правовой и организационно-методический документ, отражающий действия субъектов управления региона по достижению стратегических и тактических целей его экономической безопасности. На этапе разработки стратегии ЭБР, являющемся этапом упреждения критической ситуации, реализуется аналитико-прогностическая функция управления. В этом документе целесообразно указать: объекты и субъекты ЭБР; угрозы экономической безопасности в важнейших сферах жизнедеятельности региона, источники угроз и каналы их проникновения; критерии и параметры состояния региональной экономики, отвечающие требованиям безопасного развития региона; индикаторы ЭБР; потенциальный ущерб; меры и механизмы региональной экономической политики, направленные на обеспечение ЭБР.

Нормативно-правовой статус стратегии ЭБР обретается в результате процедуры ее разработки, утверждения и реализации. Этот статус должен гарантировать наступление ответственности за действия, противоречащие выработанной стратегии. При ее формировании и реализации огромное значение имеет тщательный учет условий переходного периода, финансовых и социальных ограничений, нестабильности и неоднородности интересов субъектов хозяйствования. Стратегия ЭБР должна быть конкурентоспособной, но не конфронтационной. Исходя из этого, ее прагматическую основу должны составлять экономические переменные, включающие согласование гипотетически возможных противоположных интересов, оптимизацию и координирование издержек, выгод, ущерба, рисков и т. д. С институционально-управленческих позиций принципиальным, на наш взгляд, является непосредственное уча-

стие в формировании стратегии ЭБР первых лиц исполнительной и законодательной власти.

На региональном уровне оценка состояния экономики реализуется в системе показателей (индикаторов), которые позволяют сигнализировать о грядущей опасности и осуществлять комплекс программно-целевых мероприятий по стабилизации обстановки в регионе. Экономическая безопасность региона нами рассматривается в рамках национальной безопасности Российской Федерации и за основу на уровне региона принимаются аналогичные проблемы применительно к уровню Российской Федерации. Оценка ЭБР дается по конкретным сферам жизнедеятельности — социальной, бюджетно-финансовой, научно-технической, экологической, внешнеэкономической, производства, правопорядка, сельскохозяйственного производства и обеспечения продовольствием, предпринимательства, торговли и развития инфраструктуры.

В системе показателей ЭБР задаются 3 набора значений индикаторов. *Первый набор* характеризует значение показателя не превышающего предкризисный уровень и ниже порогового значения или соответствует 75—80 % значению среднероссийской величины данного показателя. *Второй* характеризует такое значение показателя, которое, как правило, соответствует пороговому значению или составляет до 75 % значения соответствующего среднероссийского. *Третий* — превышает пороговое значение или ниже 50 % среднероссийского аналога. Каждому набору может быть дана балльная оценка: 1 балл — первому набору, 2 — второму, 3 балла — третьему. Таким образом, производится оценка региона по степени угрозы национальной безопасности Российской Федерации для каждой из сфер региональной экономики.

Анализ показателей экономической безопасности определяет особенности и специфику интересов Республики Мордовия в экономической сфере. В сфере производства речь идет о создании такого объема валового регионального продукта (ВРП), который позволил бы сформировать расширенный тип воспроизводства региональной экономики, обеспечить развитие специализированных отраслей (машиностроения и металлообработки, промышленности строительных материалов, производства и переработки сельскохозяйственной продукции). В социальной сфере специфика регионального интереса сводится к подтягиванию уровня заработной платы и доходов населения региона до среднероссийских значений, улучшению демографической ситуации, снижению миграции населения в

другие регионы, существенному снижению уровня бедности в регионе.

Отсюда вытекают и различные варианты антикризисно-реформационных стратегий развития территорий путем обеспечения собственной экономической безопасности (схема). Таких вариантов должно быть четыре. Первый предполагает формирование в регионе самодостаточной экономики, функционирующей в режиме самофинансирования (когда бюджетные расходы на 75 % покрываются собственными доходами). В бюджете Республики Мордовия на 2003 г. доходная часть только на 49 % формируется за счет собственных источников, а 51 % — за счет федерального бюджета. Второй вариант — выход региона на среднероссийские социально-экономические показатели. Третий означает преодоление регионами кризисных экономических явлений и выход на уровень 1990 г., т. е. обеспечение среднеевропейского уровня жизни населения. Четвертый представляет собой обеспечение регионами такого уровня социально-экономического развития, который позволит за счет коренного улучшения качества, конкурентоспособности и повышения эффективности производства выйти на мировые параметры уровня и качества жизни (использованы для оценки данные Российского статистического ежегодника за 2001 г.).

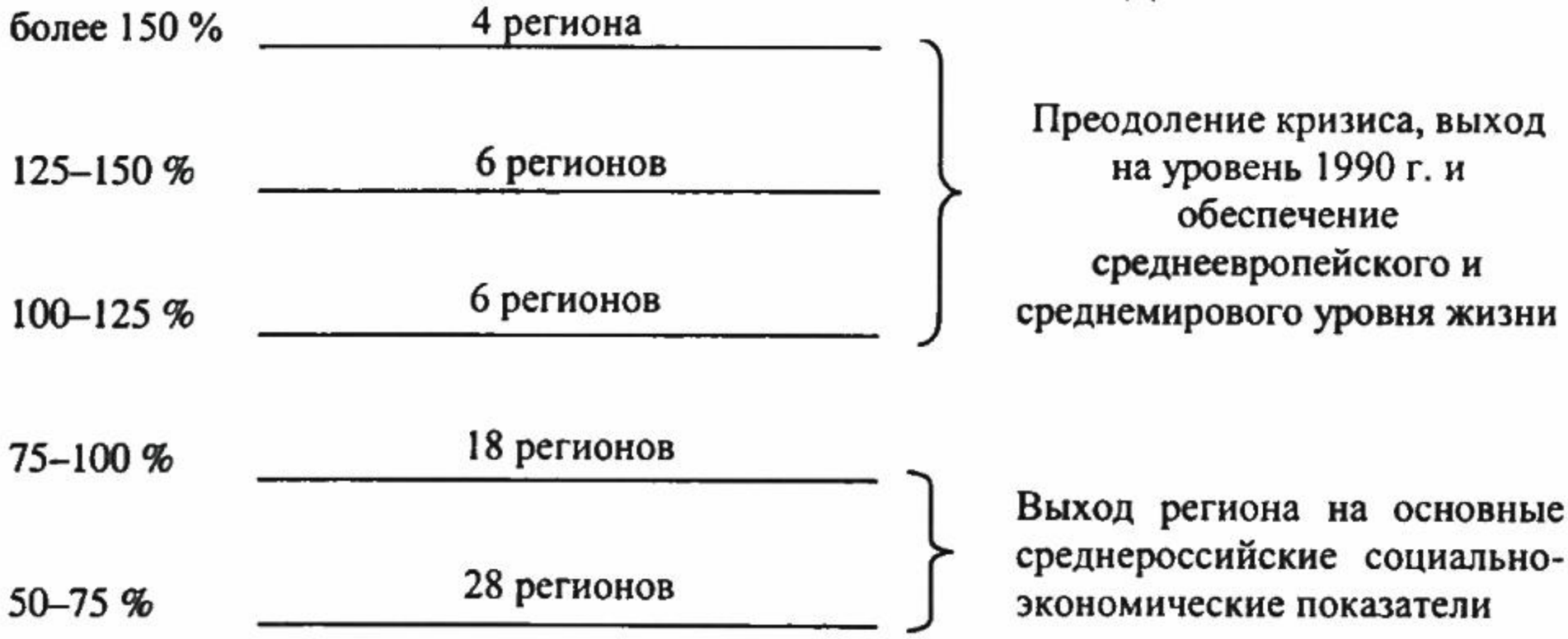


Схема. Дифференциация регионов и основные варианты их развития (данные ВРП на душу населения за 1999 г.)*

* Дифференциация регионов составлена на основе статьи А.Гранберга, Ю.Зайцевой. Производство и использование валового регионального продукта: межрегиональные сравнения // Рос. экон. журн. 2002. № 10. С. 52.

По уровню ВРП на душу населения Республика Мордовия относится к V группе регионов, имеющих значение данного показателя в интервале от 50 до 75 % к среднероссийской величине. Высок в республике и уровень бедности. Довольно высокий спад производства (48,5 % к 1990 г.) не дает возможности обеспечить необходимый объем регионального продукта и приемлемый уровень жизни населения региона. Таким образом, для Мордовии стратегической целью является выход на среднероссийские значения показателей экономической безопасности в социально-экономической сфере.

Важнейшим критерием оценки состояния безопасности Российской Федерации в сфере экономики являются количественные параметры пороговых значений экономической безопасности, которые должны использоваться на предпрогнозной стадии в качестве сценарных условий и ориентиров при разработке прогнозов социально-экономического развития, в процессе мониторинга угроз национальным интересам страны в области экономики, а также в других документах по вопросам экономической безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации (стратегии социально-экономического развития), разрабатываемых Правительством Российской Федерации и Советом Безопасности Российской Федерации.

Количественные параметры пороговых значений экономической безопасности должны охватывать важнейшие макроэкономические, социальные и межотраслевые пропорции, характеризовать состояние реального сектора экономики, уровень и качество жизни, состояние природно-ресурсного, производственного и научно-технического потенциалов страны, финансово-бюджетной и кредитной систем, внешнеэкономической сферы.

Пороговые значения для различных макроэкономических процессов меняются, их эволюцию следует постоянно отслеживать и уточнять не реже одного раза в 5 лет. Поскольку их уровень зависит от величины влияния долговременных факторов, то пороговые значения должны быть определены качественно, а затем и количественно с учетом специфических особенностей развития регионов страны. Поэтому в качестве пороговых ориентиров для субъектов Российской Федерации можно предложить среднюю величину (например, среднероссийский уровень значения показателей, ниже которых опускаться нельзя, или как это имеет место в мировой практике, отклонение может достигать 40—60 % от существующего оптимального уровня развития экономики, обеспечивающего расширенный тип воспроизводства и бескризисное ее развитие).



Рис. Классификация основных угроз экономической безопасности региона

Учитывая важность и особенности региональных проблем обеспечения экономической безопасности, представляется необходимой специальная проработка вопросов определения пороговых значений индикаторов для регионов, основанная на регионально ориентированном методическом подходе и обеспечивающая оценку кризисных ситуаций в экономике и социальной сфере региона, их влияние на национальную безопасность региона, разработку и обоснование программно-целевых мероприятий по обеспечению экономической безопасности региона, определение приоритетов и траекторий социально-экономического развития региона.

Оценка состояния экономики региона на основе сопоставления фактических индикаторов с пороговыми значениями позволяет выявить основные угрозы экономическому развитию региона (рис.).

Из приведенного рисунка видно, что угрозы экономической безопасности региона классифицированы в группы внешние (внешнеполитические и внешнеэкономические) и внутренние (угрозы в реальном секторе экономики, социальной, инновационно-инвестиционной сферах и др.). При этом выделяются самые важные сферы, в которых угрозы наиболее очевидны. Диагностика угроз экономической безопасности территорий различных уровней возможна только в рамках существующей системы экономической безопасности региона и Российской Федерации в целом.

Таким образом, важнейшими элементами механизма обеспечения экономической безопасности в рамках реализации стратегии антикризисного развития региона должны стать прогнозирование социально-экономического развития региона с учетом выявленных факторов, угрожающих экономической безопасности в настоящее время и в перспективе; организация службы мониторинга факторов и процессов, вызывающих внутренние и внешние угрозы экономической безопасности; разработка и реализация органами исполнительной власти мер, сценариев нейтрализации кризисных ситуаций и повышения экономической безопасности региона по всем сферам и отраслям экономики, где выявлены угрозы экономической безопасности; экспертиза проектов законодательных и иных нормативных и правовых актов по финансовым и хозяйственным вопросам с позиции обеспеченности экономической безопасности региона.

Основные положения стратегии социально-экономического развития региона и системы экономической безопасности должны конкретизироваться и детализироваться на муниципальном и отраслевом уровнях с учетом особенностей их социально-экономического развития.

Поступила 25.10.2002.

А.С.ЛИФШИЦ

РАЗВИТИЕ МЕНЕДЖМЕНТА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА

Эффективная социально-экономическая политика региона не может быть реализована без повышения трудового и творческого потенциала руководителей высшего звена управления предприятий, формирования высокого уровня профессионализма при постановке целей и выборе стратегии развития организации, принятии управленческих решений в различных областях деятельности, создании и сохранении сплоченной и гибкой управленческой команды. Принципиальным вопросом становится умение менеджера учитывать изменения в макроэкономике, приспосабливаться и влиять на деловую среду. С другой стороны, руководство региона должно иметь четкий долговременный план взаимодействия с предприятиями разной отраслевой принадлежности, размера, организационно-правовых форм, значимости для региона и муниципальных образований. При наличии такого плана создаются предпосылки для формирования прозрачной и понятной социально-экономической политики региона.

Ивановская область традиционно является преимущественно промышленным регионом. В 1994 г. объем промышленного производства (в ценах 1997 г.) составлял 1,37 % от объема промышленного производства Российской Федерации. Однако в 2001 г. эта доля составила лишь 0,32 %. Крупнейшей отраслью промышленности продолжает оставаться легкая, хотя ее доля в общем объеме промышленного производства сократилась с 87,8 % в 1991 г. до 36,5 % в 2001 г. Почти 88,5 % объема в легкой промышленности приходится на текстильную. На втором месте в объеме промышленного производства занимает электроэнергетика (в 2001 г. — 21, 0 %), на третьем — машиностроение и металлообработка (2001 г. — 17,7 %), на четвертом — пищевая (2001 г. — 10,0 %)[1]

Вместе с тем в промышленности области велика доля убыточных предприятий. В 1999 г. она составила 50 % от общего числа предприятий, в том числе в легкой промышленности —

ЛИФШИЦ Аркадий Семенович, доцент кафедры менеджмента Ивановского государственного университета, кандидат экономических наук.

62,7 %, из нее в текстильной — 67,7, энергетической — 16,7, пищевой — 48,2, машиностроительной и металлообрабатывающей — 48,6 %. В 2001 г. доля убыточных текстильных предприятий возросла до 72,41 %. Несмотря на то, что в 1999 г. прибыль в экономике области составляла 538 млн руб., по промышленности — 502 млн руб., в 2001 г. эти цифры равнялись соответственно 515 и 127 млн руб. Ивановская область является дотационным регионом, что с особой остротой ставит вопрос о приоритетах и компромиссах во взаимоотношениях областной администрации и промышленных предприятий[2].

Администрация области главным приоритетом промышленной политики считает решение проблем ивановского текстиля, без чего невозможно выведение региона из кризиса. Надо иметь в виду, что по данным Ивановского областного комитета государственной политики, текстильные предприятия региона в 2001 г. работали с убытком в размере 269 млн руб., что явилось основным фактором резкого уменьшения величины прибыли всей областной промышленности в данном году.

В условиях рыночной экономики возможности и инструменты влияния администрации области на предприятия (в том числе промышленные) претерпели качественные изменения. Прямое воздействие заменено косвенным регулированием. Основными инструментами косвенного регулирования являются реструктуризация долгов в областной бюджет, предоставление налоговых льгот (в том числе инвесторам) и гарантий под выдачу кредитов, координация разработки и реализации региональных программ, участие в федеральных программах, создание структур, действующих в интересах области. Совершенно очевидно, что каждый из этих инструментов должен использоваться для согласования текущих и долговременных интересов области и промышленных предприятий, побуждать менеджеров принимать решения, эффективные и в коммерческом и в регионально-бюджетном отношениях.

Следует подчеркнуть, что для согласования интересов области и промышленных предприятий недостаточно варьирования объема предоставляемых (забираемых) у предприятий ресурсов. Важнейшая предпосылка такого согласования — уровень управленческого мышления руководителей предприятий, их умение системно воспринимать угрозы и возможности, возникающие во внешней среде, сильные и слабые стороны организации. Трудно переоценить целевую ориентацию менеджмента, его способность оценивать проблемы, препятствующие достижению целей организации. Принципиальным

моментом является готовность руководителей признавать собственные ошибки, искать выход из сложившейся ситуации. Таким образом, развитие управленческого персонала не является роскошью, а имеет четкую прагматическую ценность.

Исследование методом анализа поля сил, проведенное в ОАО «Точприбор», показало, что сила влияния факторов, препятствующих развитию управленческого персонала, превышает силу влияния факторов, способствующих этому процессу (102 против 75 баллов). К наиболее важным негативным факторам, препятствующим развитию управленческого персонала, эксперты отнесли относительно низкую цену рабочей силы на рынке труда; стремление руководства не иметь конкурентов (реальных претендентов на занимаемый пост); келейную политику назначений на управленческие должности; сложное финансовое положение организации; отсутствие у менеджеров убежденности в полезности обучения.

К наиболее важным позитивным факторам, содействующим развитию управленческого персонала, отнесены растущий динамизм хозяйственной деятельности; возможность на основе развития менеджерского потенциала усиливать мотивацию к эффективному труду и профессионально-квалификационному продвижению. Следовательно, налицо «порочный круг» — развитие управленческого персонала, являясь потенциальным фактором усиления мотивации менеджеров, тем не менее испытывает дефицит мотивационного обеспечения.

Известную роль в преодолении этого «порочного круга» может играть областная администрация. При решении вопросов (о прямом инвестировании, кредитовании, выдаче гарантий под ссуду, реструктуризации задолженности) целесообразно исходить не только из значимости предприятия для региона, его текущего финансового состояния, тенденций изменения спроса на производимую продукцию и уровня обеспеченности ресурсами, но и из оценки кадрового потенциала (прежде всего потенциала команды первого руководителя) и качества работы по развитию управленческого персонала. По-видимому, следует позитивно оценить опыт ведущих зарубежных компаний, которые при создании совместных предприятий, осуществлении совместных проектов требуют от партнера выхода на достаточно высокие стандарты развития персонала. Однако встает вопрос о выполнимости этого требования в условиях отсутствия на подавляющем большинстве отечественных предприятий эффективного организационного и мотивационного механизма развития управленческого персонала.

Отсутствие таких механизмов предопределено тем, что системы развития менеджеров являются неполными и содержат в себе искусственные противоречия.

Несмотря на то, что на разных предприятиях оценка менеджеров отличается по видам, предмету, субъектам и методам, она не базируется на таком системообразующем элементе, как дифференцированный перечень требований к руководителям разного уровня управления и функциональной специализации. Так, в ОАО «Точприбор» оценка непосредственного руководителя является единственным видом оценки, что ведет к ее субъективизму; в ЗАО «Ивановомебель» результаты самооценки суммируются с результатами оценки менеджеров, что, на наш взгляд, некорректно, так как ведет к снижению субъекта и объекта оценки. Сомнительным следует считать отказ (ОАО «Автокран») от многоцелевой аттестации и использования, наряду с аттестацией на соответствие занимаемой должности, аттестации для целей профессионально-квалификационного продвижения. Бесспорно, что методика оценки соответствия занимаемой должности и методика оценки потенциала к продвижению отличны друг от друга (частично и по набору критериев). Однако отдельное проведение этих видов аттестации означает отказ от систематической работы по формированию и подготовке резерва на выдвижение, что нерационально из-за ее стратегического характера и значительного мотивационного потенциала. Наблюдается несоответствие между предметом и методами оценки. В ОАО «Автокран» творческие способности оцениваются с помощью экспертного опроса.

Не используются тесты на проверку знаний. В одной из компаний (Ивановская пивоваренная компания) оценивались знания только сотрудников бухгалтерии. Ни на одном из обследованных предприятий нет четкого подразделения требований на важнейшие и желательные, противопоказания и допустимые недостатки. Как правило, игнорируется необходимость четкого определения каждого требования. Там, где значимость требований в процессе аттестации учитывается (ОАО «Автокран») происходит подмена значимости качеств частотой их проявления. На некоторых предприятиях необоснованно завышается роль тестирования в процессе аттестации. Так, Ивановская машиностроительная компания «Кранэкс» использует компьютерный комплекс центра «Хобби» — «Служба персонала». Однако в данном тесте отсутствует дифференциация требований к менеджерам разного уровня и функциональной специализации, не измеряется уровень знаний.

Определение потребности в обучении носит преимущественно реактивный характер, не базируется на учете слабых сторон менеджеров, планах их профессионального и служебного роста. Информационную базу управления карьерой следует признать неудовлетворительной — не разрабатываются индивидуальные планы карьеры, не сформирован банк данных о мотивации к продвижению по службе.

Оценка эффективности развития управленческого персонала или хотя бы отдельных его направлений отсутствует. Высший менеджмент не владеет методикой измерения потенциала управленческой команды. Предлагается следующий подход к измерению управленческой команды:

$$П_к = \sum_{t=1}^{n} П_{цt} + \sum_{c=1}^{m} П_{цc} + \sum_{s=1}^{p} П_{цs} + П_л - П_{кл.} - П_{к.б.},$$

где $П_к$ — потенциал управленческой команды, $П_{цt}$ — потенциал достижения трудной цели t, $П_{цc}$ — потенциал достижения срочной цели c, $П_{цs}$ — потенциал достижения стратегической цели s, $П_л$ — потенциал личных связей, $П_{кл}$ — потенциальный ущерб от ухудшения социально-психологического климата, наносимый конфликтующими личностями, $П_{к.б.}$ — потенциальный ущерб, наносимый руководителями, относящимся к кадровому балласту.

Следует отметить, что при суммировании потенциалов встает проблема несводимости разных единиц измерения. Чтобы ее избежать вводится следующая шкала: высокий потенциал достижения цели — от 8 до 10 баллов, средний — от 6 до 7, низкий — от 0 до 5.

Понятно, что измерение потенциала управленческой команды не может быть стопроцентно точным в силу сложности определения величин $П_л$, $П_{кл}$, $П_{к.б.}$. Вместе с тем, областная администрация может и должна быть полноправным участником процесса оценки потенциала личных связей руководителей предприятий. Безусловно, в областной администрации должны быть специалисты по кадровому аудиту, способные оценить кадровый потенциал промышленных предприятий, в том числе при рассмотрении бизнес-планов. Задачей этих специалистов является анализ уровня работы на предприятии по развитию персонала, в том числе управленческого.

Использование кадрового потенциала как одного из критериев рациональности взаимоотношений областной администрации и промышленных предприятий позволяет повысить степень обоснованности, перспективности и открытости социально-экономической политики региона.

Однако значимость критерия «кадровый потенциал» предприятия нельзя абсолютизировать. В одних случаях вложения областного бюджета не приводят к «прорыву», например, существенному увеличению объема поставок продукции на экспорт. В других — предприятие потеряло перспективы развития и движется к банкротству. В третьих, в условиях ограниченного спроса и потенциала предприятия достигаются стоящие перед ним задачи. В четвертых, администрация области вынуждена игнорировать возможные потери из-за низкой эффективности бюджетных инвестиций в силу высокой социальной значимости отдельных предприятий.

Тем не менее круг предприятий, одним из критериев поддержки которых со стороны областной администрации выступает кадровый (в том числе управленческий) потенциал, достаточно широк и может быть рассмотрен в качестве относительно постоянной величины, что позволит повысить степень достоверности расчетов экономической и социальной эффективности региональной политики.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2001.

[2] Ивановская область в 2001 году: Стат. сб. / Обл. ком. гос. стат. Иваново, 2002.

Поступила 17.10.2002.



В.В.ЯНОВ

ВЕКСЕЛЬНЫЙ ОБОРОТ: РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Ни один из инструментов современного финансового рынка, кроме самих денег во всех многочисленных проявлениях их экономических функций, не может сравниться по своей истории и значению с векселем. Именно развитие вексельного обращения привело к обезналичиванию всех денежных расчетов: вытеснению из денежного обращения металлов — золота и серебра, замене эквивалентов менового оборота символами.

Расширение масштабов операций на российском рынке ценных бумаг потребовало обобщения отечественного опыта, выявления особенностей и системного изложения вопросов теории и практики применения векселей в финансово-кредитной деятельности предприятий, коммерческих банков. Вексельное обращение и его развитие в современных условиях является одним из динамично развивающихся сегментов рынка ценных бумаг. Переход к активному использованию вексельных расчетов в хозяйственном обороте объективно предопределен рядом процессов, происходящих в экономике страны, среди которых можно выделить расширение самостоятельности государственных предприятий, их приватизацию, образование акционерных обществ и других хозяйственных единиц с коллективной, смешанной, частной и другими формами собственности. Изменилась система перераспределения финансовых ресурсов. Так, централизованное финансирование заменяется непосредственными контактами организаций и предприятий в виде возмездного перераспределения денежных средств. Выпуск векселей в обращение в этих условиях способствует мобилизации средств для осуществления инвестиционной деятельности, смягчает последствия сокращения бюджетного финансирования. Функционирование рынка негосударственных безусловных долговых обязательств, т.е. векселей, вызывается также инфляцией,

ЯНОВ Виталий Валерьевич, заведующий кафедрой финансов и кредита Поволжского технологического института сервиса, кандидат экономических наук, доцент (г. Тольятти).

Заказ № 923

деструктуризацией потребительского рынка, ростом неплатежей из-за нехватки у предприятий оборотных средств. В этих условиях ослаблялись долгосрочные хозяйственные связи между предприятиями-партнерами, которые сохранялись в силу объективной необходимости (предприятия-смежники), стремительно росли взаимные долги.

Одним из механизмов выхода из создавшегося положения в регионах стало дальнейшее развитие идей вексельного обращения. Инфляционные процессы последних лет, способствовавшие росту цен на сырье, энергоносители, материалы, комплектующие и услуги, заставляют муниципальные органы управления обратить внимание на применение векселей. С помощью последних администрации регионов могут решать задачи сокращения задолженности между предприятиями, а также местному бюджету; увеличения объема оборотных средств бюджетных структур и органов местной власти без дополнительных ассигнований; открытия новых источников финансовых средств и кредитных ресурсов; финансирования местных программ (в том числе и капитального строительства); ускорения и оптимизации расчетов между бюджетными, небюджетными организациями и предприятиями; становления организованного и контролируемого фондового рынка в регионе.

Практическое внедрение регионального вексельного оборота сталкивается с рядом проблем. Например, с неразвитостью инфраструктуры, обеспечивающей движение векселей, нехваткой средств на подготовку вексельного обращения, отсутствием подготовленных специалистов в этой области и др.

Для функционирования вексельного оборота необходимо, на наш взгляд, наличие развитого регионального фондового рынка и структуры, решающей технические проблемы, связанные с оборотом векселей. Выдачу векселей, контроль за их движением и другие технические вопросы можно возложить на Вексельный центр (ВЦ) — обособленное подразделение министерства финансов региона. К его компетенции можно отнести оформление, организацию движения, учета и погашения векселей администрации; проведение вексельных расчетов бюджетных организаций за товары, работы и услуги со сторонними предприятиями; осуществление вексельного кредитования бюджетных и коммерческих структур; предоставление министерству финансов отчета по операциям с бюджетными векселями; хранение и управление векселями; консультации участников обращения бюджетных векселей.

Наиболее сложной проблемой является формирование местного фондового рынка, составление цепочек платежей вексе-

лями, поддержание котировок ценных бумаг. Задачи подобного рода можно возложить на муниципальное унитарное предприятие, учредителем которого может выступать местная администрация в лице Комитета по управлению имуществом. К функциям, определяющим деятельность этого муниципального унитарного предприятия, следует отнести повышение инвестиционной эффективности путем создания механизма функционирования фондового рынка; создание условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций в программы социального и экономического развития региона; поддержание ликвидности векселей администрации и других местных ценных бумаг; создание инфраструктуры рынка ценных бумаг (биржевой и внебиржевой рынки); организацию и оптимизацию системы взаимозачетов и расчетов между предприятиями города и вне его, в первую очередь, с использованием бюджетных векселей; построение системы погашения задолженности предприятий по платежам в федеральный и городской бюджеты за счет оборота местных векселей и их обмена на другие фондовые инструменты; получение прибыли от операций с ценными бумагами.

После подготовительной работы местной администрации своим распоряжением следует эмитировать бюджетные векселя и определить круг их первых владельцев. Вексельный центр в рамках осуществляемого бюджетного финансирования производит эмиссию векселей их первым владельцам и вносит их в реестр бюджетных векселей. Рекомендуется выпускать векселя в пределах 5 % от объема предусмотренных региональным бюджетом поступлений налоговых платежей. В условиях выпуска оговаривается круг потенциальных владельцев векселей и сфера их обращения. Бюджетные векселя могут приниматься в качестве оплаты за реализованные товары, выполненные работы и предоставленные услуги между предприятиями и организациями без ограничений, а также могут являться предметом залога. Векселя используются при расчетах с региональным бюджетом по всем видам местных налогов и платежей. Задолженность хозяйствующих субъектов перед местным бюджетом может погашаться векселями по номиналу, не дожидаясь наступления срока платежа.

Первые векселедержатели — это бюджетные организации, находящиеся на местном финансировании, или строительные организации, выполняющие подрядные работы для администрации, имеют ряд возможностей их использования. Например, дождаться их погашения в Вексельном центре; расплатиться с поставщиками за оказанные услуги и выполненные работы;

произвести зачет задолженности перед местным бюджетом; продать на открытом рынке.

Погашение векселей в денежной форме происходит после определенного времени — от нескольких месяцев до года. За это время инфляционные процессы «съедят» всю выгоду векселедержателя, поэтому предприятия неохотно идут на столь длительную «заморозку» оборотных средств. Следовательно, получив бюджетный вексель, предприятие-векселедержатель стремится быстрее его реализовать. Однако в силу неразвитости местного фондового рынка оно может не знать котировку этих ценных бумаг, а также круг их потенциальных инвесторов. В данной ситуации существенная роль отводится муниципальному унитарному предприятию, оказывающему услуги по купле-продаже векселей, консультированию и выбору потенциальных покупателей.

Расчет за оказанные услуги при помощи бюджетных векселей осуществляется по номиналу, и в этом случае выгода индоссата состоит в возможности либо рассчитаться векселем, либо погасить задолженность перед местным бюджетом по налоговым платежам. В случае продажи векселя на фондовом рынке до наступления срока платежа его цена неизбежно будет ниже номинала на величину дисконта. Между тем продажа бюджетного векселя с дисконтом более целесообразна, чем погашение его в Вексельном центре, так как исключает инфляционные потери.

Выгода покупки векселя с дисконтом для предприятия-инвестора состоит в возможности обменять его по номиналу на местные налоговые освобождения, которые предоставляются в качестве зачета по налоговым платежам, поступающим в местные бюджеты. К таким платежам относятся налог на имущество физических лиц, содержание жилищного фонда, рекламу, содержание муниципальной милиции, земельный налог, сбор за право торговли.

Расчет налоговых освобождений и обмен на них бюджетных векселей предполагает следующий порядок.

Во-первых, плательщиками местных налогов и обязательных платежей в бюджет являются предприятия, осуществляющие хозяйственную деятельность на территории конкретной администрации. После подведения итогов работы и выявления финансовых результатов бухгалтерия предприятия производит расчет налогов, в том числе перечисляемых в местный бюджет. Налоговая инспекция, в которой предприятие состоит на учете, производит проверку величины начисленных налоговых

платежей и выдает справку о платежах, подлежащих зачислению в местный бюджет.

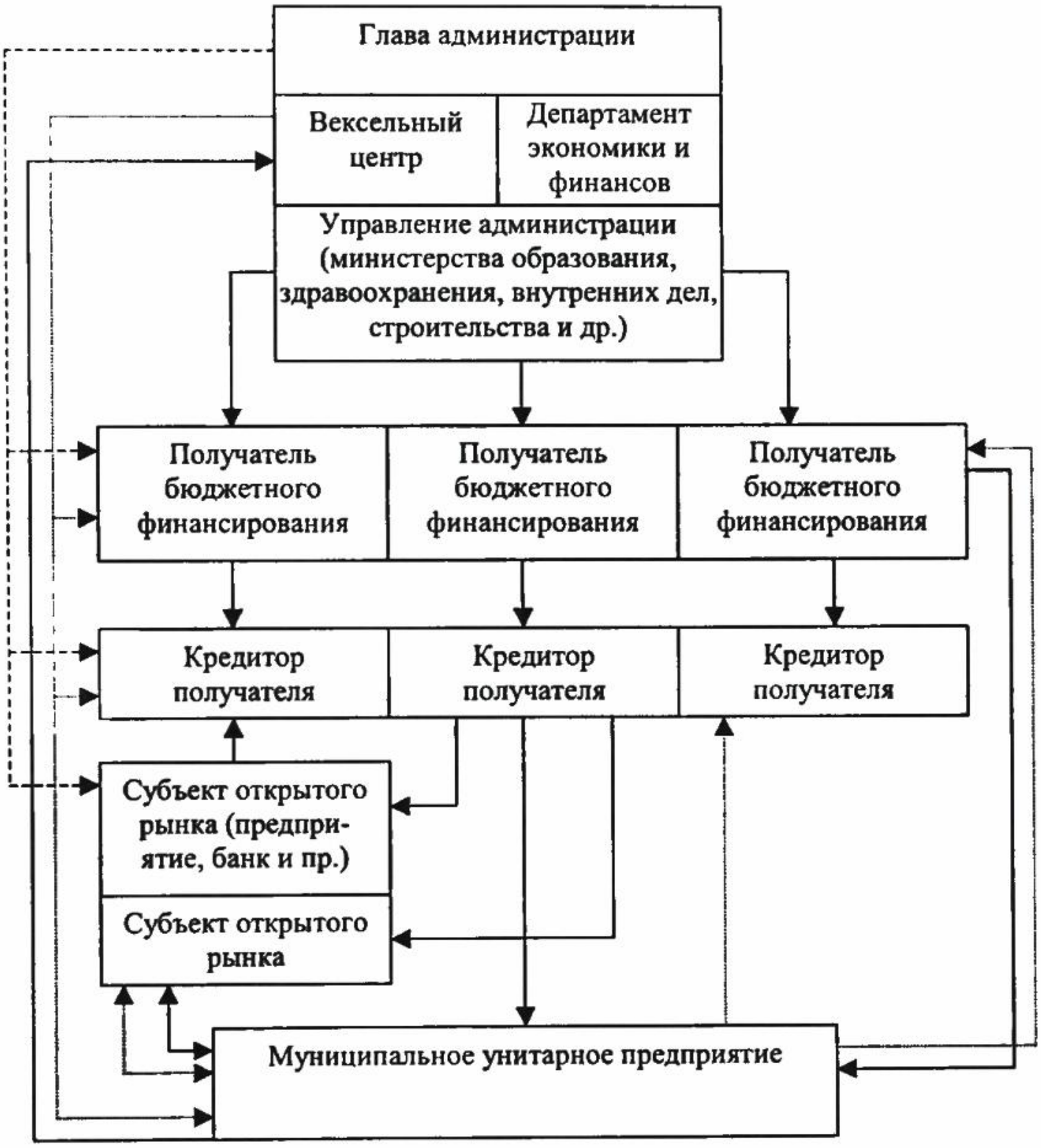
Во-вторых, предприятия, купившие векселя на открытом рынке с дисконтом и обменявшие их на налоговые освобождения по номиналу, получают дополнительный доход и пополняют свои оборотные средства.

В-третьих, особенностью исполнения бюджетов (как федерального, так и местного) являются так называемые кассовые разрывы — неравномерное поступление налоговых платежей и необходимость финансирования текущих расходов. Доходы бюджета, состоящие из местных налоговых платежей, имеют выраженный календарный цикл, приуроченный к окончанию квартала. Таким образом, расходы приходится оплачивать постоянно, а основное поступление налоговых платежей осуществляется в конце квартала.

На федеральном уровне для ликвидации кассовых разрывов исполнения бюджета используются различные инструменты: кредиты Центробанка, эмиссия казначейских обязательств, ГКО, ОФЗ. На региональном уровне аналогичные функции призваны исполнять векселя администрации, реже — другие ценные бумаги (муниципальные краткосрочные облигации, облигации местных займов). Основным недостатком последних является, во-первых, высокий процент, выплачиваемый владельцам облигаций, во-вторых, высокая себестоимость непосредственного обслуживания займов (распространения, погашения и депозитарных услуг) и необходимости регистрации проспекта эмиссии. Бюджетные векселя лишены вышеперечисленных недостатков, так как являются беспроцентными и распространяются среди ограниченного числа первых владельцев.

Иными словами, эмитировав векселя, администрация сможет осуществлять финансирование своих расходов, не дожидаясь поступления налоговых платежей, являющихся источниками данных расходов. Это служит важной антиинфляционной защитой предприятий бюджетного финансирования и позволяет им получать денежные средства, не дожидаясь поступления целевых налоговых платежей (рисунок).

Таким образом, в условиях продолжающегося процесса приватизации, нестабильности экономической конъюнктуры, отсутствия объективных прогнозов развития рыночной ситуации региональным органам управления выгоднее действовать в том секторе финансового рынка и с теми инструментами, которые приносят наибольший доход и ослабляют налоговые платежи в конкретный момент времени. Эмитенты векселей



движение бюджетных векселей
движение денежных средств
движение налоговых освобождений

Рис. Схема муниципального вексельного оборота

могут изменять направления работы с данными ценными бумагами, адаптируясь к изменяющимся (в силу ряда факторов — политических, экономических, законодательных, организационных) условиям рынка. Развитие вексельного обращения связано не только с его трансформацией применительно к данному этапу состояния экономики, но и совершенствованием инвестиционной направленности векселя как инструмента финансово-кредитных расчетов.

Поступила 08.07.2002.



М.М.ГУДОВ



Н.Н.СЕМЕНОВА

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КРЕДИТОВАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ АПК

В условиях рыночной экономики предприятия, в том числе сельскохозяйственные, функционируют на принципах самофинансирования. Естественно, они должны постоянно располагать необходимыми средствами, а их недостаток в значительной степени компенсируется кредитом. Особенности кредитования сельскохозяйственных предприятий связаны прежде всего с сезонностью производства, которая обусловлена двумя причинами: несовпадением времени производства и рабочего периода, природно-климатическими условиями.

Одна из особенностей кредита, предоставляемого сельскохозяйственным предприятиям, объясняется значительным воспроизводственным циклом. В других сферах бизнеса за воспроизводственный цикл денежный капитал успевает сделать несколько оборотов. В то же время отставание доходов сельскохозяйственных предприятий от доходов предприятий в других отраслях экономики усугубляет эту проблему и делает затруднительным сезонное покрытие расходов только за счет собственных средств.

Особенность кредитования сельского хозяйства заключается также в том, что предприятия агропромышленного комплекса

ГУДОВ Михаил Михайлович, доцент кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

СЕМЕНОВА Надежда Николаевна, аспирант кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета.

в связи с длительностью процесса воспроизводства нуждаются в кредите на срок не менее 6 мес. Между тем коммерческие банки предпочитают иметь дело с так называемыми «короткими» деньгами, предоставляя кредиты предприятиям более прибыльных отраслей. Поэтому большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей осталось по существу без кредитов. Существуют и объективные причины незаинтересованности банков в кредитовании предприятий сельского хозяйства. В нынешних условиях практически все предприятия реального сектора экономики являются неблагонадежными заемщиками.

С 1997 г. в России, после принятия Федерального закона «О государственном регулировании агропромышленного производства» от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ, применяется система льготного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей с использованием как бюджетных ресурсов, так и средств коммерческих банков. Создан фонд льготного кредитования АПК, но практика льготного кредитования через этот фонд вызывает много нареканий. Так, государственные кредитные ресурсы на проведение сезонных сельскохозяйственных работ, закупку племенного скота и другие нужды выделяются в лучшем случае на срок до одного года, а это не приемлемо для сельскохозяйственного производства и часто приводит к невозвратности средств.

Одним из действенных механизмов выхода из сложившегося положения, на наш взгляд, является формирование системы инвестиционного кредитования сельского хозяйства. Прямые инвестиции подразумевают капитальные вложения непосредственно в производство какой-либо продукции, включающей покупку, создание или расширение основных фондов предприятия. Данный вид кредита практически отсутствует в экономике России. Большая часть инвестиций в основной капитал осуществляется сейчас за счет собственных средств предприятий. Причем в последние годы эта доля постоянно растет при одновременном сокращении привлеченных и бюджетных средств.

Для увеличения инвестиций в первую очередь необходимо повысить активность государства в процессах государственных гарантий, наращивания объемов государственных инвестиций, их законодательной поддержки. В области налогообложения целесообразно предусмотреть льготы организациям, занимающимся инвестиционной деятельностью в аграрном секторе экономики.

Наиболее реальным механизмом привлечения средств на обновление основных фондов представляются лизинговые операции. Лизинг является формой среднесрочного и долгосрочно-

го кредитования (от 3-х до 5-ти лет), предусматривает покупку оборудования (основных фондов) при посредничестве специализированной лизинговой компании.

Финансирование капитальных вложений с помощью лизинга обладает рядом существенных преимуществ, в частности, значительно снижает кредитные риски. Лизинговый контракт в меньшей степени оценивает кредитоспособность клиента, в большей — рассматривает возможность лизингополучателя осуществлять текущие платежи. Лизинг не предусматривает дополнительного обеспечения на имущество, так как собственность на имущество, передаваемого в лизинг, остается за лизингодателем. За счет лизинга уменьшается отток оборотных средств предприятия на финансирование капитальных вложений и др.

В России доля лизинга в общем объеме инвестиций пока очень мала. В настоящее время объем лизинговых операций составляет всего 2 % от валового объема инвестиций в производство. В то же время в ведущих и успешно развивающихся странах этот показатель достигает 25—30 % и более[1]

Сравнительно низкие показатели развития лизинговых услуг объясняются как общим инвестиционным спадом в российской экономике, так недостаточным вниманием органов власти и управления к развитию лизинговых отношений, особенно в регионах. Это проявляется в слабом развитии нормативно-правовой базы лизинговых взаимоотношений. Чтобы развивать их следует создавать специализированные лизинговые компании, которые предоставляли бы соответствующие услуги, в том числе под гарантии государства.

Еще одна прогрессивная форма кредитования, которой сегодня уделяется большое внимание — долгосрочная ссуда (под ипотеку). Ипотечная ссуда, предоставляемая под залог сельского или городского недвижимого имущества (главным образом земли), является одной из наиболее ранних форм кредита, которая по мере развития общественного производства концентрировалась в особых ипотечных банках.

Ипотечную форму кредитования можно охарактеризовать по-разному. С одной стороны, ипотечная ссуда во многих странах мира рассматривается как один из основных источников инвестиционных ресурсов для сельского хозяйства, поскольку является привлекательным видом залога. Банкам нет необходимости оценивать реальную платежеспособность заемщика, анализировать обоснованность целевого назначения кредита, вести контроль за эффективностью используемых денежных средств. В тоже время, банковская ссуда под залог земли стимулирует спекуляцию ею, приводит к необоснованному

обогащению кредиторов, а главное — стимулирует рост ренты, удорожание продукции и снижение конкурентоспособности сельского хозяйства. С другой стороны — систему ипотечного кредитования следовало бы активизировать в регионах, где имеется развитый земельный рынок и отработанный Земельный кодекс. Залоговые операции (выдача ссуд) должны осуществляться с учетом сложившихся форм собственности на землю, природно-экономических условий. При этом должен действовать жесткий порядок, согласно которому залог земли можно использовать только в целях получения долгосрочных ссуд (с процентной ставкой за кредит не более 3 % годовых) сроком от 5 до 20 лет и непременно в инвестиционных целях.

Формирование сельской кредитной кооперации — одно из важнейших направлений совершенствования системы кредитования предприятий аграрного сектора. В настоящее время правовой основой создания кредитных кооперативов на селе служит федеральный Закон «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ, согласно которому кредитный кооператив в сельском хозяйстве является некоммерческой организацией. Его целью является оказание кредитно-финансовых услуг своим членам.

Кредитный кооператив коренным образом отличается от коммерческого банка. Банк и другие кредитные организации — коммерческие структуры, предназначенные для организации денежных потоков, обслуживания денежного оборота внешних для них юридических и физических лиц и получения прибыли. Кредитный кооператив, как любое юридическое лицо, может быть клиентом банка и, являясь некоммерческой организацией, не ставит основной целью получение прибыли, однако имеет ее. Прибыль распределяется следующим образом: в банке — дивиденды акционерам, в кооперативе — отчисления в фонд производственного кредитования, а также на патронажные выплаты членам кооператива. Разные и источники собственного капитала: в банке — взносы акционеров в уставный капитал и прибыль, в кооперативе — паевые взносы членов кооператива и доходы от собственной деятельности. По-разному складывается система налогообложения: с банка взимается налог, с кооператива налог на прибыль не взимается, но им облагаются совокупные доходы его членов от всех видов деятельности.

Привлекательность кредитных кооперативов в том, что их члены получают кредиты под более низкий процент (1—3 % годовых), чем в коммерческих банках. При кредитовании устанавливается простая система залога, возможна выдача кредита без него. Оформляется кредит за относительно короткий

срок. В связи с тем, что кредитные кооперативы не преследуют коммерческой цели и не ставят перед собой задачи получения максимальной прибыли, при необходимости в случае невозврата кредита по отношению к заемщику может применяться гибкая система отсрочек.

Преимущество кредитных кооперативов состоит также в том, что они расположены в непосредственной близости от мест жительства и производственной деятельности своих членов. Демократические принципы, на которых базируется кредитный кооператив, позволяют членам, каждый из которых имеет один голос, контролировать использование внесенных в кооператив паев, поскольку органы управления выбираются из их состава.

Организация и деятельность кредитного кооператива в сельском хозяйстве целесообразна еще и тем, что возможна при относительно небольших доходах товаропроизводителей, позволяет каждому из них периодически осуществлять инновационную деятельность, инвестиционные проекты. Без кооперирования основная часть сельхозтоваропоизводителей не имела бы такой возможности из-за ограниченности пользования коммерческим кредитом.

Основную роль в развитии кредитной кооперации в сельском хозяйстве должно сыграть государство. Целесообразно организовать льготное кредитование кредитных кооперативов в течение первых 3—5 лет, предоставлять им бюджетные средства на длительный срок, но с условием их возврата или предоставления налоговых льгот.

Становление сельской кредитной кооперации невозможно без создания и функционирования действенной правовой основы. На наш взгляд, деятельность кредитных кооперативов должна регулироваться не только принятыми федеральными законами, но и другими нормативными актами региональных (местных) администраций.

Таким образом, совершенствование системы кредитования аграрного сектора в контексте обозначенных направлений может явиться важным фактором экономического развития агропромышленного производства страны и одновременно надежным рычагом государственного регулирования финансового состояния сельскохозяйственных предприятий.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] *Нечитайлов С.* Роль лизинга в производстве и использовании техники // АПК: экономика, управление. 2001. № 9. С.45—54.

Поступила 24.10.2002.



Ю.Н.АНДРЕЕВ

НАУЧНО-ИННОВАЦИОННЫЕ КОМПЛЕКСЫ РЕГИОНОВ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ

Включение научного потенциала в качестве ресурса развития в программы развития регионов имеет давнюю историю. В конце 1980-х гг. произошли существенные изменения в структуре схем развития регионов. Это выражалось в том, что блок «наука» стал превращаться из чисто социального блока, описываемого в виде перечня статей расхода, в блок научно-технического прогресса. По разработанной к тому времени методике предложения инвестиционного характера должны были опираться на перспективные технологии, указываемые в схеме развития.

В начале 1990-х гг., когда была создана система долевого финансирования научных исследований со стороны администраций субъектов федерации и Миннауки России, концепция этой системы также ориентировалась на формирование региональных приоритетов в форме научно-технической программы, связанной с перспективами социального и экономического развития регионов. Многие регионы уже в 1994 г. создали первые варианты региональных программ, а также организационные формы работы с ними.

Анализ этих программ на протяжении нескольких лет позволяет сделать некоторые выводы. Разброс подходов к структуре программ, методам их формирования и способам управления в значительной мере вызван отсутствием устоявшегося понимания роли научного комплекса в народном хозяйстве региона. В настоящее время можно говорить о формировании новой отрасли народного хозяйства — научно-инновационной. Эта отрасль включает три вида деятельности: научные исследования, разработки, инфраструктурные услуги. Присущий той или иной организации основной вид деятельности отражается

АНДРЕЕВ Юрий Николаевич, начальник сектора научно-технической политики Российского института экономики, политики и права при Министерстве промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Российской академии наук, кандидат экономических наук.

в уставе организации и ее названии (институт, проектная организация, конструкторское бюро, вычислительный центр, технопарк и др.). Как и в любой другой отрасли народного хозяйства, эти функции могут совмещаться с функциями чисто производственного типа, но это не меняет существа дела.

Термин «научно-инновационная деятельность» в данном случае употребляется вместо привычного понятия «научно-техническая деятельность» с целью однозначного разграничения этапов исследований и разработок от этапа серийного производства. Как и в других отраслях здесь можно видеть различие между так называемой «чистой отраслью» и отраслью народного хозяйства. В понятие «чистая отрасль» вкладывается производство услуг (продукции) данной номенклатуры всеми предприятиями, независимо от преобладающего вида деятельности. В состав отрасли народного хозяйства включаются организации, согласно своему уставу занимающиеся характерными для научно-инновационной отрасли видами деятельности как основными.

Специфика данной отрасли по сравнению с привычными в том, что в составе ее предприятий оказываются учреждения, не выпускающие товарной продукции. Например, институты РАН. Однако мы вынуждены их рассматривать как входящие в научно-инновационную отрасль, поскольку в системе региональных заказов они наравне с другими выступают производителями товарной продукции — научных проектов, заказываемых администрациями регионов и предприятиями. В своей основной деятельности (проведение фундаментальных исследований) эти организации выполняют для научно-инновационной отрасли роль источника ресурсов, аналогично тому, как это делает геологоразведка для добывающих отраслей промышленности.

Представление всего комплекса организаций научно-инновационной деятельности в виде отрасли народного хозяйства методически полезно тем, что позволяет применить давно известные в экономике подходы для анализа отношений организаций этой отрасли с государством и субъектами рынка.

Термин «финансирование научных организаций» объединяет различные типы экономических отношений с организациями научно-инновационной отрасли. По своему происхождению этот термин относится к нетоварным отношениям и характерен либо для административной экономики, либо для отношений внутри одного предприятия. В наиболее чистом виде термин «финансирование» сегодня применим к фундаментальной науке или

способам оплаты работы внутризаводских лабораторий. В этих случаях он включает в себя работу по плану с согласованными объемами и формами оплаты.

В практике оплаты региональных проектов под этим термином понимается как оплата фундаментальных исследований, так и коммерческого продукта с тем общим признаком, что оплата производится на основании хозяйственных договоров. Если же следовать рыночным реалиям, то наличие хозяйственного договора уже означает фиксацию товарной сделки.

Под региональными программами и проектами мы имеем в виду работы, заказчиком которых выступает администрация регионов. Помимо этих проектов в пределах регионов выполняются проекты по заказам отдельных организаций без участия государственного бюджета в их оплате. Промежуточное положение занимают проекты, заказчиками которых выступают предприятия, а органы государственной власти региона выделяют дополнительные средства в качестве долевого участия в оплате работ. Федеральный бюджет участвует выделением субвенций в порядке долевого участия в оплате работ вместе с администрацией регионов.

Система долевого финансирования изначально была ориентирована на то, чтобы заказываемые администрациями регионов научно-технические программы и проекты так или иначе способствовали социальному и экономическому развитию регионов и в этом смысле отвечали государственным нуждам. Термин «государственные нужды» возник в связи с понятием государственных закупок и обычно используется в узком правовом смысле. В нашем случае этот термин используется в силу того, что он максимально отвечает существу дела.

Формальное соответствие заказываемых работ государственным нуждам регионов обеспечивается при соблюдении требований, которые Миннауки России предъявляло к оформлению документов на долевое финансирование работ. Этот принцип отбора проектов и формирования программ был заявлен также и в других документах министерства и разъяснялся в ходе подготовки кадров менеджмента.

Одним из инструментов обеспечения соответствия работ нуждам региона является разработка и официальное принятие руководством региона приоритетов в научно-технической политике, которые служили и для формирования научно-технических программ. В некоторых регионах сами научно-технические программы рассматриваются как способ выявления и утверждения региональных приоритетов. Это хорошо видно на

примере программы Самарской области, но и в других регионах, где в явном виде приоритеты не формулировались, соответствие структуры программ потребностям экономики регионов и задачам государственного управления четко прослеживается (например, программа Уральского региона). Организационно соответствие программ нуждам региона подтверждается решениями законодательных органов власти.

Указанные способы приведения структуры научно-технических программ в соответствие с потребностями регионов являются косвенными доказательствами наличия в проектах и программах «государственных нужд». Механизм обеспечения соответствия программ нуждам региона, а более узко, интересам его государственного управления, включает и другие компоненты. В администрации региона создаются специальные подразделения, управляющие научно-технической политикой региона, общественные организации типа регионального научно-технического или наблюдательного совета. В качестве эффективного координирующего органа в некоторых регионах созданы научно-координационные центры, в других регионах подобные функции по согласованию с администрацией выполняют ведущие научные организации.

Признание проекта соответствующим государственным нуждам региона означает, что научная услуга имеет для региона потребительную стоимость, которую можно описать или оценить. Анализ программ и проектов, которые регионы представляли в последние годы для долевого финансирования, показывает, что в большинстве случаев можно обнаружить потребительную стоимость проектов для региона, но нет никаких признаков того, что при формулировании нужд действовал механизм оптимизации. Гораздо чаще движение идет от самих научных организаций, предлагающих администрациям готовые формулировки задач для исследования, а администрация, хотя и не всегда, проводит конкурсный отбор среди представленных проектов. В этом состоит одна из главных проблем организации эффективного механизма управления научно-инновационной деятельности в регионах. Мощный ресурс развития может быть реализован только при осмысленном формировании государственного заказа к исследовательским организациям, при тесной связи собственно научной программы с программой социального и экономического развития региона. На словах эта задача осознается и отражается в принятом термине «научно-техническая программа региона», хотя в действительности зачастую речь идет только о портфеле

заказов на проведение исследований. Провести до конца логику научного заказа от потребностей региона почти невозможно, так как структура интересов региона не может совпасть со структурой научных исследований в регионе. Невозможно для региона и игнорирование предложений научных организаций. Следовательно, необходим процесс оптимизации, позволяющий выявить интересы региона, не отождествляя их с интересами и возможностями научных организаций, и затем организовать совместную работу администрации и научного сообщества.

Рассмотрим интересы регионов более детально путем обобщения материалов ранее выполнявшихся работ.

Одним из основных видов государственных нужд на региональном уровне является повышение эффективности использования местных природных ресурсов. Эта проблема стоит на первом месте в программах «Сибирь», «Урал», в программе Якутии. Проекты с аналогичной задачей встречаются практически во всех региональных программах. В программе «Сибирь» постоянно присутствуют проекты крупномасштабных геологических исследований, в результате которых создаются предпосылки для эффективной геологоразведки. Ключевая задача программы Якутии — найти эффективные технологии использования местных запасов углей одновременно как энергетического ресурса, химического сырья и источника цветных и редких металлов. Только комплексное использование углей способно обеспечить их рентабельную эксплуатацию в условиях повышенных транспортных затрат и сурового климата.

К задаче повышения эффективности использования ресурсов примыкает задача сохранения и правильной эксплуатации возобновляемых природных ресурсов (водных, лесных, животного мира). Предупреждение экологических катастроф, восстановление нарушенной природной среды, создание среды, благоприятной для здоровья человека являются еще одним видом государственных нужд. Работы этого направления сочетают в себе коммерческие и социальные эффекты. Коммерческие эффекты проявляются в виде улучшения инвестиционной привлекательности региона, повышения качества рабочей силы, предупреждения аварий, чреватых огромными экономическими потерями. По масштабам работ и общественному характеру результатов работы такого типа не могут найти рыночных покупателей.

Социальные исследования также следует отнести к видам государственных нужд. В широком смысле слова эти исследо-

вания включают вопросы образования, здравоохранения, безопасности. За редкими исключениями работы такого типа проводятся по заказам администрации и имеют ярко выраженный региональный характер.

Следующий вид государственных нужд — управленческие проекты. Это прямые заказы подразделений администрации с целью решения отдельных проблем управления регионом. Классический пример такого рода исследований — разработка региональных или городских геоинформационных систем. Работ этого типа немного и они делятся на две группы: информатизация управления регионом и частные задачи. Как и в случае с фундаментальными исследованиями эффективность работ этого типа невозможно оценить рыночными механизмами, можно только признать правомерность расходов на них и признать величину эффекта равной затратам. Примерно такой же способ предлагает и зарубежная практика.

Наконец, к государственным нуждам следует отнести прикладные исследования. Это самая большая группа исследований. Во многих случаях работы выполняются по прямым заказам промышленных предприятий. Администрация регионов принимает долевое участие в финансировании, что является признанием наличия совместных интересов предприятия и региона в лице администрации. Участие федерального бюджета в финансировании означает и признание федеральной заинтересованности в работе. Наиболее типичное исследование такого рода — разработка новой технологии для применения на предприятиях региона. Здесь отчасти имеется эффект, аналогичный реализации проектов первой группы (повышение ценности региональных ресурсов), так как результатом внедрения разработок является повышение конкурентоспособности предприятий региона, рост капитализации предприятий. Но есть и дополнительные результаты в виде повышения прибыльности производства, соответственно росту налоговой базы для региона и федерации. В стратегическом отношении важно поддержание темпов экономического развития региона за счет технического прогресса. Это предохраняет регион от провала в состояние депрессии, выход из которого стоил бы огромных затрат и для федерации. В этом глубокий смысл федерального интереса к проведению исследований, подпитывающих технологический прогресс в регионах. Проявления технологического прогресса многообразны: снижение себестоимости продукции, освоение новых видов продукции (или продукции с новыми свойствами), выход на новые рынки сбыта, улучшение эколо-

гической обстановки, создание новых рабочих мест. В любом случае для проектов этой группы, которые можно назвать проектами с коммерческой или инновационной перспективой, логично требовать расчета и затем реализации коммерческого эффекта. В настоящее время подтверждением эффективности их реализации является участие в финансировании проектов администрации региона и их включение в раздел региональной программы, утвержденной органами власти региона. Теоретически органы власти должны иметь расчеты ожидаемой бюджетной эффективности по каждому заказываемому проекту.

Рассмотрим вопрос об эффективности государственного заказа на научные исследования по аналогии с закупками обычных товаров. Анализ затрагивает проблему только в той части, в какой администрации регионов выступают покупателями научно-технических услуг. В этой части эффективность отношений администрации с научно-техническим комплексом региона выражается в снижении затрат и повышении эффекта (потребительной стоимости).

Сфера действия административных механизмов в первую очередь охватывает проекты, не имеющие коммерческой перспективы. Это проекты для нужд государственного управления, социальные, экологические, природоохранные. Органы государственной власти выступают практически монопольными покупателями, если не считать заказов в виде иностранных грантов или плановых работ учреждений академии наук. Вторая группа проектов — проекты, имеющие отдаленную коммерческую перспективу. Это так называемые задельные работы. Особую группу составляют исследования фундаментального характера, в экономическом отношении представляющие инвестиции в научно-технический потенциал. Задачи управления для администрации региона состоят в определении сумм, выделяемых на закупки научных услуг; распределении этих сумм между видами услуг; отборе проектов и исполнителей; контроле затрат на приобретаемые услуги и продукты; обеспечении реализации с максимальным эффектом. По принятому в мировой практике определению административному выполнению подлежат функции, которые рынок не может освоить самостоятельно. Можно четко обозначить признаки отнесения продукции к нерыночной: невозможность индивидуального пользования; невозможность получить оплату от пользователя; наличие в потребительских свойствах продукта таких свойств, которые отвечают интересам общества, но не отдельного покупателя. Это основные, связанные между собой,

особенности нерыночных продуктов. Первый признак, очевидно, присущ гуманитарным, фундаментальным и социологическим исследованиям. В перспективе исследования фундаментального характера могут стать основой эффективных прикладных исследований, но на начальной стадии они не могут оплачиваться как индивидуально потребляемый товар. На практике граница может быть подвижной, что видно из факта активного участия в региональных проектах академических научных учреждений. Более детальное ознакомление с работами академических организаций в региональных программах показывает, что существует ближайшая сфера потребителей получаемой продукции. Это характерно для региональной экономики.

Задача администрации в сфере оборота нерыночной научной продукции заключается в формировании механизмов управления, создающих «виртуальный рынок». Это означает, что административными и общественными мерами имитируется рыночная среда. Рыночный спрос заменяется прогнозом и анализом региональных потребностей, качество продукции контролируется экспертизой и конкурсами, приоритеты контролируются региональными научно-техническими советами.

Степень развитости механизма решения этих задач зависит от уровня развития научно-технического и экономического потенциала региона плюс субъективные причины — степень заинтересованности администрации региона. Опыт взаимодействия с регионами говорит, что создание специализированных подразделений в составе администрации (по научно-технической политике) является основной административной мерой, обеспечивающей системный подход к научно-технической политике. Передача функций администрации сторонней организации (вузу, научному центру, институту) всегда вызывает отклонения в научно-технической политике от основных интересов региона. Примером передачи государственных функций научной организации может служить Республика Башкортостан, где институт механики сам формирует программу и сам ее исполняет. В результате у Минпромнауки России, которое осуществляет долевое финансирование, нет представления о подлинных интересах республики, деятельности научного комплекса в целом. В аналогичной ситуации сведéния научно-технического комплекса к одному научному учреждению находятся Курская область, Республика Калмыкия, Вологодская и Ярославская области. В Республике Дагестан руководство научно-технической деятельностью передано НЦ РАН. В резуль-

тате имеют место достаточно высококачественные научные работы, но не наблюдается подчиненности программы экономическим интересам региона.

Рыночные механизмы использования научно-технического потенциала регионов применимы, прежде всего, на рынке инноваций. В сфере НИР речь может идти об использовании отдельных элементов рыночного механизма и о мерах по развитию рынка до его естественного для этой сферы уровня. В сфере инновационной деятельности государство делает ставку на развитие инфраструктуры, облегчающей коммерциализацию результатов научной деятельности. Развитие инфраструктуры влияет и на положение с мотивацией НИР, поскольку повышается привлекательность НИР с инновационной перспективой. Приближение научных организаций к типу субъекта рыночных отношений началось уже в начале 1990-х гг. в ходе изменения статуса научных организаций. Изменение статуса, в частности, имеет целью стимулирование рыночного поведения научных организаций. Во многих научных организациях и вузах были созданы структуры рыночного типа для оказания услуг в сфере инновационной деятельности, в том числе и для облегчения коммерциализации результатов научной деятельности.

Отличие сферы НИР от инновационной заключается помимо различий в характере продукта также и в том, что в этой сфере продукт практически неотделим от самого исполнителя. Это означает, что на рынке выступают не товары в виде отчетов о законченных работах, а коллективы исполнителей, предлагающих свои услуги заказчику для решения его проблем. Внешне это различие проявляется и в том, что зачастую исполнители выходят на рынок предложений со своей тематикой. При заключении договора на исследование заказчик может приспосабливать предложения исполнителей под свои запросы. Это относительно просто делается в области промышленных исследований и сложнее в области экономических, социальных исследований. Сходство с реальным рынком во многих случаях лишь внешнее, так как заказчик иногда не имеет достаточного представления о своих нуждах и возможностях исполнителей. Как и на обычном рынке товаров, уточнение потребительских свойств товара и потребностей заказчиков происходит при наличии других элементов рынка: внешнего контроля качества продукции (экспертизы), наличия информации о репутации исполнителя («кредитной истории»), наличия «биржи» и опытных менеджеров. Функции бирж вы-

полняют научно-координационные центры в регионах или дирекции региональных программ, которые вынуждены при ограниченном финансировании делать сопоставление предлагаемых работ, выбирать наиболее эффективные и защищать свои предложения перед администрациями регионов-заказчиков.

По аналогии с продвижением обычных товаров за пределы регионов можно говорить о необходимости формирования специфических биржевых площадок, на которых потенциальные потребители научных услуг могли бы знакомиться с исполнителями. Для успеха работы подобной биржи необходима и организация контроля качества услуг. В настоящее время государственная экспертиза охватывает лишь часть проводимых исследований. Создание в регионах экспертных комиссий, системы проведения конкурсов научно-технических проектов и долевого финансирования отобранных проектов являются основанием для формирования региональных рыночных механизмов и последующего выхода научных организаций на межрегиональные уровни и общероссийский рынок.

Перечисленные выше меры решают вопросы формирования рынка научных услуг. Проблема экономических мер поддержки научного потенциала шире. В исходной постановке она не носит экономического характера, так как исключает товарный характер отношений. Поддержка в форме дотаций и льгот в настоящее время имеет очень ограниченные потенциальные возможности из-за общего экономического положения в стране и своего нерыночного характера. Указание на нерыночный характер не вопрос идеологических требований, а только признак потенциальной неэффективности схемы. При административно проводимой поддержке эффективность исследований не приобретает экономической формы и не может быть оценена. В связи с этим необходимо ограничить сферу поддержки преимущественно теми исследованиями, которые не имеют рыночной стоимости по своей природе (гуманитарные, социологические, управленческие). Цели поддержки необходимо определять в экономических категориях. Финансовая поддержка со стороны государства должна компенсировать научным организациям издержки неэквивалентных отношений с заказчиком — государством. Это означает, что поддержка возмещает потери от заниженных оценок стоимости работ. На практике это проявляется в том, что государство берет на себя полностью или частично расходы по воспроизводству материальной базы научной организации, материальные расходы. Отчасти поддержка выполняет функции страхования при не-

равномерной загрузке научных организаций. Фиксация в явном виде оснований государственной поддержки даст эффект в виде уменьшения потерь обеих сторон.

В сфере исследований с коммерческой перспективой участие государства в оплате исследований обусловлено наличием экономического эффекта, который не может быть оплачен на рынке научных услуг. Речь идет о том, что покупатель оценивает не все виды потребительной стоимости научного продукта, а только его интересующие. В то же время научный продукт потенциально способен приносить и другие виды экономических результатов. Эта проблема общая для всех видов инвестиционных проектов. Практически каждый из них помимо очевидного для инвестора экономического эффекта способен принести внеэкономический, а также экономический эффект, отдаленный во времени, или же дать эффект более широкому кругу потребителей. Участие государства в оплате коммерческого научно-технического проекта обусловлено именно наличием в нем дополнительных свойств, не учитываемых покупателем.

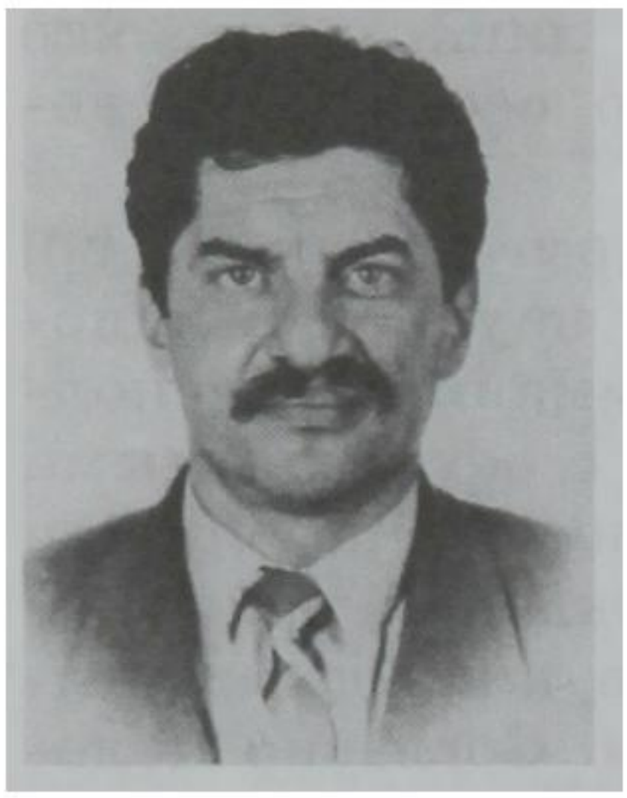
Проведенный выше анализ отношений органов государственной власти с научными организациями затрагивал только экономические аспекты с максимальным использованием метода аналогии с обычными отраслями народного хозяйства. По нашему мнению, этот методический подход является необходимым для упорядочения отношений государства с научными организациями. Но аналогия в действительности ограничена тем, что научная деятельность помимо своего утилитарного назначения является и элементом культуры. В этом своем качестве деятельность научных организаций не может быть сведена к стоимости научных проектов. Культурные аспекты научной деятельности проявляются в особенностях научного мышления, культуре дискуссии, традиции распространения идей.

Для региона представляет ценность сам факт наличия высокообразованных людей, способных гибко применять свои знания для решения новых и нетрадиционных задач. Особый вид эффекта состоит и в неразрывной связи научных исследований с подготовкой кадров в вузах. Понимание культурной ценности науки для развития региона побуждает администрацию поддерживать проекты без видимой экономической отдачи. При опасном снижении уровня оплаты научных исследований этот фактор начинает играть все более существенное значение. С точки зрения рыночных отношений оплата проектов, не имеющих непосредственного практического значения

для заказчика, является добровольным инвестированием в увеличение научного потенциала организации. Расходы такого рода не противоречат представлению об эффективности затрат на оплату научных исследований, вопрос лишь в том, что назначение этих расходов должно быть ясно осознано и документировано.

Работники администраций регионов и других структур, действующих в регионах в сфере управления научной и инновационной деятельностью, могут обратить внимание на неполноту соответствия высказанных выше оценок с официальными документами министерств, имеющих отношение к научной и образовательной деятельности. Но это расхождение неизбежно, так как структура федеральных ведомств никогда не бывает адекватной структуре реальных проблем. Согласно положению о министерствах, их функции ограничены достаточно узким кругом вопросов, например, только использованием научных достижений в экономике. Но на уровне субъектов федерации возможности комплексного подхода к сложной проблеме развития научно-инновационной отрасли, являющейся одновременно элементом сферы производства, частью системы образования и всегда элементом культуры, гораздо шире.

Поступила 10.12.2002.



В.В. ИВАНОВ

НАУКОГРАДЫ КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ РОССИЙСКОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

На совместном заседании Совета безопасности Российской Федерации, Президиума Государственного совета Российской Федерации и Совета по науке и высоким технологиям при Президенте Российской Федерации, проходившего 20 марта 2002 г., были поставлены задачи формирования национальной инновационной системы, а также совершенствования механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в научно-технической и инновационной сферах.

Применительно к России национальная (государственная) инновационная система может быть определена как федерально-региональная экономическая, представляющая собой совокупность хозяйствующих субъектов, взаимодействующих в процессе производства, распространения и использования нового экономически выгодного знания. Ее направления деятельности определяются проводимой государственной инновационной политикой и регламентируются соответствующей нормативно-правовой базой[1] При этом, наряду со своей основной задачей (развитие наукоемкого сектора экономики), национальные (государственные) инновационные системы являются важнейшим инструментом регионального развития[2].

Существенную роль в развитии инновационных процессов должны играть научно-производственные комплексы, размещенные в муниципальных образованиях — наукограды. Первым документом, реализующим это положение, был Указ Президента Российской Федерации «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» от 7 ноября 1997 г. № 1171, который юридически закрепил понятие «наукоград» и определил меры их государственной поддержки, направленные на развитие инновационных процессов. Тем самым был сделан

ИВАНОВ Владимир Викторович, начальник Научно-организационного управления РАН, кандидат технических наук, старший научный сотрудник.

первый шаг по реальному переводу экономики на инновационный путь развития и начато формирование российской инновационной системы. Впоследствии в концепции реформирования российской науки на 1998—2000 гг. проблема сохранения и развития наукоградов была определена как важное направление государственной научно-технической политики.

Весь комплекс работ, выполненный в 1997—2002 гг., был направлен на формирование государственной политики и соответствующей нормативно-правовой базы развития наукоградов, отработку механизмов реализации этой политики, создание системы научно-методического и организационного обеспечения работ.

Государственная политика в отношении наукоградов как территорий с высоким научно-техническим, инновационным, образовательным и производственным потенциалом рассматривается как неотъемлемая часть государственной инновационной политики. При этом с учетом специфических особенностей федеративных отношений в Российской Федерации государственную политику по отношению к наукоградам следует, на наш взгляд, строить исходя из признания наукоградов центрами инновационного развития экономики по приоритетным направлениям, составляющим основу национальной инновационной системы; баланса интересов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, на территории которого размещен наукоград, и муниципального образования — наукограда; рационального сочетания государственного регулирования и рыночных механизмов, мер прямого и косвенного стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности субъектов научно-производственного комплекса наукограда; комплексного развития муниципального образования, включая его научно-производственный комплекс, социальную сферу и решение экологических проблем; ориентации научно-производственного комплекса наукограда на выпуск наукоемкой конкурентоспособной продукции.

В ходе реализации политики решается комплекс задач по созданию организационных и экономических механизмов для перехода территорий с высоким научно-техническим, инновационным, образовательным и производственным потенциалом к инновационному развитию, а также совершенствованию нормативно-правового регулирования инновационной деятельности; созданию механизмов привлечения и эффективного использования бюджетных федеральных, региональных и муниципальных средств, а также внебюджетных источников в

процессе формирования и реализации программ развития территорий с высоким научно-техническим, инновационным, образовательным и производственным потенциалом; разграничению предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также определению предметов совместного ведения; развитию образовательной, социальной и экологической сфер, обеспечивающих необходимые условия жизнедеятельности населения территорий с высоким научно-техническим, инновационным, образовательным и производственным потенциалом, в том числе по формированию системы подготовки кадров, ориентированной на инновационный процесс; созданию механизма поддержки экспериментальной и опытно-промышленной базы научно-производственных комплексов наукоградов; сохранению и развитию ядра фундаментальных научных исследований наукоградов, обеспечивающих решение стратегических задач федерального уровня и питающих инновационную сферу новыми технологиями; развитию инновационной инфраструктуры.

Практика подготовки и реализации программ развития муниципальных образований как наукоградов выявила несовершенство критериев присвоения статуса наукограда, которые допускают неоднозначное толкование и нечеткость определения мер государственной поддержки.

С этой целью целесообразно, на наш взгляд, рассмотреть роль наукоградов в решении важнейших народнохозяйственных задач территорий. По своей значимости они могут быть условно разделены на три группы. Во-первых, территории, научно-производственный комплекс которых ориентирован на решение стратегических задач научного, научно-технологического, образовательного, инновационного развития страны, а также обеспечение национальной безопасности (обороноспособность, экологическая безопасность, здоровье и интеллект нации). Во-вторых, территории, научно-производственный потенциал которых в состоянии решать задачи по научному и научно-техническому обеспечению производства на основе высоких технологий наукоемкой продукции, конкурентоспособной как на внутреннем, так и мировом рынках. В-третьих, административно-территориальные образования, которые, несмотря на имеющийся территориальный научно-технический потенциал, оказались не в состоянии вписаться в процесс перехода экономики на инновационный путь развития.

По уровню развития инновационного потенциала территории также могут быть рассмотрены на трех уровнях: территории, инновационный потенциал которых обеспечивает их бездотационное развитие, т.е. для обеспечения их жизнедеятельности не требуется дополнительных субсидий из федерального и регионального бюджетов; территории, для перехода на бездотационное развитие которых требуется ресурсная поддержка развития научно-производственного потенциала и территории, обладающие высокой концентрацией научно-технического потенциала, но в силу специфики основной деятельности не могут развиваться без дотаций из бюджетов различных уровней. Более детальный анализ состояния наукоградов показывает, что для каждого города требуется индивидуальный набор мер, направленных на адаптацию к рыночным условиям.

Предложенная классификация территорий с высоким научно-техническим потенциалом позволяет уточнить критерии присвоения территориям статуса наукограда Российской Федерации и обеспечить дифференцированный подход при определении мер государственной поддержки.

В зависимости от важности задач, решаемых научно-производственным комплексом, уровня развития инновационной деятельности, территориям инновационного развития и наукоградам на федеральном уровне может оказываться различная поддержка. Федеральные органы государственной власти могут полностью принимать на себя обязательства поддержки и обеспечения территорий. В федеральном бюджете для каждого наукограда отдельными строками устанавливаются размеры финансирования федерального заказа исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, разработки и реализации инновационных программ и проектов, а также развития инновационной и социальной инфраструктуры. Федеральные органы государственной власти также берут на себя обязанность решать вопросы по преференциям развития субъектов научно-производственного комплекса.

Федеральные органы государственной власти могут определить степень своего участия в развитии территории, исходя из реальных условий территории и учитывая уровень и значимость государственных заданий, выполняемых научно-производственным комплексом. Объем государственной поддержки будет зависеть от вклада научно-производственного комплекса в обеспечение новациями соответствующей отрасли экономики и ее значимости в процессе социально-экономического разви-

тия страны. Федеральные органы государственной власти могут также взять на себя обязательства по поддержке отдельных субъектов научно-производственного комплекса с учетом государственной важности выполняемых программ и проектов, либо перспективности направлений исследований и разработок.

Федеральные органы государственной власти могут рассматривать возможность поддержки территории по мере адаптации ее научно-производственного комплекса к условиям инновационной экономики.

Вместе с тем основной проблемой, существенно снижающей эффективность мер государственной поддержки, является отсутствие законодательства, позволяющего осуществлять бюджетное финансирование развития инновационных процессов в наукоградах. Это обусловлено, в частности, отсутствием законодательного закрепления понятийного аппарата инновационной деятельности, в том числе понятий «инновация», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура» и т.д. Принятие соответствующих нормативно-правовых актов позволит направлять средства федерального бюджета непосредственно на развитие инновационных процессов в наукоградах.

К настоящему времени наиболее отработанными механизмами реализации политики развития наукоградов являются, во-первых, программы развития муниципальных образований как наукоградов, разрабатываемые индивидуально для каждого города и ориентированные в первую очередь на развитие наукоемкого сектора городской экономики. Во-вторых, соглашения между Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления о реализации программы развития муниципального образования как наукограда. Следует отметить, что на примере наукоградов впервые был отработан механизм взаимодействия всех трех уровней власти для решения конкретных задач.

Решая вопрос о мерах государственной поддержки в рамках утвержденных программ развития наукоградов необходимо определить источники и направления финансирования, т.е. выявить какие разделы программ могут финансироваться за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов.

За счет средств федерального бюджета могут финансироваться инновационные проекты с обязательным проведением конкурса и исключительно при долевом участии субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования, а также с привлечением внебюджетных средств. Кроме того,

государство должно обеспечить работу объектов федеральной собственности, расположенных на территории данного наукограда. Средства регионального бюджета могут быть направлены на финансирование научных исследований, проводимых в интересах субъектов Российской Федерации, реализацию инновационных проектов, создание инновационной инфраструктуры и инфраструктуры, обеспечивающей жизнедеятельность населения города. Средства муниципального бюджета, по-видимому, наиболее целесообразно направлять на развитие инфраструктуры города, включая инновационную.

Особое внимание следует уделить развитию системы образования в наукоградах. Представляется, что в них имеется достаточно условий для создания современных университетских научно-образовательных комплексов, однако это требует разработки специальных подходов и механизмов их ресурсного обеспечения. Первые такие проекты уже реализуются в Дубне и Пущино, а также в наукоградах атомного комплекса.

Одновременно с этим могут использоваться и другие механизмы активизации инновационной деятельности, например:

— сохранение органами государственной власти субъекта Российской Федерации уровня нормативов отчислений от регулируемых налогов, определенных для наукограда на год, предшествующий принятию программы на весь период ее действия;

— устойчивое финансирование федеральными министерствами (ведомствами), государственными академиями наук государственного заказа на проведение научных исследований и реализацию федеральных целевых программ;

— использование материальной базы научных организаций, находящихся на территории наукограда с учетом выполняемых ими задач на перспективу и направление высвобождаемых площадей для развития инновационной инфраструктуры, включая предприятия в сфере научного предпринимательства;

— создание инновационно-венчурного фонда наукограда и отработка модели его функционирования;

— создание системы гарантий для привлечения в наукоград иностранных инвестиций.

Особый интерес представляет создание на территориях наукоградов особых экономических зон научно-технического внедрения, принципы создания которых разрабатываются в настоящее время Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации. Предлагаемые при этом экономические механизмы могут найти широкое применение при формировании территорий инновационного развития[3]

К настоящему времени выполнен большой объем методической работы по научно-методическому и организационному обеспечению развития наукоградов, а также в рамках проекта «Инновационные центры и наукограды» реализована программа ЕС ТАСИС, в ходе которой представители наукоградов смогли ознакомиться с опытом инновационного развития территорий ряда европейских стран. Одновременно с этим были подготовлены и апробированы методические рекомендации по разработке программ развития муниципальных образований как наукоградов и соглашений по их реализации[4].

Это позволило к концу 2002 г. получить статус наукограда трем муниципальным образованиям[5] и подготовить все необходимые документы еще ряду территорий (табл.).

Таблица

Перечень муниципальных образований, разработавших программы развития городов как наукоградов

Муниципальное образование	Общий бюджет программ (млн руб.)	Субвенции на программы развития наукоградов (млн руб.)	
		на весь срок реализации программ	в том числе 2003 г.
Города, получившие статус наукограда Российской Федерации или положительное решение Правительственной комиссии по научно-инновационной политике			
Обнинск	1 504,1	555,5	117,5
Дубна	13 210,5	2 686,5	429,4
Королев	4 986,6	2 405,0	360,0
Кольцово	3 411,9	117,8	47,4
Северск*	18 965,1	1 796,5	330,6
Города, программы которых находятся на согласовании в федеральных министерствах и ведомствах			
Реутов	2 139,1	1 377,0	252,0
Фрязино	2 503,7	854,0	184,0
Комсомольск-на-Амуре	35 187,0	2 042,5	408,5
Юбилейный	548,8	196,0	41,4
Черноголовка	13 303,1	746,1	106,3
Красноармейск	1 134,3	368,1	69,7
Сосновый Бор	2 561,2	1 399,1	280
Петродворец	9 380,4	1 887,2	385,3
Троицк	6 292,4	882,7	147,5
Жуковский	27 107,6	3 244,3	402,4

Таблица составлена по данным проектов программ развития муниципальных образований как наукоградов

---

* г. Северск Томской обл. финансируется в полном объеме необходимых средств как ЗАТО.

По предварительным результатам можно признать, что опыт Обнинска является достаточно успешным[6] и должен быть тщательно изучен.

Российский опыт формирования территорий инновационного развития в условиях рыночной экономики сравнительно невелик, вместе с тем он полезен в методическом плане, поскольку позволяет выявить проблемы и допущенные ошибки. Состояние территорий с высоким научно-техническим потенциалом, существующая нормативно-правовая база, обеспечивающая их развитие, ее правоприменительная практика, анализ эффективности мер государственной поддержки показывают возможности развития территорий за счет активизации инновационной деятельности, увеличения выпуска наукоемкой продукции.

В то же время инновационное развитие территорий требует решения следующего ряда проблем:

— разработки концептуальных подходов к формированию российской инновационной системы, включая вопросы создания территорий инновационного развития и уточнения на этой основе действующей нормативно-правовой базы развития наукоградов;

— законодательного разграничения предметов ведения и полномочий федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в части, касающейся инновационной деятельности и ее ресурсного обеспечения;

— корректировки механизмов ресурсного обеспечения программ развития наукоградов, включая финансовые, кадровые, информационные ресурсы. При этом для финансирования инновационной деятельности и программ инновационного развития территорий в бюджетной классификации должен быть предусмотрен специальный раздел (по аналогии с разделом 06 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу»);

— совершенствования системы организационного и нормативно-правового сопровождения разработки, рассмотрения и реализации программ развития наукоградов;

— разработки и апробации механизмов формирования на базе научно-производственных комплексов наукоградов территорий инновационного развития.

На наш взгляд, решение этих проблем создаст реальную основу формирования региональных инновационных систем.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: *Иванов В.В., Колдаева Н.Т.* Российская инновационная система: территориальный подход / Инновации, 2000. № 9/10. С. 9—12.

[2] См.: *Иванов В.В., Петров Б.И., Плетнев К.И.* Территории высокой концентрации научно-технического потенциала в странах ЕС. М., 2001. 179 с.

[3] См.: *Иванов В.В., Колдаева Н.Т.* Указ. раб.

[4] Практические подходы к разработке программ развития муниципальных образований как наукоградов / Под ред. В.В. Иванова, В.И. Матирко, В.В. Черкасова. М., 2000. 176 с.; *Иванов В.В., Матирко В.И.* Наукограды России: от методологии к практике. М., 2001. 142 с.

[5] В январе 2003 г. статус наукограда присвоен пгт Кольцово Новосибирской обл.

[6] Сборник информационно-методических материалов Обнинского городского научно-технического совета. Обнинск, 2002. 374 с.

Поступила 14.01.2003.

Д.Б.ШУЛЬГИН
Е.Г.КРЕМКО
С.В.УСТЕЛЕМОВ
В.С.КОРТОВ

ПРИОРИТЕТЫ ПОЛИТИКИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ВОВЛЕЧЕНИЯ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОБОРОТ

Уральский государственный технический университет-УПИ по заказу Министерства образования Российской Федерации выполнил научно-исследовательскую работу «Разработка системы управления интеллектуальной собственностью (далее — ИС) как важнейшим стратегическим ресурсом реформирования экономики Свердловской области». Цель разработки такой системы — повышение конкурентоспособности и доходности научно-промышленного комплекса области за счет учета, охраны и повышения эффективности использования объектов интеллектуальной собственности.

В рамках этой работы, выполненной совместно с Правительством Свердловской области, были проведены исследования состояния рынка объектов интеллектуальной собственности в Свердловской области, предложены стратегии управления, механизмы, структура, сформулированы основные приоритеты области в сфере управления ИС.

Свердловская область — один из наиболее развитых научно-промышленных регионов России, в котором, несмотря на сложности экономики переходного периода, удалось сохранить высокий интеллектуальный потенциал. Согласно проведенному Центром инновационного бизнеса опросу, среди 112 инновационно активных предприятий области 45 % имеют полный цикл производства продукции по собственным технологиям и разработкам; 27 — проводят научные исследования; 24 — осуще-

ШУЛЬГИН Дмитрий Борисович, директор Центра интеллектуальной собственности Уральского государственного технического университета-УПИ, кандидат физико-математических наук, доцент.

КРЕМКО Евгений Георгиевич, начальник Управления науки и технологий Правительства Свердловской области, кандидат технических наук.

УСТЕЛЕМОВ Сергей Владимирович, заместитель проректора по НИР Уральского государственного технического университета-УПИ, кандидат физико-математических наук, доцент.

КОРТОВ Всеволод Семенович, первый проректор Уральского государственного технического университета-УПИ, профессор, доктор технических наук.

Заказ № 923

ствляют проектно-конструкторские разработки; 17 % из числа обследованных производят продукцию с использованием технологий других предприятий.

По данным Госкомстата, основную долю источников финансирования инновационной деятельности крупных и средних предприятий промышленности Свердловской области составляют собственные средства предприятий. Также следует отметить, что несмотря на перераспределение источников финансирования инновационной деятельности, на создание результатов интеллектуальной деятельности за период реформ были направлены весьма значительные средства, и в последнее время заметна тенденция увеличения их объема.

Обновление производственных технологий и оборудования производится на инновационных предприятиях области в среднем один раз в 1—3 года (рис. 1). Большинство из обследованных предприятий выпускают новую продукцию ежегодно и ежеквартально (рис. 2).

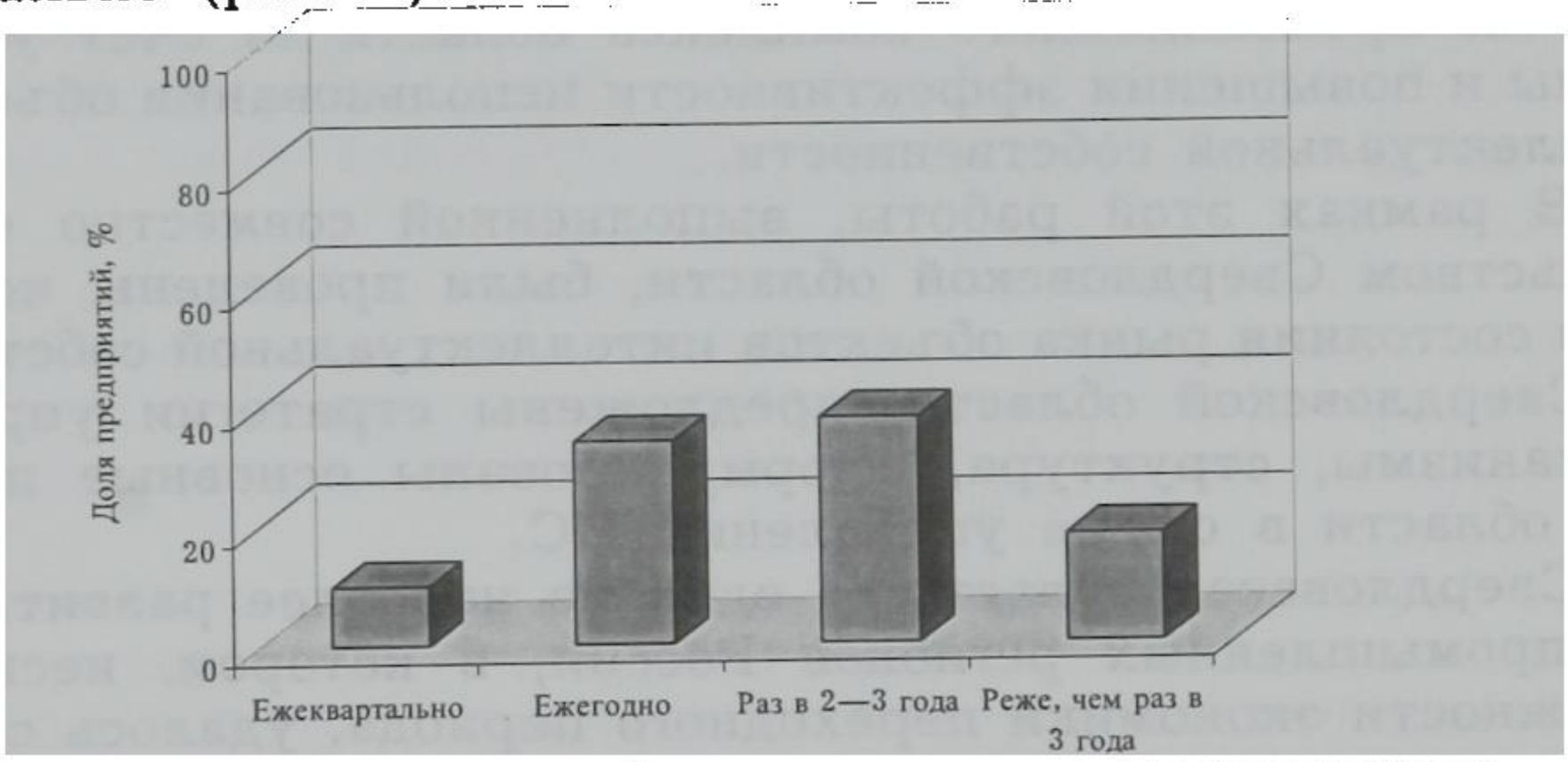


Рис. 1. Обновление технологий на инновационных предприятиях

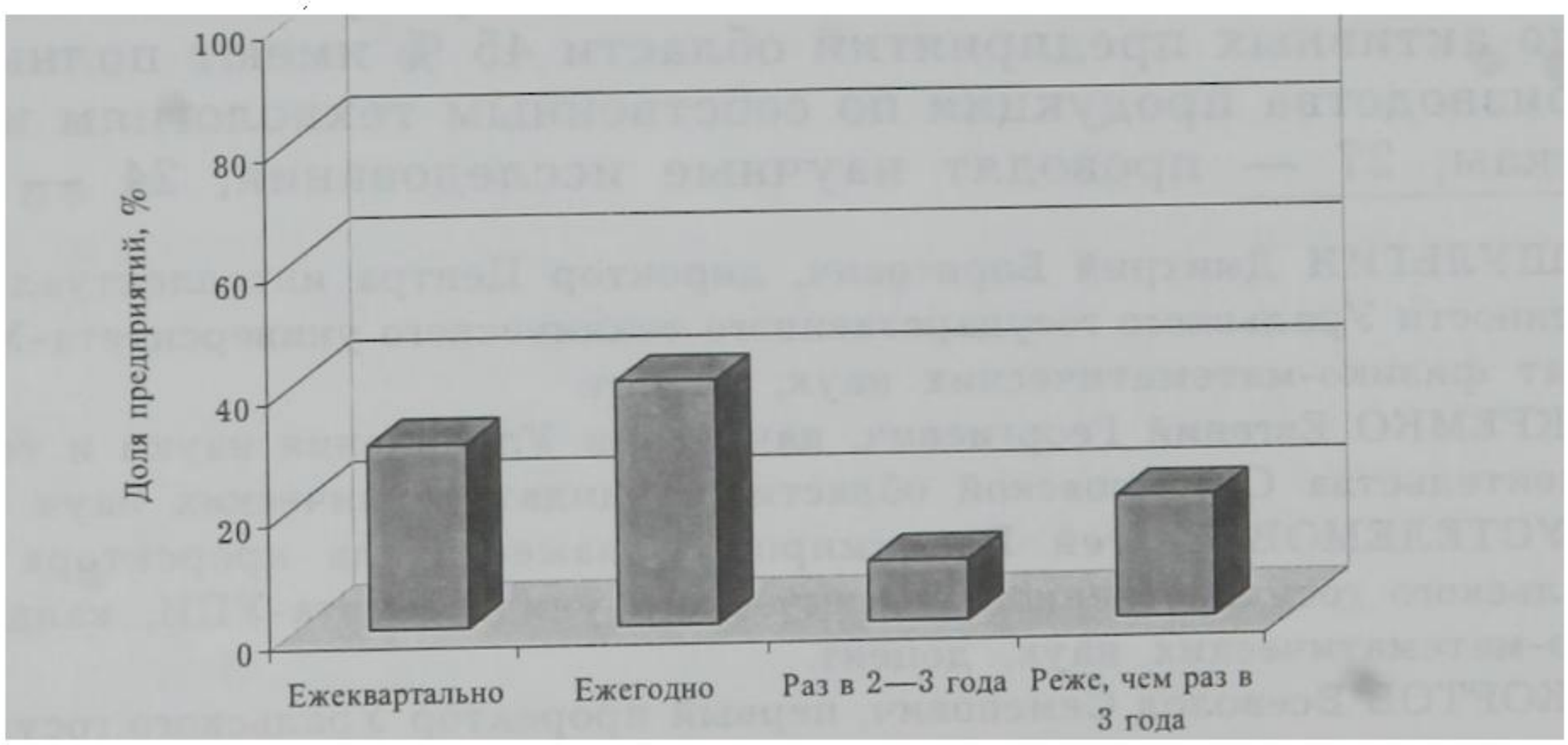


Рис. 2. Выпуск новой продукции на инновационных предприятиях

Для обновления технологий и оборудования на предприятиях наиболее часто используется покупка готовых технологических линий, оборудования и НИОКР, выполняемых вузами и отраслевыми институтами (рис. 3).

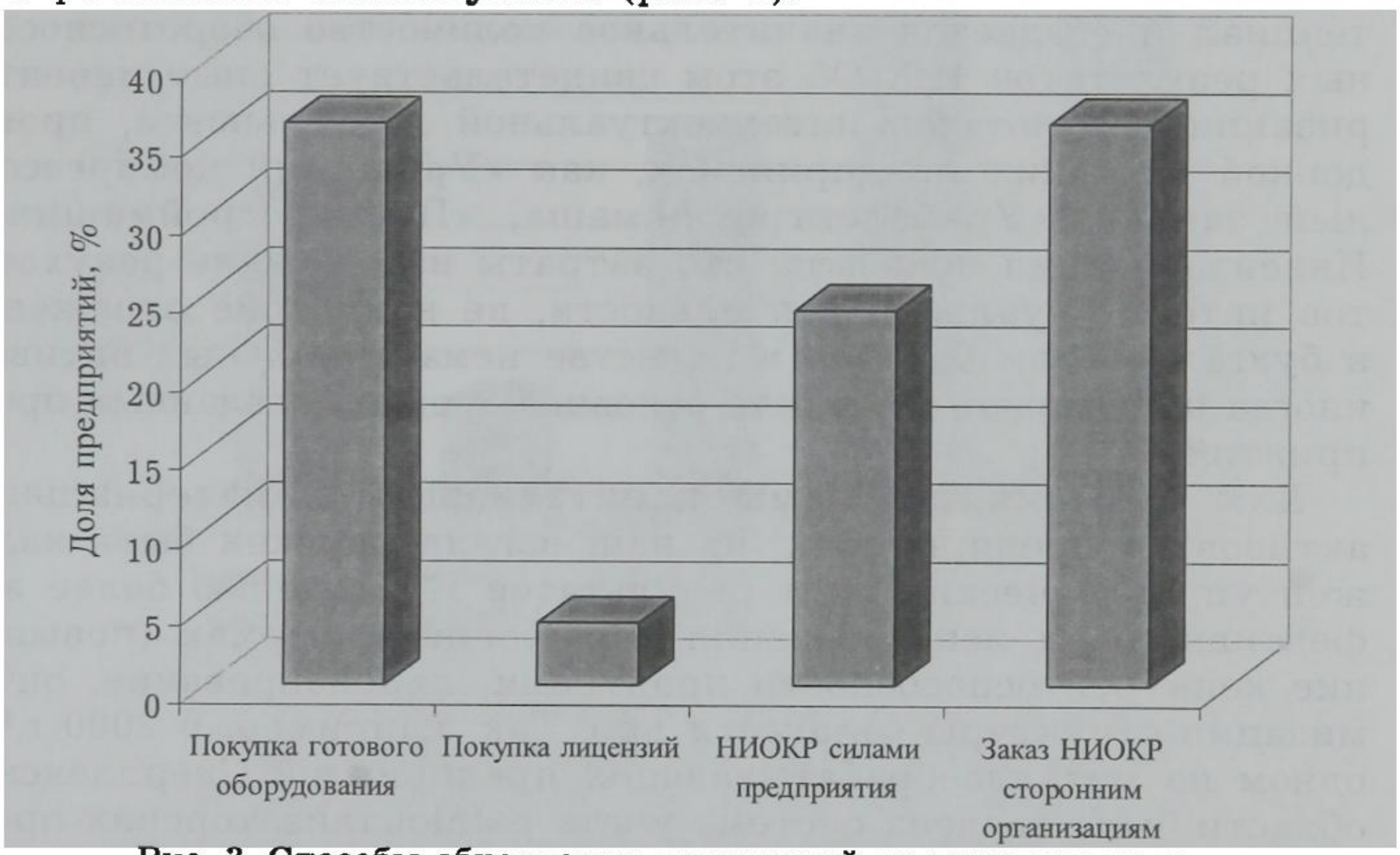


Рис. 3. Способы обновления технологий на предприятиях (доля опрошенных предприятий)

Проведенные рядом экспертных и консалтинговых организаций при содействии Правительства Свердловской области исследования показали, что инвентаризация, правовая охрана и учет результатов интеллектуальной деятельности (далее — ИД) на большинстве предприятий области в последние годы практически не проводились. В бухгалтерской отчетности предприятий, как правило, отсутствуют нематериальные активы, вытекающие (в соответствии с Положением о бухгалтерском учете нематериальных активов ПБУ 14/2000) из прав на объекты интеллектуальной собственности. Причинами такой ситуации являются, главным образом, резкое снижение изобретательской активности на предприятиях после 1992 г., существующие нормативные требования в сфере бухгалтерского учета результатов интеллектуальной деятельности, а также сложившиеся на предприятиях традиции учета затрат на результаты ИД без использования статьи «нематериальные активы».

Вместе с тем отсутствие оформленных в составе бухгалтерского баланса предприятия прав на результаты интеллектуальной деятельности не означает, что на предприятии нет

таких результатов. Данные о финансировании инновационной деятельности показывают, что несмотря на отсутствие в бухгалтерской отчетности нематериальных активов, на предприятиях сохранился достаточно высокий интеллектуальный потенциал и создается значительное количество оборотоспособных результатов ИД. Об этом свидетельствует опыт инвентаризации результатов интеллектуальной деятельности, проведенной на таких предприятиях, как «Уральский компрессорный завод», «Уралэлектротяжмаш», «Пневмостроймашина». Инвентаризация показала, что затраты на создание результатов интеллектуальной деятельности, не нашедшие отражения в бухгалтерском балансе в качестве нематериальных активов, иногда превышают стоимость основных фондов указанных предприятий.

Для решения проблемы капитализации нематериальных активов на предприятиях, на наш взгляд, должен быть налажен управленческий учет результатов ИД с целью более эффективного их использования в различных формах (повышение конкурентоспособности продукции, лицензирование, оптимизация структуры баланса и др.). Так, например, в 2000 г. на одном из металлообрабатывающих предприятий Свердловской области была введена система учета рационализаторских предложений, «забытая» вместе с изобретательской деятельностью около 10 лет назад. Анализ технической и экономической информации о поданных рационализаторских предложениях показал, что, во-первых, их использование дает значительный экономический эффект, во-вторых, некоторые из предложенных технических решений охраноспособны. Таким образом, результаты интеллектуальной деятельности только в области рационализаторства могут быть защищены и превращены в дополнительный доход предприятия за счет повышения конкурентоспособности продукции.

Отражение затрат на эти результаты в той или иной статье бухгалтерского баланса — вопрос учетной политики конкретного предприятия и требований законодательства РФ в сфере бухгалтерского учета. Согласно проведенным исследованиям, управленческий учет охраноспособных результатов ИД в той или иной мере ведется в среднем только на половине обследованных инновационных предприятий (рис. 4). Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере учета результатов ИД, создаваемых за счет средств областного бюджета. До настоящего времени учет эффективности использования охраноспособных результатов этих работ не проводился.

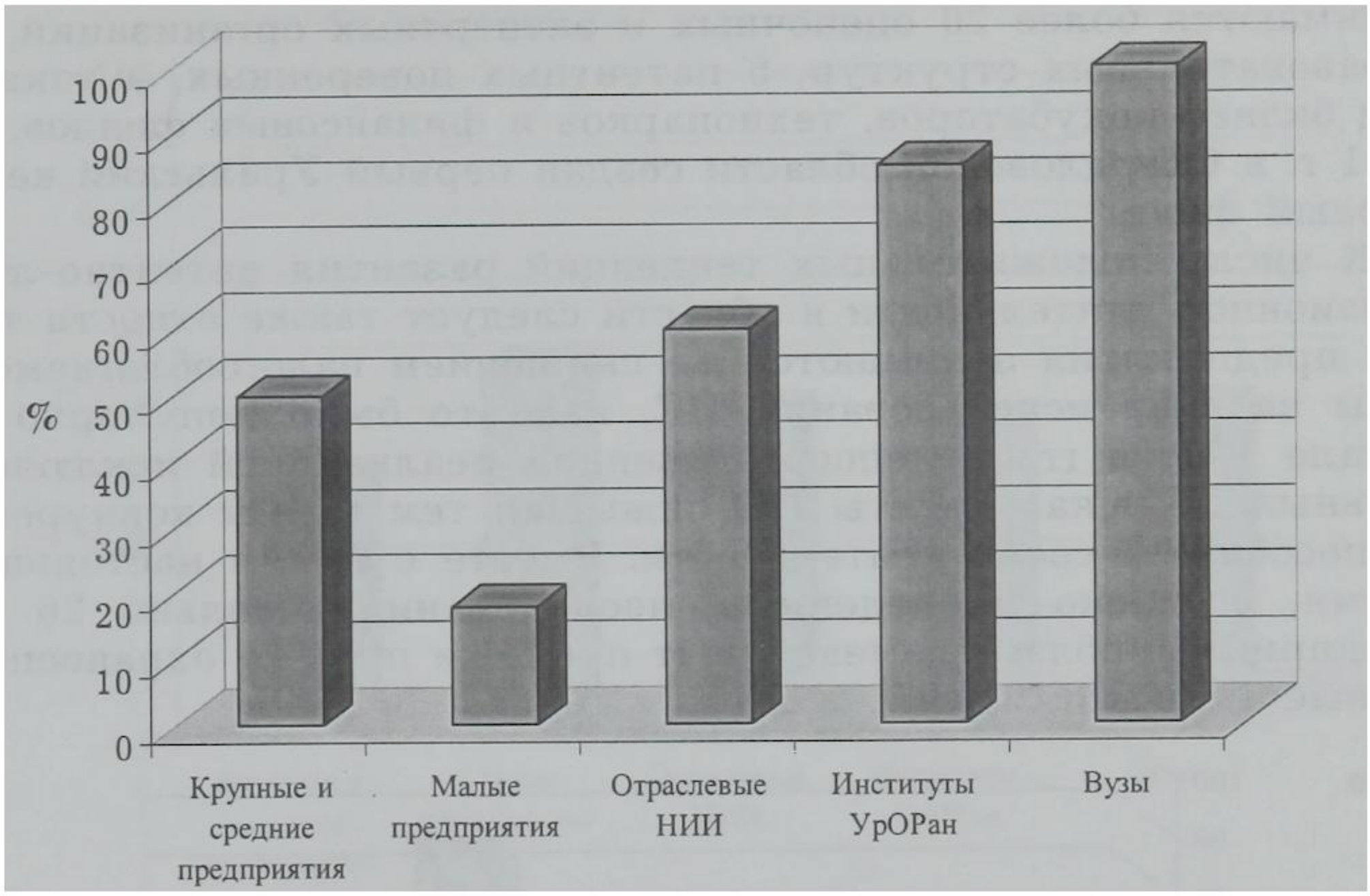


Рис. 4. Наличие элементов управленческого учета охраноспособных результатов ИД на предприятиях Свердловской области (доля опрошенных предприятий)

Для решения этой проблемы Правительством Свердловской области принято Постановление «О выявлении и учете результатов интеллектуальной деятельности, относящихся к государственной собственности Свердловской области» от 5 ноября 2001 г. № 730-ПП. Постановление предусматривает при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ отчетность исполнителей об эффективности использования создаваемых результатов ИД и соответствующих расходов, связанных с получением правоустанавливающих документов.

Важное место в сфере интеллектуальной собственности занимает развитие патентно-лицензионной деятельности. Активность данной деятельности предприятий Свердловской области в последние годы растет. Об этом свидетельствует, в частности, увеличивающийся объем консалтинговых и экспертных работ, которые выполняет быстроразвивающаяся инфраструктура управления интеллектуальной собственностью в Свердловской области. В настоящее время вопросами охраны, экспертизы, оценки объектов ИС, а также подготовкой специалистов инновационной деятельности в Свердловской области

занимаются более 20 оценочных и экспертных организаций, 5 образовательных структур, 5 патентных поверенных, а также ряд бизнес-инкубаторов, технопарков и финансовых фондов. В 2001 г. в Свердловской области создан первый Уральский венчурный фонд.

К числу положительных тенденций развития патентно-лицензионной деятельности в области следует также отнести то, что предприятия занимаются не снижением налогооблагаемой базы за счет использования ИС, как это было популярно в начале 1990-х гг., а непосредственной реализацией исключительных прав на объекты ИС, повышая тем самым конкурентоспособность своей деятельности. Вместе с тем, в настоящее время, согласно проведенным исследованиям, только 26 % предприятий области имеют опыт продажи прав на охраноспособные технологии (рис. 5).

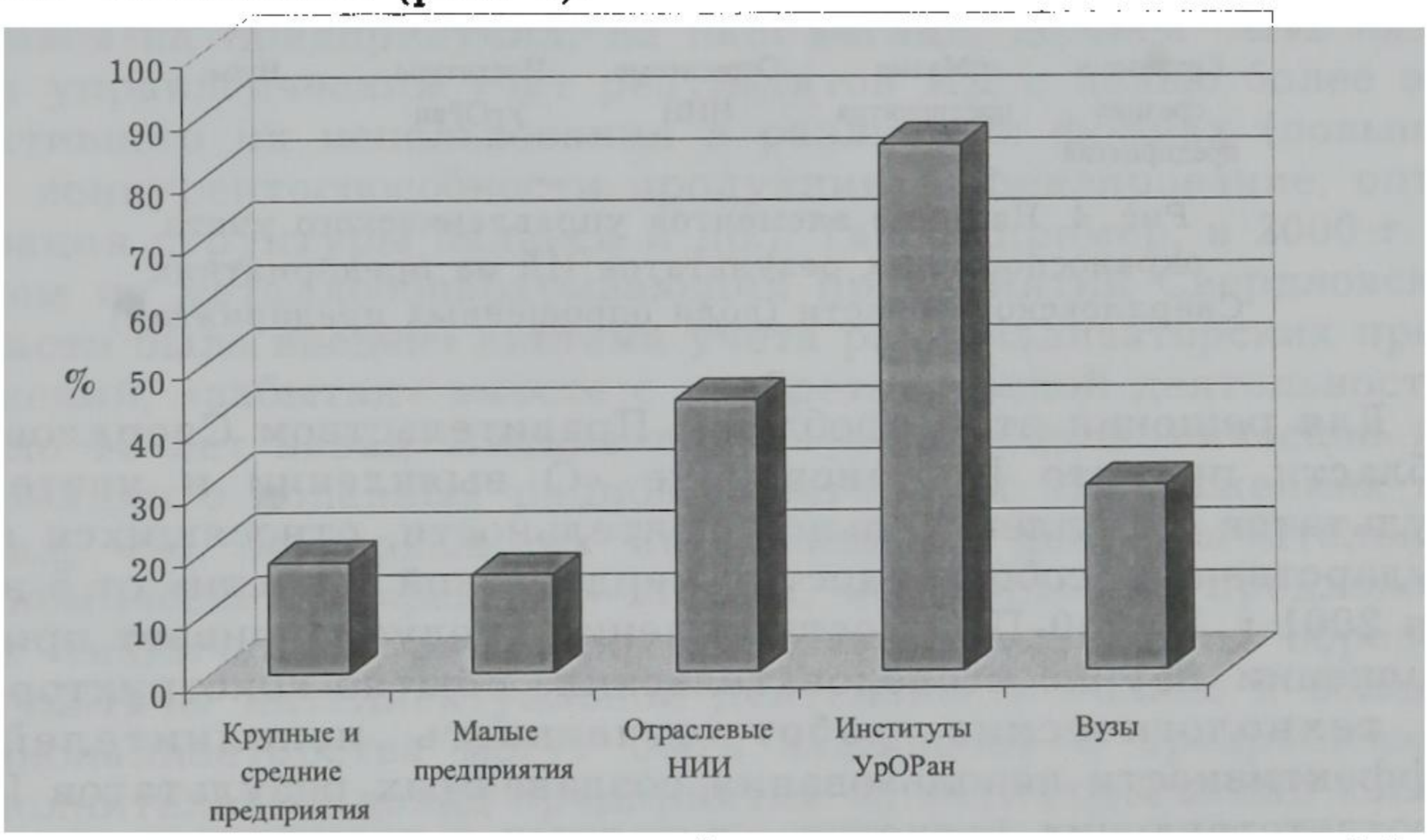


Рис. 5. Опыт патентно-лицензионной деятельности на предприятиях и организациях Свердловской области (доля опрошенных предприятий)

Для Свердловской области пока характерна *низкая активность*, а иногда отсутствие *патентных подразделений* на предприятиях. В настоящее время только на 41 % из числа исследованных предприятий существуют подразделения интеллектуальной собственности (рис. 6). Многие из этих подразделений все еще замкнуты на патентно-информационное обеспечение исследовательских работ. Вместе с тем для успешной инновационной деятельности патентно-лицензионная работа на предприятиях должна быть переориентирована на получение

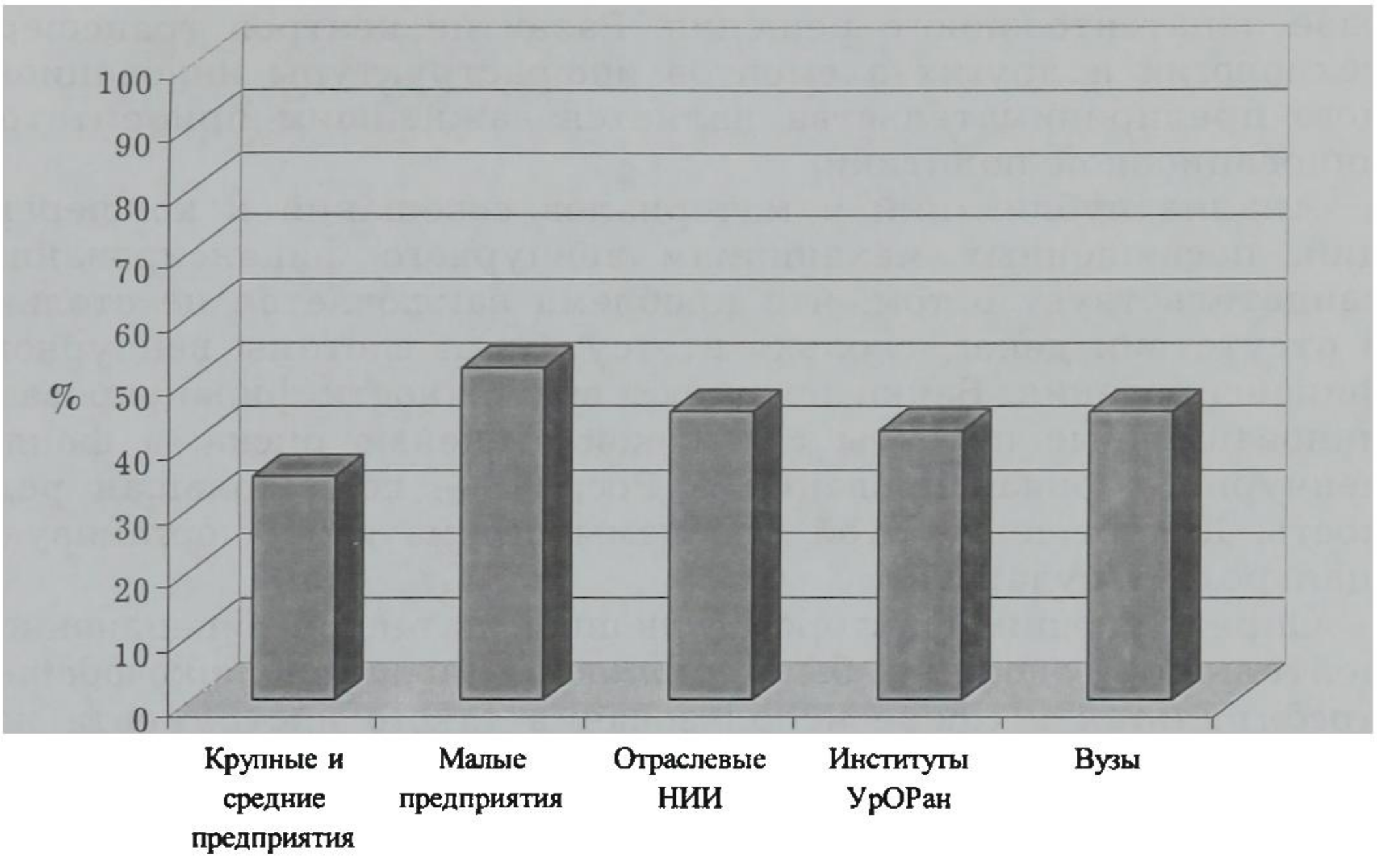


Рис. 6. Наличие подразделений ИС на предприятиях и в организациях Свердловской области (доля опрошенных предприятий)

дополнительного дохода и повышение экономической безопасности.

Не менее важное значение в сфере вовлечения ИС в хозяйственный оборот региона имеет решение проблем развития рынка объектов ИС.

Важнейшим элементом системы управления ИС являются *квалифицированные специалисты*. Растущая потребность предприятий Свердловской области в кадрах в области ИС должна быть обеспечена соответствующими возможностями высших учебных заведений по подготовке данных специалистов.

Тормозит развитие рынка ИС отсутствие *механизмов разделения и закрепления за собственником прав* на результаты интеллектуальной деятельности, создаваемые за счет средств областного и федерального бюджетов. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что для эффективности такие механизмы должны предусматривать участие организации-исполнителя в процессе коммерциализации охраноспособных результатов.

Серьезным барьером развития рынка ИС в регионе является *недостаточно развитые механизмы коммерциализации* охраноспособных разработок. Недостаточно отчетливо проработаны такие вопросы, как поиск потенциальных инвесторов, лицензиатов, а также механизм создания нового бизнеса на

базе запатентованного решения. Развитие центров трансфера технологий и других элементов инфраструктуры инновационного предпринимательства является важнейшим приоритетом инновационной политики.

Анализ публикаций и материалов совещаний и конференций, посвященных механизмам венчурного финансирования, свидетельствует о том, что проблема заключается не столько в отсутствии денег, сколько в отсутствии системы венчурного финансирования. Банки не имеют возможности финансировать инновационные проекты с высокой степенью риска, а фонды венчурного финансирования в России — пока большая редкость. Для решения этой проблемы весьма важна организующая роль государства.

Определяющим фактором успешной патентно-лицензионной деятельности должна быть *активная позиция руководства предприятий* в сфере использования такого инструмента повышения конкурентоспособности, как исключительные права на объекты ИС. К сожалению, лишь немногие руководители предприятий рассматривают вопросы управления ИС в качестве приоритетных. Заметных успехов в этой сфере достигли такие предприятия и организации области, как Уральский оптико-механический завод, НПО «Автоматика», УГТУ-УПИ, а также ряд других организаций.

Иногда серьезным препятствием разработки и реализации патентно-лицензионной политики является *конфликт между собственниками (акционерами) и менеджментом* предприятия. Дело в том, что стоимость выявляемых, создаваемых или приобретаемых нематериальных активов может быть достаточно высокой для того, чтобы будучи учтенной в уставном капитале предприятия, влиять на «распределение голосов», т.е. на «управляемость» предприятия той или другой стороной. Это обстоятельство также может тормозить инновационные процессы на предприятии и, в частности, создание эффективной корпоративной системы управления интеллектуальной собственностью.

Важной проблемой остается *слабая информированность населения*, в том числе и руководства предприятий, в вопросах охраны ИС. Для решения этой проблемы целесообразно формирование целевых программ с участием вузов и консалтинговых структур. В частности, Уральский государственный технический университет выступил с инициативной программой повышения информированности населения Свердловской области в сфере интеллектуальной собственности. Соответству-

ющий опыт, методическая и информационная базы накоплены и нуждаются в поддержке региональных органов власти.

Следствием слабой информированности в вопросах ИС является *заблуждение относительно отсутствия законодательства.* Большинство российских законов в сфере интеллектуальной собственности были приняты еще в 1992 г. и уже тогда получили высокую оценку западных юристов. Проблема заключается в слабой правоприменительной практике, медленное развитие которой обусловлено целым рядом причин, но прежде всего — это недостаток квалифицированных специалистов, участвующих в судебном процессе. Нередко к этому добавляется неверие участников инновационных проектов в возможность защиты исключительных прав и коммерциализация результатов ИД.

Присутствие государства (субъекта федерации) на рынке объектов интеллектуальной собственности осуществляется в трех основных формах. Во-первых, государство (субъект федерации) как действительный или потенциальный владелец прав на ОИС, выполняемые предприятиями-исполнителями НИР за счет средств государственного бюджета. Во-вторых, как собственник или акционер предприятий, владеющих объектами интеллектуальной собственности. В-третьих, как регулятор правовых и экономических отношений в сфере охраны и введения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности.

Многообразие форм участия, а также перспективность и доходность рынка объектов интеллектуальной собственности делают весьма актуальной разработку системы управления, определяющей цели и задачи присутствия государства на рынке объектов ИС, а также формирования соответствующих структур и привлекаемых ресурсов. Независимо от указанных выше форм целью участия государства (субъекта федерации) в хозяйственном обороте объектов ИС является *повышение конкурентоспособности и доходности научно-промышленного комплекса региона за счет введения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности.* Концепция реализации этой цели предполагает деятельность в нескольких стратегических направлениях: совершенствование нормативно-методологической базы в сфере охраны, учета и коммерциализации объектов интеллектуальной собственности; разработка и реализация механизмов разделения прав на результаты научно-технической деятельности, создаваемые за счет средств государственного бюджета, а также вовлечение выявленных

объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот; разработка и реализация программы повышения информированности населения в вопросах управления ИС; создание и развитие инфраструктуры управления интеллектуальной собственностью; развитие системы венчурного финансирования; создание системы обучения и сертификации специалистов и менеджеров в сфере интеллектуальной собственности.

Вышеизложенное ведет к необходимости формулирования основных приоритетов государственной (областной) политики в сфере интеллектуальной собственности.

Главным приоритетом государственной политики в сфере интеллектуальной собственности должно быть соблюдение интересов всех участников рынка объектов интеллектуальной собственности (*принцип экономической целесообразности*). Выполнение этого приоритета требует скорейшего развития мотивационных механизмов активизации процесса введения в хозяйственный оборот охраноспособных результатов интеллектуальной деятельности.

В ряде случаев, в частности, когда государство является собственником или акционером предприятия, целесообразно использование директивных механизмов стимулирования инновационной активности предприятий.

Следующий, не менее важный приоритет — повышение *эффективности государственных инвестиций в инновационную деятельность*. Он может быть реализован при активизации нескольких форм участия государства (субъекта федерации) в коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а именно: финансирование НИОКР из бюджета как «катализатор» привлечения негосударственных инвестиций в инновационные проекты; контроль за использованием оборотоспособных результатов НИОКР, выполненных за счет средств государственного бюджета; координация деятельности организаций инфраструктуры поддержки в сферах повышения информированности населения в вопросах интеллектуальной собственности, подготовки кадров, а также оказания экспертных, оценочных и консалтинговых услуг.

Четвертый приоритет — ликвидация «правового нигилизма». Предприниматели должны поверить в то, что государство защитит данные им исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности в случае их нарушения. Без активного участия государственных структур эту проблему не решить.

Поступила 24.05.2002.

Министерство образования Российской Федерации

СПРАВКА ОБ ИТОГАХ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТА ПО ВВЕДЕНИЮ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА В 2002 г. И ЗАДАЧАХ ЭКСПЕРИМЕНТА НА 2003 г.*

Эксперимент по введению единого государственного экзамена (далее — эксперимент) начался в 2001 г. в небольшом числе субъектов Российской Федерации и с ограниченным кругом задач.

По итогам первого года эксперимента были получены положительные результаты:

— подтверждена возможность достижения целей, поставленных при проведении единого государственного экзамена (далее — ЕГЭ);

— показана реальная возможность совмещения государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в высшие учебные заведения;

— решены некоторые технические задачи по использованию выбранной организационно-технологической схемы проведения ЕГЭ и подготовке контрольных измерительных материалов для ЕГЭ.

1. Основные задачи и схемы эксперимента в 2002 г.

Исходя из результатов эксперимента в 2001 г. на 2002 г. были поставлены следующие основные задачи:

1.1. Разработка и совершенствование применявшейся в 2001 г. организационно-технологической схемы проведения ЕГЭ в условиях массового эксперимента и с введением пунктов первичной обработки результатов в территориях.

1.2. Совершенствование нормативного правового и инструктивно-методического обеспечения проведения ЕГЭ.

1.3. Расширение числа участвующих в эксперименте регионов и вузов, расположенных во всех часовых поясах Российской Федерации.

1.4. Увеличение количества сдающих ЕГЭ за счет введения обязательного экзамена по математике.

1.5. Включение в эксперимент учреждений среднего и начального профессионального образования.

---

* Подготовлена к заседанию коллегии 08.10.2002. — *Ред.*

1.6. Совершенствование организации подготовки и содержания контрольных измерительных материалов (далее — КИМ).

1.7. Выявление и анализ социальных последствий введения ЕГЭ. В 2002 г. эксперимент проводился по схемам, которые представлены в приложении 1.

2. Результаты эксперимента по введению единого государственного экзамена в 2002 г.

2.1. Общие сведения.

В 2002 г. единый государственный экзамен проводился в несколько этапов:

— в июне — для выпускников общеобразовательных учреждений текущего года;

— в июле — вступительные испытания в форме и по материалам ЕГЭ для выпускников текущего года, не сдававших в июне ЕГЭ по соответствующим общеобразовательным предметам, и выпускников прошлых лет;

— в августе — вступительные испытания в форме и по материалам ЕГЭ для абитуриентов вечерних и заочных отделений государственных вузов в республиках Чувашия и Марий Эл.

ЕГЭ проводился по 9 общеобразовательным предметам: математика, русский язык, физика, химия, биология, география, история России, обществознание, английский язык.

В июне сдавали экзамен 270 тыс. выпускников из 16 субъектов Российской Федерации.

Получена более объективная и сравнимая оценка подготовленности выпускников: неудовлетворительных отметок по разным предметам было от 2,2 % от числа сдававших до 11,9 %; отличных отметок —от 7,1 до 9,4 %; по 100 баллов набрали менее 0,1 % от числа сдававших. Победители международных и всероссийских олимпиад без сдачи экзаменов получили 100 баллов.

По оценкам экспертов, показанные выпускниками результаты соответствуют реальному положению дел в общем образовании и дают основу для отбора абитуриентов в вузы и ссузы.

В июле общее число экзаменов в форме ЕГЭ составило около 58 тыс.

Принимали свидетельства о результатах ЕГЭ:

— 117 образовательных учреждений высшего профессионального образования (из них 89 вузов Минобразования Рос-

сии и 28 вузов других министерств и ведомств (Минатома России, МПС России, Минсельхоза России, Минсвязи России, Минтруда России, Минэкономразвития России, Госкомспорта России, Госкомрыболовства России));

— 79 образовательных учреждений среднего профессионального образования;

— 31 государственный вуз из регионов, не участвующих в эксперименте.

По результатам ЕГЭ зачислено в вузы около 100 тыс. студентов. В целях организации и обеспечения эксперимента в 2001/2002 учебном году:

— обновлены и подготовлены нормативные документы и инструктивные материалы, регламентирующие процедуру и содержание ЕГЭ, работу государственных экзаменационных комиссий (далее — ГЭК) и конфликтных комиссий субъекта федерации, организацию приема в вузы и ссузы, участвующие в эксперименте;

— разработаны КИМ по 9 общеобразовательным предметам;

— усовершенствована технология проведения ЕГЭ;

— начата работа по ведению и созданию федеральных и региональных баз данных, создана и апробирована федеральная база свидетельств о результатах ЕГЭ;

— проведена подготовка специалистов, обеспечивающих проведение ЕГЭ (организаторов, операторов, членов предметных комиссий по проверке открытых заданий и др.);

— проведена работа по организации эксперимента с 16 субъектами федерации (схемы эксперимента, региональные программы организации и проведения ЕГЭ, региональные нормативные, инструктивные, методические документы и материалы, базы выпускников, контроль проведения ЕГЭ и др.);

— определены и реализованы схемы материально-технического и финансового обеспечения субъектов федерации — участников эксперимента за счет средств Федеральной программы развития образования;

— проведены 7 конкурсов и заключены 33 государственных контракта по различным направлениям работ;

— организована и осуществлена поставка оборудования в 16 субъектов федерации, проведены каналы связи;

— проведена работа со 117 вузами и 79 ссузами по участию в эксперименте (по определению направлений и специальностей для зачисления по результатам ЕГЭ, по разработке правил приема, по организации зачисления, по работе с федеральными базами свидетельств о результатах ЕГЭ и др.);

— проведены 9 семинаров-совещаний, заседаний Совета по организации подготовки и проведения эксперимента по ЕГЭ и коллегия министерства;

— ведутся работы по научно-методическому обеспечению эксперимента через подпрограмму «Научное, научно-методическое и информационное обеспечение модернизации системы образования»;

— организована работа по информированию заинтересованных организаций, образовательных учреждений — участников эксперимента и средств массовой информации о подготовке и ходе проведения эксперимента через сайт информационного сопровождения ЕГЭ www.ege.ru, сборники нормативных, научно-методических и информационных материалов.

В ходе второго года эксперимента показана принципиальная возможность проведения единого государственного экзамена в больших масштабах.

Вместе с тем с расширением масштабов эксперимента зафиксировано многократное увеличение числа проблем. Для создания системы объективного контроля качества образования необходимо продолжение многоаспектной и трудоемкой проработки достаточно большого числа вопросов по приведенным ниже направлениям.

2.2. Анализ обеспечения эксперимента по введению ЕГЭ в 2002 г.

2.2.1. Нормативное правовое обеспечение эксперимента.

Для проведения эксперимента министерством подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена» (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2002 г. № 1514); с учетом опыта проведения ЕГЭ в 2001 г. разработана и утверждена новая редакция «Положения о проведении единого государственного экзамена» (утверждено приказом Минобразования России от 9 апреля 2002 г. № 1306, зарегистрировано Минюстом России от 8 мая 2002 г. № 3420)[1]; разработан пакет других нормативных, инструктивных и методических документов и материалов с изменениями и дополнениями по сравнению с аналогичными документами, действовавшими при проведении эксперимента в 2001 г., общим объемом более 200 страниц.

[1] См.: Официальные документы в образовании. 2002. № 15. С. 69—75. — *Ред.*

Опыт проведения эксперимента в 2001—2002 гг. показал, что разработка и применение нормативных правовых актов, регулирующих проведение эксперимента по ЕГЭ, связаны с тремя типами проблем:

1. Существующие пробелы в документах, регулирующих государственную (итоговую) аттестацию и порядок приема в ссузы и вузы, выявившиеся в ходе эксперимента.

2. Несогласованность и противоречия между документами, регулирующими государственную (итоговую) аттестацию и порядок приема в ссузы и вузы, выявившиеся в ходе эксперимента.

3. Единая нормативная правовая база эксперимента, позволяющая, с одной стороны, реализовывать в субъектах федерации различные модели эксперимента, а с другой — детально регламентировать процедуры и технологию проведения ЕГЭ. При этом отдельным вопросом является обеспечение равных прав и возможностей участвующих и не участвующих в эксперименте по ЕГЭ выпускников и абитуриентов.

В условиях эксперимента одновременно применяются Положение о проведении ЕГЭ, Положение о государственной (итоговой) аттестации, Порядок приема в вузы и Порядок приема в ссузы, которые содержат целый ряд пробелов (например, не определены точные сроки проведения государственной (итоговой) аттестации, минимальный временной разрыв между экзаменами, процедура апелляции и другие), а также противоречащие друг другу нормы (перечень выпускных экзаменов и вступительных испытаний, сроки приема документов, зачисления и др.).

В настоящее время в Положении о проведении ЕГЭ не определены сроки подачи и рассмотрения апелляций (изъяты по указанию Минюста России), какой документ получают абитуриенты, сдающие вступительные экзамены в форме и по материалам ЕГЭ, каков порядок участия в ЕГЭ выпускников с ограниченными возможностями здоровья.

На региональном уровне на практике смешиваются функции органов управления образованием и ГЭК, которая, будучи в соответствии с Положением о проведении ЕГЭ наделена большим объемом полномочий, не имеет необходимого организационно-материального ресурса для их выполнения.

Необходима более детальная регламентация правил приема и действий приемной комиссии при приеме на основании результатов ЕГЭ и проведении вступительных испытаний в форме и по материалам ЕГЭ.

В связи с этим в ходе подготовки к эксперименту в 2003 г. необходимо:

1. Подготовить изменения и дополнения в документы, регулирующие проведение государственной (итоговой) аттестации, ЕГЭ и порядка приема в ссузы и вузы с целью обеспечения их преемственности, снятия противоречий и пробелов, в том числе предусмотреть проведение государственной (итоговой) аттестации и соответственно ЕГЭ в мае—июне; установить минимальный разрыв между экзаменами в три дня; включить в перечень выпускных экзаменов русский язык, а в перечень вступительных испытаний родной (нерусский) язык и литературу; установить единые сроки приема документов в ссузы и вузы либо дополнительное проведение вступительных испытаний в форме и по материалам ЕГЭ в августе.

2. Подготовить рекомендации:

— по выставлению итоговых отметок по алгебре и началам анализа и геометрии в аттестат о среднем (полном) общем образовании в случае, когда в рамках ЕГЭ сдан экзамен по математике;

— по сдаче ЕГЭ в щадящем режиме (для лиц с ограниченными возможностями здоровья);

— о порядке принятия решений по апелляциям;

— по статусу региональных центров обработки информации;

— по статусу предметных комиссий;

— по статусу лиц (инспекторов), уполномоченных ГЭК для проведения работы в пунктах проведения ЕГЭ;

— по выдаче свидетельства о результатах ЕГЭ в июле;

— о порядке взаимодействия приемных комиссий вузов, ссузов, ГЭК, федеральной базы свидетельств при организации вступительных испытаний в форме и по материалам ЕГЭ.

2.2.2. Организационно-технологическое обеспечение эксперимента.

Организационно-технологическое обеспечение эксперимента включает в себя следующие основные этапы работ:

— разработку инструкций по подготовке и участию в ЕГЭ выпускников и абитуриентов, по организационно-технологическому обеспечению ЕГЭ, по проведению ЕГЭ, по заполнению бланков ответов ЕГЭ, по первичной обработке бланков ответов, по обеспечению информационной безопасности, по формированию пунктов обработки результатов ЕГЭ и др.;

— разработку программного обеспечения для подготовки экзаменационных материалов и обработки результатов ЕГЭ;

— подготовку базы данных участников ЕГЭ;

— подготовку кадров (организаторов, обеспечивающих проведение ЕГЭ, и технического персонала);

— тиражирование и комплектование экзаменационных материалов;

— доставку экзаменационных материалов в регионы;

— проведение ЕГЭ;

— обработку результатов ЕГЭ в регионах;

— обработку результатов ЕГЭ и шкалирование на федеральном уровне;

— распечатку свидетельств о результатах ЕГЭ;

— обеспечение информационной безопасности в ходе подготовки и проведения ЕГЭ;

— контроль процедуры проведения ЕГЭ.

Среди проблем и недостатков в организационно-технологическом обеспечении проведения ЕГЭ в 2002 г. отмечены следующие.

На федеральном уровне

В организационно-технологическое обеспечение ЕГЭ были внесены изменения, в частности, введены штрих-коды на бланках ответов, изменены процедура упаковки экзаменационных материалов, система обработки и шкалирования результатов.

Это потребовало переработки инструкций, создания нового программного обеспечения, привлечения большего количества специалистов для комплектования экзаменационных материалов, увеличения сроков подготовки материалов для отправки в регионы.

Вследствие этого работы осуществлялись при дефиците времени, что отразилось на их качестве: не были отработаны инструкции, не опробовано программное обеспечение, были допущены ошибки при комплектовании экзаменационных материалов, поздно закончено обучение специалистов из регионов, не было закончено комплектование баз данных выпускников.

Вместе с десятикратным увеличением объемов работ по подготовке и проведению ЕГЭ это привело в 2002 г. к сбоям в сроках обработки результатов по первым двум экзаменам (математике и русскому языку).

На региональном уровне

Регионы только в мае получили нормативные документы (Положение о проведении ЕГЭ было зарегистрировано Минюстом России 8 мая 2002 г.), инструктивные материалы и последние партии оборудования. На местах не было реальной возможности провести апробацию техники и приобрести хотя бы минимальный опыт по организации экзамена.

В связи с перечисленными обстоятельствами и целым рядом других объективных и субъективных причин были зафиксированы случаи:

— нарушений процедуры проверки бланков с открытыми ответами;

— несоблюдения сроков проверки бланков с открытыми ответами;

— ошибок при нумерации бланков с открытыми ответами;

— технических сбоев при сканировании бланков;

— потери бланков при пересылке;

— пропуска ошибок при заполнении бланков;

— переупаковки экзаменационных материалов;

— подсказок и списываний во время экзаменов;

— нарушений инструкций по проведению ЕГЭ, в частности, некоторых участников ЕГЭ дважды допускали к экзамену по одной дисциплине (в основной день, затем в резервный день; в июне и в июле). За исключением Новгородской области, такое происходило во всех регионах: по данным Центра тестирования Минобразования России, к повторным экзаменам допускались от 4 до 75 чел. в регионе.

В результате в ходе проведения в июне государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений в форме и по материалам ЕГЭ не удалось выдержать сроки объявления отметок по первым двум экзаменам, были задержки с выдачей свидетельств о результатах ЕГЭ.

В связи с этим планируются следующие меры:

— не менее чем за 5 месяцев до начала ЕГЭ утверждать организацию, обеспечивающую технологию проведения ЕГЭ, и открывать финансирование;

— заблаговременно вносить изменения в технологию;

— своевременно формировать базы данных участников ЕГЭ;

— заранее утвердить требования к программному обеспечению и федеральной базе данных;

— заблаговременно начинать подготовку кадров;

— проводить репетиции ЕГЭ;

— предусмотреть оперативную систему подготовки;

— выделить дополнительные помещения Центру тестирования Минобразования России с учетом значительного увеличения объемов работ;

— ввести административную ответственность за нарушения инструкций;

— внести изменения в спецификацию оборудования для приведения его в соответствие с используемой технологией;

— изменить форму свидетельства о результатах ЕГЭ для обеспечения технологичности работ при его заполнении;

— разработать инструкции по контролю за проведением ЕГЭ.

2.2.3. Обеспечение проведения ЕГЭ контрольными измерительными материалами.

Обеспечение проведения ЕГЭ КИМами предполагает проведение следующих основных работ:

— разработку и согласование спецификаций;

— подготовку кодификаторов;

— утверждение структуры КИМов 2002 г.;

— формирование комиссий по разработке КИМов;

— проведение конкурсов по отбору тестовых заданий для разработки КИМов;

— экспертизу, сверку, корректировку и внесение в банк действующих заданий;

— разработку вариантов КИМов;

— внутреннюю, тестологическую, внешнюю экспертизы вариантов КИМов;

— подготовку окончательных вариантов;

— распечатку оригинал-макетов.

В ходе подготовки к ЕГЭ в 2002 г. возникли значительные трудности в связи с расширением масштабов эксперимента и необходимостью создания большого числа вариантов; отсутствием достаточного объема тестовых заданий в банке; неотработанностью программного обеспечения для автоматической сборки КИМов.

Положение усугублялось тем, что комиссии по разработке КИМов не имели достаточного количества подготовленных специалистов; в стране пока отсутствует система подготовки специалистов по разработке тестов (в некоторых вузах только начинается соответствующая работа), еще не создана система апробации тестовых заданий; отсутствует стандартная база для статистического анализа и совершенствования КИМов.

Для своевременной подготовки КИМов к эксперименту в 2003 г. намечены следующие виды работ:

— проведение конкурса для закупки тестовых заданий (подготовка конкурса начата в апреле 2002 г., конкурс объявлен в июле этого же года, в сентябре проведен обучающий семинар с представителями регионов и вузов — потенциальных участников конкурса);

— оптимизация алгоритма использования вариантов;

— дополнительное привлечение специалистов-тестологов, представителей вузов и регионов;

— совершенствование программного обеспечения банка тестовых заданий и создание стандартной базы данных результатов ЕГЭ;

— создание системы апробации КИМ;

— создание программы подготовки тестологов;

— создание организации, обеспечивающей все виды работ по подготовке КИМов.

2.2.4. Обеспечение информационной безопасности.

Решение вопросов обеспечения информационной безопасности в условиях расширения масштабов эксперимента требует детальной проработки всех элементов создаваемой системы, изучения и анализа системы, проблем и недостатков, выявляющихся в ходе эксперимента.

Проблемы и недостатки, возникающие при проведении работ по обеспечению информационной безопасности:

— отсутствие нормативных актов, определяющих статус информации ЕГЭ;

— недостатки в разграничении ответственности между организациями и многочисленными специалистами, которые обеспечивают подготовку КИМов от начала их создания до передачи на тиражирование и доставку;

— незащищенность КИМов от несанкционированного просмотра до начала экзамена;

— зафиксированы случаи фальсификации при проверке открытых заданий;

— имели место случаи недостаточного контроля в местах проведения ЕГЭ;

— зарегистрированы 173 попытки несанкционированного доступа в федеральную базу свидетельств с результатами ЕГЭ из Москвы, Новосибирска, США, Финляндии.

В связи с этим предполагается осуществить следующие виды работ:

— подготовить документы, определяющие статус информации по ЕГЭ и предусматривающие ответственность за ее несанкционированное использование;

— изменить технологию печати и доставки КИМов в пункты проведения;

— внести изменения в организацию подготовки и проведения ЕГЭ и планировать возможность привлечения компетентных органов;

— проверять бланки с открытыми заданиями в других регионах;

— использовать для передачи информации защищенные каналы связи, электронную цифровую подпись;

— предусмотреть защиту помещений, в которых ведутся работы с КИМами, бланками ответов, с результатами ЕГЭ.

2.2.5. Информационная система ЕГЭ.

Работа в этом направлении включает в себя организацию соответствующих структур на федеральном и региональном уровнях, которые должны осуществлять формирование баз данных и обработку информации.

На федеральном уровне — это федеральная база свидетельств, банк тестовых заданий, база результатов ЕГЭ. За каждое из перечисленных направлений работ на федеральном уровне отвечает организация, которая избирается по конкурсу.

На региональном уровне — это региональные базы выпускников образовательных учреждений, абитуриентов, первичных данных с бланков ответов. Сопровождение региональных баз данных обеспечивается региональными центрами обработки информации.

В 2002 г. была начата работа по созданию информационной системы ЕГЭ на федеральном и региональном уровнях. Однако развернуть ее в полной мере не удалось из-за того, что необходимое для этого оборудование появилось в регионах лишь в конце учебного года, в большинстве регионов поздно были организованы региональные центры обработки информации; были задержки с установкой в регионах программного обеспечения; долгое время не удавалось согласовать форматы и состав данных для заполнения баз выпускников.

На федеральном уровне была создана и частично апробирована база свидетельств о результатах ЕГЭ. Однако в ситуации отсутствия каналов связи и неготовности некоторых вузов к работе с федеральной базой свидетельств использовать ее потенциал в полной мере не представилось возможным.

В следующем году планируется преодолеть указанные недостатки, и работа по ряду направлений уже началась.

2.2.6. Обеспечение проведения ЕГЭ аппаратно-программными средствами.

Работа по обеспечению регионов — участников эксперимента 2002 г. аппаратно-программными средствами была начата в сентябре 2001 г., когда были подготовлены и утверждены

спецификация и количество необходимого оборудования в конкретные регионы, конкурсная документация, а 1 октября 2001 г. был объявлен конкурс.

Оборудование стало поступать с открытием финансирования по ФПРО в начале марта 2002 г., последние партии аппаратно-программных средств регионы получили 30 мая 2002 г.

Таким образом, времени на отладку, опробование, освоение оборудования не было.

В 2003 г. следует ожидать, что для регионов, вступающих в эксперимент, ситуация существенно не изменится. Хотя предварительная работа по подготовке конкурса начата:

— с июня этого года проводится сбор информации о регионах — потенциальных участниках эксперимента;

— готовится спецификация, измененная в связи с совершенствованием технологии, на оборудование;

— определяется совместно с регионами количество оборудования, требуемого для реализации конкретной схемы эксперимента;

— в августе направлено письмо в Минэкономразвитие России для получения разрешения на обеспечение оборудованием регионов как единственных поставщиков (кстати, эти регионы еще не определены приказом министерства как участники эксперимента).

Выход из этой ситуации заключается в опережающем на год обеспечении вступающих в эксперимент регионов, однако, судя по планируемому бюджету ФПРО на 2003 г., и в 2004 г. предстоит работать в «догоняющем» режиме.

3. Выводы и задачи

Подводя некоторые итоги экспериментальной работы в 2001/2002 учебном году, следует отметить следующее:

— получены более объективные данные о подготовленности выпускников общеобразовательных учреждений, которые могут использоваться для управления качеством образования в субъектах федерации — участниках эксперимента;

— абитуриенты получили расширенные возможности для выбора учебного заведения за счет участия в конкурсе в нескольких вузах и ссузах; часть абитуриентов на основании свидетельств о результатах ЕГЭ участвовала в конкурсе в вузы и ссузы, расположенные за пределами регионов, участвующих в эксперименте; так, для наиболее подготовленных выпускников повысились шансы для поступления в престижные вузы за счет того, что, во-первых, они могли оставить

свидетельства с результатами ЕГЭ в «региональных» вузах, в которые со своими высокими баллами гарантированно поступали, и сдавать вступительные испытания в «московские» вузы, во-вторых, они имели возможность участвовать в конкурсах в целом ряде престижных вузов, принимавших свидетельства о результатах ЕГЭ. Например, почти 100 чел. из отдаленных регионов поступили в престижный московский университет — Высшую школу экономики и его филиалы в Пензе, Рязани, Перми, около 20 чел. — в Финансовую академию при Правительстве Российской Федерации, 313 чел. — в Московский технический университет связи и информатики. Имеются сведения о поступивших по результатам ЕГЭ в Московский государственный университет прикладной биотехнологии, Московский государственный университет инженерной экологии, Тульский государственный университет, Рязанскую радиотехническую академию и другие вузы;

— подтверждена принципиальная возможность проведения ЕГЭ в условиях значительного увеличения масштабов;

— проверены новые способы обеспечения информационной безопасности экзаменационных материалов посредством использования штрих-кодов на бланках ЕГЭ и специальных упаковочных пакетов;

— апробированы подходы к созданию баз данных выпускников общеобразовательных учреждений, свидетельств о результатах ЕГЭ, доступных определенному кругу пользователей;

— начато взаимодействие со службами Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации по передаче информации и с Министерством внутренних дел Российской Федерации по пресечению доступа к секретной информации;

— отработан ряд вопросов создания системы подготовки и апробации контрольных измерительных материалов;

— начата работа по созданию системы подготовки кадров для проведения ЕГЭ;

— обеспечена постоянная работа сайта www.ege.ru в целях информационного сопровождения эксперимента, оперативного взаимодействия с участниками ЕГЭ и заинтересованными лицами;

— показана возможность совмещения государственной (итоговой) аттестации и вступительных испытаний в вузы и ссузы, а также практического использования выбранной организационно-технологической схемы проведения ЕГЭ.

При этом необходимо отметить, что эксперимент резко усилил внимание общественности к образованию и положению дел в образовательных учреждениях; что среди выпускников,

сдававших ЕГЭ, количество медалистов осталось примерно на прежнем уровне, однако увеличилось количество неудовлетворительных отметок по сравнению с традиционной формой проведения государственной (итоговой) аттестации; по данным опросов, участники ЕГЭ считают, что экзамены в новой форме предпочтительнее традиционных.

По результатам анализа хода эксперимента также определены основные задачи совершенствования содержания и процедур проведения ЕГЭ:

1. Развитие и уточнение нормативной базы, регулирующей проведение ЕГЭ на федеральном и региональном уровнях в части, касающейся работы государственных экзаменационных комиссий, взаимодействия органов управления образованием и образовательных учреждений профессионального образования, рассмотрения апелляций на федеральном и региональном уровнях, порядка зачисления в вузы и ссузы, участия в эксперименте учреждений начального профессионального образования.

2. Совершенствование контрольных измерительных материалов (содержания и структуры, увеличение объема подготовки — числа общеобразовательных предметов и вариантов, привлечение через конкурсы большего числа специалистов, в том числе из регионов и вузов, для подготовки КИМов).

3. Совершенствование организационно-технологических процедур проведения ЕГЭ, в частности, уменьшение времени на доставку и обработку результатов на региональном и федеральном уровнях, повышение уровня информационной безопасности, уменьшение влияния человеческого фактора.

4. Отработка различных вариантов организации информационных потоков на этапах подготовки и проведения ЕГЭ.

5. Расширение сферы участия представителей вузов и ссузов на всех этапах организации подготовки и проведения эксперимента.

Итоги эксперимента активно обсуждались в регионах, и в настоящее время 49 субъектов Российской Федерации представили согласованные на уровне органов исполнительной власти, советов ректоров вузов и советов директоров ссузов решения об участии в эксперименте в 2002/2003 учебном году, в их числе все 16 субъектов Российской Федерации — участников эксперимента в 2001/2002 учебном году. В 49 субъектах Российской Федерации расположено более 350 вузов и 1 400 ссузов.

Руководитель Департамента общего образования
А.В.БАРАННИКОВ

«Официальные документы в образовании». 2002. № 30

Приложение 1

Информация о субъектах Российской Федерации, участвующих в эксперименте по введению единого государственного экзамена в 2002 г.

Субъект Российской Федерации	Выпускники общеобразовательных учреждений 2002 г.		Общеобразовательные учреждения		Высшие учебные заведения и филиалы		Число пунктов		Общеобразовательные предметы, по которым проводился ЕГЭ
	всего	участвующие в ЕГЭ	всего	участвующие в ЕГЭ	всего	участвующие в ЕГЭ	проведения ЕГЭ	обработки результатов	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Чувашская Республика	17 094	17 094	446	446	15 (4 вуза, 11 филиалов)	9 (3 вуза, 6 филиалов)	60	29	Математика, русский язык, физика, химия, биология, география, история России, обществознние
Самарская область	30 000	30 000	704	704	30 (14 вузов, 16 филиалов)	12 вузов	125	40	Математика, русский язык, физика, химия, биология, география, история России, обществознание, английский язык
Ростовская область	37 000	37 000	980	980	25 (21 вуз, 4 филиала)	10 вузов	75	15	Математика, русский язык, физика, химия, биология (по выбору на 14 территориях, предполагаемый контингент 20 000 чел.)
Республика Марий Эл	9 041	9 041	223	223	3 вуза	3 вуза	57	17	Математика, русский язык, физика, химия
Республика Саха (Якутия)	14 545	14 545	492	492	28 (6 вузов, 22 филиала)	4 (2 вуза, 2 филиала)	300	35	Математика, русский язык, физика, химия, география, биология, обществознание, история России
Республика Мордовия	9 638	9 638	393	393	5 (2 вуза, 3 филиала)	3 (2 вуза, 1 филиал)	42	23	Математика, русский язык

Окончание

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Новгородская область	6 000	6 000	178	178	7 (1 вуз, 6 филиалов)	7 (1 вуз, 6 филиалов)	32	22	Математика, русский язык, история России, физика, химия, биология, география
Калининградская область	8 798	8 798	172	172	14 (6 вузов, филиалов)	11 (3 вуза, 8 филиалов)	65	27— 1-й-вариант 65— 2-й-вариант	Математика, русский язык, физика, химия, биология
Республика Башкортостан	39 892	39 892	1 502	1 502	24 (11 вузов, 13 филиалов)	10 вузов (есть перечень)	190	70	Математика, физика, химия, биология
Томская область	11 518	11 518	255	255	15 (10 вузов, 5 филиалов)	8 (6 вузов, 2 филиала)	200	40	Математика
Челябинская область	28 984	28 984	644	644	30 (18 вузов, 12 филиалов)	19 (1 вуз, 8 филиалов)	180	50	Математика, русский язык
Удмуртская Республика	16 888	16 888	453	453	10 (5 вузов, 5 филиалов)	13 (4 вуза, 9 филиалов)	90	35	Математика
Оренбургская область	20 543	20 543	777	777	33 (6 вузов, 27 филиалов)	4 вуза	240	55	Математика, русский язык, физика, биология, история России (все по выбору)
Красноярский край	29 019	18 214	794	390	16 (14 вузов, 2 филиала)	12 вузов	166	30	Математика, русский язык (на 25 территориях)
Псковская область	6 112	2 887	182	44	8 (4 вуза, 4 филиала)	3 вуза	6	6	Математика, физика, химия, биология, география (на 3 территориях)
Новосибирская область	25 286	25 286	774	774	19 (14 вузов, 5 филиалов)	9 вузов	160	40	Математика, русский язык, физика, химия, биология, география, история России, обществознание

Министерство образования Российской Федерации

ПРИКАЗ

от 5 сентября 2002 г. № 3216

г. Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРИМЕРНОГО ПОЛОЖЕНИЯ О СТУДЕНЧЕСКОМ ОТРЯДЕ

В соответствии с резолюцией Всероссийского студенческого форума (19—20 апреля 2001 г., Москва) и во исполнение приказа Министерства образования Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 4108 **приказываю**:

1. Утвердить примерное Положение о студенческом отряде.

2. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя Министра Ю.В.Коврижных.

Министр
В.ФИЛИППОВ

ПРИМЕРНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ О СТУДЕНЧЕСКОМ ОТРЯДЕ

1. Введение

1.1. Настоящее Положение определяет порядок формирования и организации деятельности студенческих отрядов в Российской Федерации и распространяется на студенческие отряды, осуществляющие различные виды (профили) деятельности.

1.2. Студенческий отряд — форма организации студентов образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования различных форм обучения, добровольно изъявивших желание участвовать в творческой, социально полезной, социально значимой деятельности в свободное от учебы или основной работы время.

Студенческие отряды создаются с целью общественного воспитания, формирования гражданственности, патриотизма у молодежи, реализации социальных и трудовых инициатив студенчества, приобретения молодыми людьми навыков профессиональной трудовой и управленческой деятельности, содействия личностному развитию, а также процессам трудовой и социальной адаптации молодежи.

Осуществление трудовой деятельности членами студенческого отряда должно осуществляться в строгом соответствии с нормами трудового законодательства Российской Федерации.

Студенческие отряды могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, обозначенных в абзаце 2 подпункта 1.2 настоящего Положения.

1.3. Студенческие отряды, создаваемые на основании настоящего Положения, в зависимости от состава инициаторов их создания и степени самоуправляемости могут создаваться в двух формах: автономной и базовой. В соответствии с профилем выполняемой деятельности студенческие отряды подразделяются на виды (строительные, педагогические, сервисные и т.д.), в зависимости от продолжительности периода их функционирования — на типы: постоянные и временные (формируемые для выполнения конкретной производственной задачи, социального заказа).

1.4. Органы государственной власти и местного самоуправления, их профильные учреждения или уполномоченные ими организации осуществляют реализацию комплекса мероприятий по организационной, юридической, методической и иной поддержке деятельности движения студенческих отрядов.

1.5. На федеральном уровне вопросы, связанные с содействием и координацией деятельности студенческих отрядов, находятся в компетенции Министерства образования Российской Федерации.

1.6. Орган, координирующий и контролирующий, в рамках действующего законодательства, деятельность студенческих отрядов в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании, определяется решением администрации данного субъекта или муниципального образования. При наличии в структуре государственных органов власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования профильного органа по делам молодежи исполнение функций координации деятельности студенческих отрядов рекомендуется возлагать на него. В компетенцию данного органа входит координация и контроль, в рамках действующего законодательства, деятельности студенческих отрядов, действующих на территории данного субъекта федерации или муниципального образования (в том числе прибывших из других регионов), независимо от места их создания.

1.7. В своей деятельности студенческие отряды руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, решениями федерального органа управления образованием, органов государственной власти, органов местного самоуправления и настоящим Положением.

2. Автономные студенческие отряды

2.1. Общие положения

2.1.1. Автономные студенческие отряды — общественные объединения студенческой молодежи, созданные по инициативе граждан, занимающиеся социально полезной и социально значимой деятельностью.

Студенческие отряды данной категории действуют на основании настоящего Положения и Федерального закона «Об общественных объединениях», а также в соответствии с Уставом студенческого отряда.

2.1.2. Членами студенческих отрядов могут быть студенты высших и средних специальных учебных заведений, не имеющие академической задолженности и медицинских противопоказаний для выполняемых отрядом видов деятельности,

признающих настоящее Положение, прошедших соответствующую дополнительную переподготовку (в случае необходимости) и надлежащим образом подтвердивших знание основ охраны труда и правил техники безопасности.

2.1.3. В состав отряда также могут входить выпускники высших и средних специальных учебных заведений, ранее принимавшие участие в деятельности данного отряда, и в порядке исключения другие категории граждан, практический опыт и знания которых способствуют повышению эффективности выполняемой отрядом деятельности, не имеющие медицинских противопоказаний; лица, обучающиеся в общеобразовательных средних учебных заведениях и учреждениях начального профессионального образования, достигшие 14-летнего возраста, не имеющие медицинских противопоказаний. Трудовые договоры с членами отряда в возрасте 14—16 лет могут заключаться с согласия одного из родителей (законных представителей) и органа опеки и попечительства.

Решение о зачислении в отряд представителей данных категорий принимает постоянно действующий руководящий орган отряда.

2.1.4. Организационно-правовой формой автономного студенческого отряда является общественная организация.

2.1.5. Деятельность автономных студенческих отрядов основывается на принципах добровольности участия, равноправия, гласности, самоуправления, законности. Цели, задачи, структура управления, виды деятельности автономного студенческого отряда определяются его Уставом. В остальном деятельность автономного студенческого отряда регламентируется Федеральным законом «Об общественных объединениях» и настоящим Положением.

2.1.6. Устав автономного студенческого отряда утверждается высшим руководящим органом студенческого отряда (п. 4.1) и должен предусматривать:

1) наименование студенческого отряда;

2) организационно-правовою форму студенческого отряда;

3) цели, задачи, основные виды деятельности студенческого отряда;

4) структуру управления;

5) условия и порядок приобретения и утраты членства, права и обязанности членов студенческого отряда;

6) наименование, компетенцию, сроки полномочий, постоянное местонахождение, порядок формирования руководящих и контрольно-ревизионных органов;

7) источники формирования денежных средств и иного имущества студенческого отряда, права студенческого отряда и его структурных подразделений по управлению имуществом;

8) порядок реорганизации и ликвидации студенческого отряда.

2.2. Порядок создания и ликвидации автономного студенческого отряда

2.2.1. Студенческие отряды создаются по инициативе их учредителей.

В качестве учредителей автономного студенческого отряда могут выступать не менее 3 физических лиц, достигших возраста 18 лет. В состав учредителей, наряду с физическими лицами, могут входить юридические лица — общественные объединения.

2.2.2. Правоспособность автономного студенческого отряда как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации. До государственной регистрации автономные студенческие отряды действуют как общественные организации без прав юридического лица.

2.2.3. Реорганизация и ликвидация автономных студенческих отрядов осуществляется в порядке, предусмотренном его Уставом и Федеральным законом «Об общественных объединениях».

2.3. Структура автономного студенческого отряда

2.3.1. Основной (первичной) структурной единицей автономного студенческого отряда является линейный отряд — коллектив участников студенческого отряда, объединенный выполнением единой производственной задачи или социального заказа. Особенности функционирования линейных отрядов в структуре студенческого отряда предусматриваются Уставом студенческого отряда.

2.3.2. В составе студенческого отряда могут функционировать линейные отряды, осуществляющие различные виды деятельности.

2.3.3. Студенческие отряды, обладающие малой численностью (менее 10 чел.), могут не создавать в своей структуре линейные отряды.

2.3.4. Внутри студенческого отряда могут создаваться и иные структурные подразделения, которые действуют на основании соответствующих положений, утверждаемых постоянно действующим руководящим органом студенческого отряда.

2.4. Руководящие органы и должностные лица автономного студенческого отряда

2.4.1. Высшим руководящим органом студенческого отряда является общее собрание. Общее собрание утверждает Устав студенческого отряда, избирает постоянно действующий руководящий орган студенческого отряда и контрольно-ревизионный орган (ревизионная комиссия или ревизор).

Вопросы правомочности общего собрания определяются Уставом студенческого отряда.

2.4.2. В состав постоянно действующего руководящего органа отряда в обязательном порядке входят командир отряда, заместитель командира отряда по воспитательной работе и руководители структурных подразделений (в случае их наличия). В отрядах численностью менее 10 чел. функции заместителя командира по воспитательной работе может выполнять командир отряда.

Командир отряда и его заместитель по воспитательной работе избираются в порядке, предусмотренном Уставом студенческого отряда. Руководители линейных отрядов назначаются командиром отряда.

2.4.3. Командир студенческого отряда в вопросах повседневной деятельности отряда пользуется правом единоначалия. О принятых в оперативном порядке решениях, затрагивающих интересы членов отряда, и взаимодействии с иными организациями (третьими лицами) командир информирует постоянно действующий руководящий орган отряда.

2.4.4. Командир студенческого отряда:

представляет студенческий отряд перед всеми государственными органами и учреждениями, предприятиями, общественными и иными организациями;

в случае приобретения студенческим отрядом прав юридического лица распоряжается в пределах утвержденной сметы средствами студенческого отряда, совершает сделки, заключает договоры и совершает другие юридические действия от имени студенческого отряда, приобретает и управляет имуществом, открывает и закрывает счета в банках, выдает доверенности, подписывает договоры, обязательства и финансовые документы от имени студенческого отряда;

отчитывается о своей работе перед общим собранием студенческого отряда;

организует деятельность студенческого отряда;

руководит работой постоянно действующего руководящего органа отряда;

несет персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством за выполнение возложенных на него задач;

обеспечивает соблюдение внутриотрядной дисциплины, выносит взыскания и поощрения членам отряда, предусмотренные Уставом студенческого отряда;

осуществляет организацию финансово-хозяйственной деятельности студенческого отряда;

отвечает за сохранность и использование имущества, принадлежащего отряду, либо переданного отряду в пользование;

следит за соблюдением членами отряда правил техники безопасности;

осуществляет меры по кадровому укреплению отряда;

обеспечивает в рамках своей компетенции создание безопасных условий труда и быта для членов отряда;

направляет членов отряда для прохождения дополнительной профессиональной переподготовки и изучения основ охраны труда и правил техники безопасности, необходимых для осуществления различных видов деятельности (производства работ, оказания услуг);

в установленном порядке предоставляет необходимую статистическую информацию в региональные и федеральные органы, координирующие деятельность студенческих отрядов.

2.4.5. Заместитель командира отряда по воспитательной работе:

осуществляет меры по формированию позитивного морально-психологического климата в молодежных коллективах;

способствует личностному творческому росту членов отряда, развитию и максимальной реализации их общественной активности, формированию социально ориентированной внутриотрядной организационной культуры;

направляет членов студенческого отряда для прохождения дополнительной профессиональной переподготовки;

осуществляет информационное обеспечение жизнедеятельности отряда;

организует продуктивный, творческий, развивающий досуг членов отряда и их взаимодействие во внерабочее время.

В период отсутствия командира отряда заместитель командира осуществляет исполнение его должностных обязанностей.

2.4.6. Руководители структурных подразделений студенческого отряда обеспечивают участие членов структурных подразделений в осуществлении трудовой деятельности в соответствии с профилем отряда и во всех сферах внутриотрядной жизни.

Заказ № 923

2.5. Права и обязанности автономного студенческого отряда

2.5.1. Автономный студенческий отряд имеет право:

осуществлять в интересах общества, личности и государства различные формы социально значимой, социально полезной деятельности, включая производство различных видов работ, оказание услуг и т.д.;

вносить предложения в органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения по совершенствованию и развитию деятельности студенческих отрядов;

заключать соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, предприятиями, учреждениями по вопросам поддержки и содействия их деятельности.

Автономный студенческий отряд также имеет право на поддержку своей деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

2.5.2. Автономный студенческий отряд обязан:

осуществлять социально значимую и/или социально полезную деятельность;

информировать о результатах своей деятельности за отчетный период органы государственной власти и/или местного самоуправления, осуществляющие координацию деятельности студенческих отрядов или уполномоченные ими организации;

принимать активное участие в акциях и мероприятиях, осуществляемых координирующими региональным и/или федеральным органами, с целью интеграции деятельности студенческих отрядов, повышения социальной активности их участников, дополнительного профессионального образования членов студенческого отряда и т.д.;

осуществлять свою деятельность в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

2.6. Права и обязанности членов автономного студенческого отряда

2.6.1. Зачисление в автономный студенческий отряд производится на основании личного заявления студента при отсутствии медицинских противопоказаний к выполнению осуществляемых отрядом видов деятельности (работ).

Невыполнение учебной программы подготовки члена студенческого отряда, наличие медицинских противопоказаний, неудовлетворительное знание кандидатом основ охраны труда и правил техники безопасности могут служить основанием для отказа в зачислении в состав отряда.

Решение о зачислении новых членов студенческого отряда принимает постоянно действующий руководящий орган.

2.6.2. Член студенческого отряда имеет право:

избирать и быть избранным в постоянные руководящие органы отряда и контрольно-ревизионную комиссию;

свободно обсуждать вопросы деятельности отряда и внутриотрядной жизни на общем собрании отряда, вносить предложения, открыто высказывать и отстаивать свое мнение до принятия решения собранием;

высказывать на собраниях замечания в адрес любого члена отряда независимо от занимаемой им должности;

лично участвовать в собраниях, на заседаниях постоянно действующего руководящего органа отряда, когда обсуждается вопрос о его деятельности, поведении, членстве в составе отряда;

получать вознаграждение за свой труд;

участвовать в разработке программ внутриотрядной деятельности и в отрядных мероприятиях;

пользоваться атрибутикой и символикой отряда, утвержденной в установленном порядке;

в соответствии с установленным в отряде порядком повышать свою профессиональную квалификацию.

2.6.3. Член автономного студенческого отряда обязан:

выполнять требования настоящего Положения, Устава студенческого отряда, а также других локальных нормативных актов, регламентирующих деятельность студенческого отряда;

соблюдать внутренний распорядок отряда;

соблюдать требования и инструкции по технике безопасности и охране труда, санитарные нормы и правила, пользоваться спецодеждой, специальной обувью, защитными приспособлениями и другими средствами индивидуальной защиты, выдаваемыми предприятиями и организациями в соответствии с действующими нормами;

выполнять учебную программу подготовки члена студенческого отряда и учебную программу по основному месту учебы;

активно участвовать в мероприятиях и акциях, организуемых студенческим отрядом, региональными и федеральными органами, координирующими деятельность студенческих отрядов.

В случае нарушения членом отряда положений нормативных документов, регулирующих деятельность студенческого отряда, общественной и/или производственной дисциплины к нему могут быть применены меры дисциплинарного воздействия, вплоть до отчисления из студенческого отряда. Порядок отчисления из студенческого отряда предусматривается его Уставом.

2.7 Финансово-хозяйственная деятельность автономного студенческого отряда

2.7.1. Финансово-хозяйственная деятельность студенческого отряда осуществляется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

2.7.2. Отрядные средства автономных студенческих отрядов формируются в порядке, предусмотренном их Уставом, в том числе за счет взносов членов отряда, поступлений от производственной и иной деятельности отряда, средств спонсоров и прочих источников.

2.7.3. Учет поступления и расходования отрядных средств автономного студенческого отряда осуществляется должностным лицом, назначаемым командиром отряда. Общее собрание отряда принимает решение о порядке оплаты его деятельности.

2.7.4. Командир автономного студенческого отряда отвечает за правильность ведения расчетов, является распорядителем указанных средств в пределах сметы, утвержденной постоянно действующим руководящим органом студенческого отряда, отчитывается перед отрядом о расходах и состоянии общеотрядных средств в порядке, предусмотренном Уставом студенческого отряда.

2.7.5. Контроль за ведением расчетов и учетом средств автономного студенческого отряда осуществляется контрольно-ревизионной комиссией (ревизором), избираемой на общем собрании из числа членов отряда в составе не менее трех человек. Трудовая деятельность студенческого отряда, обладающего правами юридического лица, осуществляется на основании договоров, заключаемых студенческим отрядом с организациями, предприятиями, учреждениями. В договорах, заключенных между студенческими отрядами и организациями, предприятиями и учреждениями, помимо существенных условий договора, предусмотренных законодательством Российской Федерации, определяются условия и порядок:

приема и размещения студенческого отряда;

обеспечения безопасности и здоровых условий труда членов студенческого отряда;

медицинского обслуживания;

обеспечения спецодеждой и необходимыми средствами индивидуальной защиты;

обеспечения необходимых объемов работ (услуг), материально-технического и иного ресурсного обеспечения деятельности отряда;

оплаты труда членов отряда;

производства работ, оказания услуг.

В договорах также должна определяться ответственность организации контрагента за неисполнение возложенных на нее обязательств.

Студенческие отряды, не имеющие прав юридического лица, не являются субъектом хозяйственной деятельности. Трудовая деятельность членов отряда оформляется индивидуальными трудовыми договорами.

2.7.6. Студенческий отряд информирует об итогах своей работы в установленном порядке организацию, координирующую деятельность студенческих отрядов в регионе или Российской Федерации.

3. Базовые студенческие отряды

3.1. Общие положения

3.1.1. Базовый студенческий отряд — форма объединения студентов образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, добровольно изъявивших желание в свободное от учебы и основной работы время участвовать в творческой, социально полезной, социально значимой деятельности, управление которой осуществляет организация — инициатор создания отряда (далее — базовая организация).

Базовая организация может создавать отряды различных видов и типов.

3.1.2. Базовые студенческие отряды действуют на основании настоящего Положения и Положения о студенческих отрядах, утвержденного инициатором его создания (базовой организацией). При этом в Положении, утверждаемом базовой организацией, может предусматриваться принятие общим собранием базового отряда собственного устава, который впоследствии утверждается базовой организацией, должен соответствовать

Положению о студенческих отрядах, утвержденному базовой организацией, и настоящему Положению.

Базовый студенческий отряд формируется базовой организацией, не является общественным объединением, сфера действия Федерального закона «Об общественных объединениях» не распространяется на данную форму студенческих отрядов.

3.1.3. В состав базового студенческого отряда могут входить студенты высших и средних специальных учебных заведений, не имеющие академической задолженности и медицинских противопоказаний для выполняемых отрядом видов деятельности, признающие настоящее Положение, прошедшие соответствующую дополнительную профессиональную переподготовку (в случае необходимости) и соответствующим образом подтвердившие знание основ охраны труда и правил техники безопасности.

3.1.4. В порядке исключения, если это предусмотрено Положением о студенческом отряде, утвержденным базовой организацией, в состав отряда могут входить выпускники высших и средних специальных учебных заведений, ранее принимавшие участие в деятельности данного отряда, а также в порядке исключения:

другие категории граждан, практический опыт и знания которых способствуют повышению эффективности выполняемой отрядом деятельности, не имеющие медицинских противопоказаний;

лица, обучающиеся в общеобразовательных средних учебных заведениях и учреждениях начального профессионального образования, достигшие 14-летнего возраста, не имеющие медицинских противопоказаний. Трудовые договоры с участниками отряда в возрасте 14—16 лет могут заключаться с согласия одного из родителей (законных представителей) и органа опеки и попечительства.

3.1.5. Положение, утвержденное базовой организацией, не может противоречить настоящему Положению и должно предусматривать:

цели, задачи, основные виды деятельности студенческого отряда;

структуру управления;

условия и порядок зачисления в состав отряда и выбытия из него, права и обязанности участников студенческого отряда;

наименование, компетенцию, порядок формирования руководящих органов, сроки полномочий;

источники финансирования студенческого отряда;

порядок реорганизации и ликвидации студенческого отряда;

особенности функционирования различных видов и типов студенческих отрядов.

3.2. Порядок создания и ликвидации базового студенческого отряда

3.2.1. Базовые студенческие отряды формируются инициаторами их создания (базовыми организациями).

В качестве базовых организаций могут выступать органы государственной власти и местного самоуправления, юридические лица (в том числе государственные образовательные учреждения, профсоюзные организации, общественные объединения и др.).

3.2.2. Зачисление в отряд производится постоянно действующим руководящим органом на основании личного заявления студента при отсутствии медицинских противопоказаний к выполнению осуществляемых отрядом видов деятельности (работ). Состав отряда утверждается руководителем базовой организации.

Невыполнение учебной программы подготовки члена студенческого отряда, наличие медицинских противопоказаний, неудовлетворительное знание кандидатом основ охраны труда и правил техники безопасности могут служить основанием для отказа в зачислении в состав отряда.

3.2.3. Ликвидация базового студенческого отряда является исключительной компетенцией базовой организации-учредителя.

3.3. Права и обязанности базовой организации

3.3.1. Базовая организация утверждает программу (план) деятельности базового студенческого отряда и требует ее исполнения. Действующие базовые студенческие отряды могут самостоятельно разрабатывать программы социально значимой и полезной деятельности. Указанная программа утверждается базовой организацией.

3.3.2. Базовая организация назначает (утверждает) командира отряда, являющегося руководителем отряда, заместителя командира по воспитательной работе и утверждает состав базового отряда.

3.3.3. Базовая организация обязана создать необходимые условия для деятельности каждого из созданных ею базовых студенческих отрядов и обеспечить им соответствующий фронт

работ или возможность выполнения социального заказа (сравнительно постоянную занятость, в том числе с помощью внутриотрядных мероприятий).

3.3.4. Положением о базовом студенческом отряде, утвержденным базовой организацией, могут предусматриваться обязанности базовой организации по заключению при необходимости различных видов хозяйственных сделок в интересах отряда. В частности, могут заключаться договоры, исполнение которых обеспечивается силами базового студенческого отряда (в этом случае участники базового студенческого отряда принимаются на работу в базовую организацию на время выполнения указанного договора).

3.3.5. Если участники базового отряда принимаются на работу в базовую организацию, денежные средства, полученные базовой организацией от деятельности студенческого отряда (в частности, по договору, исполнявшемуся силами базового отряда) и оставшиеся после выплаты заработной платы участникам отряда, подлежат целевому учету и могут расходоваться на обеспечение нужд данного отряда, нужды других базовых отрядов, созданных той же базовой организацией, а также на собственные нужды базовой организации (не более 10 %).

Средства, выделяемые базовой организацией на обеспечение деятельности отряда, расходуются в соответствии со сметой, согласованной с постоянно действующим руководящим органом студенческого отряда.

3.3.6. Если участники базового отряда трудоустраиваются при посредничестве базовой организации на работу в другую организацию, базовая организация несет перед участниками отряда субсидиарную ответственность за выполнение работодателем условий трудового договора.

3.3.7. Базовая организация в установленном порядке информирует региональные и федеральные органы, координирующие деятельность студенческих отрядов или уполномоченные ими организации, о результатах деятельности студенческих отрядов, создаваемых на ее базе.

3.3.8. Базовая организация определяет условия и порядок трудоустройства участников базового студенческого отряда и финансирование его деятельности.

3.3.9. Базовая организация в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации утверждает порядок финансово-хозяйственной деятельности и организации охраны труда в базовых студенческих отрядах.

3.4. Структура базового студенческого отряда

3.4.1. Основной (первичной) структурной единицей автономного студенческого отряда является линейный отряд — коллектив участников студенческого отряда, объединенный выполнением единой производственной задачи или социального заказа. Особенности функционирования линейных отрядов в структуре студенческого отряда предусматриваются Положением о студенческих отрядах, утвержденным базовой организацией.

3.4.2. В составе студенческого отряда могут функционировать линейные отряды, осуществляющие различные виды деятельности.

3.4.3. Студенческие отряды обладающие малой численностью (менее 10 чел.), могут не создавать в своей структуре линейные отряды.

3.4.4. Внутри студенческого отряда могут создаваться и иные структурные подразделения, которые действуют на основании соответствующих положений, утверждаемых постоянно действующим руководящим органом студенческого отряда.

3.5. Руководящие органы и должностные лица базового студенческого отряда

3.5.1. Порядок формирования руководящих органов базового студенческого отряда определяет базовая организация. Управление деятельностью отряда и организацию внутриотрядной работы осуществляет постоянно действующий руководящий орган. В его состав в обязательном порядке входят командир и заместитель командира по воспитательной работе.

3.5.2. Командир базового студенческого отряда:

организует деятельность студенческого отряда;

руководит работой постоянно действующего руководящего органа отряда;

несет персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством за организацию финансово-хозяйственной деятельности и выполнение возложенных на него задач;

обеспечивает соблюдение внутриотрядной дисциплины, выносит взыскания и поощрения участникам отряда, предусмотренные Положением о студенческих отрядах, утвержденным базовой организацией;

отвечает за сохранность и использование имущества, переданного отряду в пользование;

следит за соблюдением участниками отряда правил техники безопасности;

осуществляет меры по кадровому укреплению отряда;

обеспечивает совместно с базовой организацией порядок прохождения участниками отряда дополнительной профессиональной переподготовки и изучения основ охраны труда и правил техники безопасности, необходимых для осуществления различных видов деятельности (производства работ, оказания услуг);

обеспечивает в рамках своей компетенции создание безопасных условий труда и быта для членов отряда;

в установленном порядке предоставляет необходимую статистическую информацию о деятельности отряда базовой организации.

3.5.3. Заместитель командира отряда по воспитательной работе:

осуществляет меры по формированию позитивного морально-психологического климата в молодежных коллективах;

способствует личностному творческому росту участников отряда, развитию и максимальной реализации их общественной активности, формированию социально ориентированной внутриотрядной организационной культуры;

организует прохождение участниками студенческого отряда дополнительной профессиональной переподготовки;

осуществляет информационное обеспечение жизнедеятельности отряда;

организует продуктивный, творческий, развивающий досуг участников отряда и их взаимодействие во внерабочее время.

В период отсутствия командира отряда заместитель командира осуществляет исполнение его должностных обязанностей.

Положением о студенческих отрядах, утверждаемым базовой организацией, могут предусматриваться также иные должности.

3.6. Права и обязанности базового студенческого отряда

3.6.1. Базовый студенческий отряд имеет право:

осуществлять в интересах общества, личности и государства различные формы социально значимой, социально полезной деятельности, включая производство различных видов работ, оказание услуг и т.д.;

вносить в органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения предло-

жения по совершенствованию и развитию движения студенческих отрядов;

принимать активное участие в акциях и мероприятиях, осуществляемых базовой организацией, координирующими региональным и федеральным органами с целью интеграции деятельности студенческих отрядов, повышения их социальной активности, дополнительного профессионального образования членов студенческого отряда и т.д.

Базовый студенческий отряд также имеет право на поддержку своей деятельности со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

3.6.2. Базовый студенческий отряд обязан:

осуществлять социально значимую и/или социально полезную деятельность;

исполнять согласованную с базовой организацией программу своей деятельности;

осуществлять свою деятельность в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации, настоящим Положением, а также Положением о студенческих отрядах, утвержденным соответствующей базовой организацией.

3.7. Права и обязанности участников базового студенческого отряда

3.7.1. Участник базового студенческого отряда имеет право:

свободно обсуждать вопросы деятельности отряда и внутриотрядной жизни на общем собрании отряда, вносить предложения, открыто высказывать и отстаивать свое мнение до принятия решения собранием;

высказывать на собраниях замечания в адрес любого участника отряда независимо от занимаемой им должности;

лично участвовать в собраниях, на заседаниях постоянно действующего руководящего органа отряда, когда обсуждается вопрос о его деятельности, поведении, работе в составе отряда;

получать вознаграждение за свой труд;

участвовать в разработке программ деятельности базового отряда и в отрядных мероприятиях;

пользоваться атрибутикой и символикой отряда, утвержденной в установленном порядке;

в соответствии с установленным порядком повышать свою профессиональную квалификацию.

3.7.2. Участник базового студенческого отряда обязан:

выполнять требования настоящего Положения и Положения, утвержденного базовой организацией, а также других нормативных актов, регламентирующих деятельность студенческого отряда;

соблюдать внутренний распорядок жизни отряда;

соблюдать требования и инструкции по технике безопасности и охране труда, санитарные нормы и правила, пользоваться спецодеждой, специальной обувью, защитными приспособлениями и другими средствами индивидуальной защиты, выдаваемыми предприятиями и организациями, в соответствии с действующими нормами;

выполнять учебную программу подготовки участника студенческого отряда и учебную программу по основному месту учебы;

активно участвовать в мероприятиях и акциях, организуемых студенческим отрядом, региональными и федеральными органами, координирующими его деятельность.

В случае нарушения участником отряда положений нормативных документов, регулирующих деятельность студенческого отряда, общественной и/или производственной дисциплины к нему могут быть применены меры дисциплинарного воздействия, вплоть до отчисления из состава студенческого отряда. Отчисление производится руководством базовой организации по представлению командира базового отряда.

«Официальные документы в образовании». 2002. № 28

Всероссийская общественная организация
Союз директоров средних специальных учебных заведений России

О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ АВТОНОМИИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ УЧЕБНЫМ ЗАВЕДЕНИЯМ ПРИ ВЕДЕНИИ ВНЕБЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

17.05.2002 № 077-пп

Председателю Комитета по образованию и науке Государственной думы Федерального Собрания РФ А.В.Шишлову

Уважаемый Александр Владимирович!

В Союз директоров средних специальных учебных заведений России поступают обращения директоров и коллективов техникумов и колледжей с просьбой разъяснить положения Закона РФ «Об образовании» в части предоставления автономии и самостоятельности учебным заведениям при ведении внебюджетной деятельности, а также определения системы оплаты труда и установления должностных окладов руководителей.

В условиях недостаточного бюджетного финансирования внебюджетная деятельность в рамках Закона РФ «Об образовании» формирует эффективную экономику образовательного учреждения, которая является основным источником материального стимулирования в коллективах, развития учебно-материальной базы, способствует сохранению стабильности и развитию коллективов.

Во многих коллективах при организации внебюджетной деятельности сложилась практика установления должностных окладов руководителей в зависимости от дохода, получаемого учебными заведениями от оказания образовательных услуг и другой уставной деятельности. В учебных заведениях, в соответствии с действующим законодательством, на демократической основе разработаны и приняты коллективами положения об оплате и стимулировании труда, что отражено в коллективных договорах. Как правило, система оплаты труда всех преподавателей и сотрудников учебного заведения формируется относительно уровня оплаты труда руководителя.

Однако в последнее время учредители при пересмотре контрактов с директорами учебных заведений вмешиваются в их экономическую самостоятельность. Учредители устанавли-

вают особый порядок и уровень оплаты труда руководителей по внебюджетной деятельности, что не всегда учитывает экономические возможности учебных заведений, нарушает право автономии и экономической самостоятельности коллективов. Подобные действия учредителей являются желанием поставить под жесткий административный контроль финансово-хозяйственную деятельность руководителей, выводит директора за рамки коллективного договора.

По нашему мнению, такое вмешательство создает напряженные отношения в коллективах между руководителями и учредителями учебных заведений, т.к. противоречит п. 5 ст. 42 Закона РФ «Об образовании», которая гласит, что «государственные образовательные учреждения самостоятельно определяют направления и порядок использования своих бюджетных и внебюджетных средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных учреждений».

В качестве примеров направляем Вам копии двух документов, которые отражают позиции учредителя по отношению к директору. Считаем, что опубликованный приказ министра сельского хозяйства РФ в журнале «Официальные документы в образовании» № 6 за февраль 2002 г. для учреждений образования России носит противоречивый характер (п. 3.2.1 и п. 4.1) и не соответствует п. 5 ст. 42 Закона РФ «Об образовании».

Просим Комитет по образованию и науке Государственной думы Федерального Собрания РФ разъяснить правомерность действий учредителей при заключении контрактов с руководителями при установлении ими уровней и порядка оплаты труда по внебюджетной деятельности.

С уважением,

Президент Союза директоров
средних специальных учебных заведений России
В.ДЕМИН

«Официальные документы в образовании». 2002. № 29

VII СЪЕЗД РСР: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Два дня 6 и 7 декабря 2002 г. к главному корпусу МГУ имени М.В.Ломоносова было приковано внимание всех, кому не безразлична судьба российского образования. Здесь напряженно работал VII съезд Российского союза ректоров, в центре внимания которого была стратегия развития высшей школы и наиболее острые проблемы, волнующие ректоров, преподавателей и студентов. О повышенном внимании к съезду руководства страны говорит тот факт, что в его работе приняли участие Президент РФ **Владимир Путин**, заместитель Председателя Правительства РФ **Валентина Матвиенко**, Президент РАН **Юрий Осипов**, ряд министров и их заместителей, среди которых, конечно, **Владимир Филиппов** с членами коллегии Минобразования РФ.

Открывая съезд, Президент РСР, ректор МГУ имени М.В.Ломоносова, академик **Виктор Садовничий** отметил, что в зале собралось около двух тысяч делегатов и гостей. Из них 830 ректоров, более 150 академиков и членов-корреспондентов РАН, свыше 600 докторов наук.

Выступление Президента РФ Владимира Путина и его ремарки во время съезда были выслушаны с большим вниманием. Чувствовалось, что Президент не понаслышке знает проблемы высшей школы и стремится способствовать их решению. Все ли из сказанного Президентом будет воплощено в жизнь — вот в чем вопрос? И вопрос серьезный: ректоры справедливо сетовали на то, что некоторые решения Госсовета по образованию, проходившего под руководством Президента, затем были значительно «выхолощены» исполнителями.

Выступления исполнителей в лице, например, первого заместителя министра экономического развития и торговли **Михаила Дмитриева** и на этот раз внушало серьезные опасения за судьбу российской высшей школы. Опять всплыл вопрос о юридическом статусе вузов, кое-кому хочется превратить их в «некоммерческие организации», а затем, как замечали ректоры, недалеко и до банкротства. Чтобы было меньше сопротивления, вузам навязали казначейства с их многими ограничениями, полагает ректор Пятигорского государственного лингвистического университета **Юрий Давыдов.** Правда, с высокой трибуны пообещали «расшить» этот узел.

Тревога за судьбу высшей школы звучала в выступлении депутата Государственной думы **Ивана Мельникова**, долгое время возглавлявшего Комитет по образованию и науке. Он

прямо заявил, что приходится отбиваться от хитрого противника, который «закрепился на командных высотах». По словам депутата, у нас часто не Минобразования определяет политику по высшей школе, а ведомство Грефа. Десять лет назад, когда только создавался Российский союз ректоров, вопрос стоял так: устоит ли высшая школа России? И ее удалось не только сохранить и отстоять, но и сделать шаг вперед. Сейчас же возможен новый этап разрушительных действий, и в связи с этим особая ответственность ложится на ректорский корпус.

От депутатского корпуса выступили также и нынешний Председатель профильного комитета **Александр Шишлов**, его заместитель **Олег Смолин**. Они рассказали о бюджете на 2003 г., выступили за чистоту эксперимента по ЕГЭ и ГИФО, подняли другие важные проблемы высшей школы.

Нобелевский лауреат и ректор **Жорес Алферов** говорил о неразрывной связи науки и образования, выступил в защиту кандидатского минимума по философии, без которого не может быть настоящего ученого. Надо меньше следовать за «модой», например, в подготовке менеджеров широкого профиля. Каждый из них, считает он, должен знать какую-либо отрасль.

С большим интересом было воспринято собравшимися выступление Председателя Совета ректоров Центрального федерального округа ректора МГТУ имени Н.Э.Баумана **Игоря Федорова**, остановившегося на проблемах инженерного образования. Он подчеркнул, что будущее страны — в развитии высоких технологий. Надо не уменьшать подготовку инженеров, а реструктуризировать ее. Особенно остро сейчас стоят проблемы старения профессорско-преподавательского состава и обновления учебно-материальной базы. В модернизации же образования главное не ЕГЭ, ГИФО и другие организационные меры, а изменение содержания, новые технологии.

Выступавшие ректоры **Людмила Вербицкая, Александр Белоконь, Владимир Литвиненко,** Владыко **Евгений, Александр Хохлов, Виктор Матросов, Геннадий Куцев, Юрий Полянсков, Анатолий Востряков, Юрий Чеботаревский, Виктор Перевалов, Анатолий Рыжкин** и другие затрагивали весь спектр накопившихся проблем и предлагали пути их решения. Руководству страны и Минобразования, безусловно, было полезно поучаствовать в такой мощной «мозговой атаке».

Заместитель Председателя Правительства РФ **Валентина Матвиенко** и министр образования РФ **Владимир Филиппов** пояснили на съезде свои позиции, ответили на некоторые вопросы, прозвучавшие с трибуны.

Съезд переизбрал Президентом РСР на новый пятилетний срок **Виктора Садовничего**, вице-президентами остались **Владимир Бабешко, Герман Вяткин, Геннадий Рогов и Виктор Романов,** генеральным секретарем РСР — **Владимир Семин.**

Кроме того, вице-президентами РСР избрали председателей советов ректоров федеральных округов **Игоря Федорова, Людмилу Вербицкую, Александра Белоконя, Александра Хохлова, Станислава Набойченко, Виктора Григоренко, Анатолия Вострикова.**

Таким образом, VII съезд РСР еще раз показал огромную конструктивную силу ректорского сообщества, позволяющую решать многие задачи, которые постоянно выдвигает наше бурное время.

«Вузовские вести». 2002. № 23

ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВЛАДИМИРА ПУТИНА

Добрый день, уважаемые друзья! Благодарю вас за предложение посетить ваш съезд, поработать вместе с вами. Проблемы образования волнуют всю нашу страну, все общество. Очевидно, что от успешного решения этих вопросов зависит не только настоящее, но и будущее России. И потому сегодня в этой аудитории позволю себе высказать некоторые соображения, касающиеся не только отраслевых аспектов образования, но и затрагивающие некоторые другие вопросы, близко примыкающие к тому, чем вы занимаетесь.

Хотел бы сразу сказать, что высокий уровень российского образования — это один из немногих факторов, которые позволяют нам находиться в числе ведущих государств мира.

Разумеется, это достояние, этот уровень сложились не сами по себе и появились, конечно же, не сегодня и даже не вчера. Такое стало возможным лишь потому, что с самых первых дней, еще со времен становления Московского университета, где мы находимся сегодня, образовательная политика была делом государственной важности. Ею целенаправленно занимались на самом высоком государственном уровне.

В начальный период широко, конечно, использовался европейский опыт и зарубежные преподаватели, но спустя долгие годы в России выросла и состоялась своя система, свои модели образования. Как видим, они выдержали проверку временем, оказались вполне достойного качества, и при всей необходимости модернизации нашего образования этот факт сегодня не оспаривается ни внутри страны, ни за рубежом.

Хотел бы также напомнить, что Россия находится в сложном периоде трансформации. Мы достигли многих успехов в демократическом строительстве, формировании цивилизованного рынка, однако все понимаем, что еще очень многое предстоит. Задача отечественного образования заключается в том, чтобы помочь пройти этот переходный период быстро, грамотно, эффективно.

В связи с этим российские граждане должны получать такие знания, которые нужны им не только сегодня, но и в будущей жизни. Причем речь идет не только о прикладных дисциплинах, но и о фундаментальных познаниях в сфере социальных наук, международной и общественной жизни.

Говорю об этом, поскольку российские университеты исторически являлись не только центром получения знаний. Они

традиционно влияли на политическую, экономическую и культурную жизнь страны, где в разные периоды нашей истории широко обсуждались вопросы политики, шли дискуссии о месте нашей страны в процессах мирового развития. Полагаю, что эти темы не меньше волнуют и сегодняшних преподавателей и студентов российских вузов.

Одна из и ныне популярных дискуссий — о выгодах геополитического положения России. Другая — о значении ее богатых природных ресурсов в борьбе за мировые рынки. Так, про Россию часто говорят, что она продолжает оставаться страной с сырьевым и энергетическим экспортом. Конечно, в значительной степени это так, однако странно было бы не пользоваться теми богатствами, которые априори есть у нашей страны. Некоторые страны с благоприятным климатом и хорошими землями традиционно являются сельскохозяйственными странами, даже при хорошо развитой науке и современной индустрии, промышленности, например, Франция. Они гордятся тем, что это сельскохозяйственная страна.

Сейчас мы завоевали серьезные позиции на рынках энергоносителей, которые не следует сдавать, и мы не намерены это делать.

Между тем сегодняшняя задача состоит в том, чтобы не только с выгодой для себя использовать природные ресурсы, но и не отстать от основных тенденций мирового экономического развития.

Развитие отечественного ТЭКа важно не только с позиции международного экономического сотрудничества — это направление очень важно для нас самих. Россия — северная страна, и огромная часть нашей экономики работает в прямом смысле «на обогрев». Это — наша реальность. Она — не плохая и не хорошая, но этот объективный фактор мы, как и другие северные страны мира, обязаны принимать в расчет, в том числе в связи с необходимостью качественной подготовки специалистов для энергетических отраслей.

Также очевидно, что даже самая эффективная эксплуатация природных ресурсов не принесет России определяющих позиций в мировой экономике. В наши дни все большую долю на мировых рынках занимают высокие технологии, в том числе в столь важных для России отраслях, как транспортная и энергетическая.

Мы все еще плохо используем собственные огромные возможности науки и образования. Не умеем привлечь их для получения достойного места на информационной и коммуникационной картах мира, на международных экономических рынках.

Считаю, что такой политике во многом мешает нынешняя разобщенность науки и образования. Об этом часто и много говорят в последнее время. Равно как и о жестком разделении науки — на академическую, университетскую, корпоративную и отраслевую. В интересах России — стимулировать естественный процесс интеграции разных уровней и организационных форм образования и науки в единый рынок знаний.

То, что делается сегодня в этом направлении — пока еще мало, недостаточно и несистемно. Так, единый государственный экзамен, по сути, направленный на сближение общего и высшего образования, тоже всех проблем в этой сфере не решит. Без взаимоувязанного комплекса средств на решение этой задачи должного эффекта мы не получим.

Современное образование нацелено на получение системных знаний, в том числе на понимание, в каком месте нашей истории мы находимся, каково наше место в современном мире и какие ценности цивилизации следует выбирать.

Так, мы по праву считаем себя европейцами. И всегда помним, что культура России и ее традиции в основе своей сформированы именно европейской цивилизацией. В связи с этим наша политика в первую очередь направлена на взаимодействие с европейскими странами и формирование единого европейского экономического пространства.

Но мы, конечно, и в Азии. И здесь наши национальные интересы требуют поддержания нормальных, дружеских отношений со странами Центральной Азии, с Китаем, Индией и Японией. Нельзя забывать, что самая бурно развивающаяся часть мира — это как раз страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

В связи с этим России важно проводить такую политику, которая обеспечит ей устойчивые позиции на всех важных для нее направлениях. Однако на этом пути есть объективные препятствия. Одно из самых серьезных — это новые угрозы международной стабильности.

Благодаря усилиям мирового сообщества мировые войны ушли в прошлое. На их место, к сожалению, пришли другие войны. Речь идет не только о региональных и локальных конфликтах, но и о терроризме и экстремизме.

Известно, что война — это «продолжение политики», только иными средствами. Международные террористы, чем бы они ни прикрывались, также ведут борьбу за политические и экономические рычаги влияния в мире. Именно это является их целью. Ими движут не эфемерные, а вполне конкретные

цели. Сегодняшние террористы пристально высматривают для себя цели и бьют по объектам и моделям цивилизованного экономического и социального развития.

Их задача — посеять страх и внести смуту не только в отдельных городах и странах, но и во взаимоотношения между государствами, а в конечном итоге — в систему сложившихся международно-правовых отношений, в основе которых — общие демократические ценности государств и народов.

При этом особо опасен терроризм, целью которого является узурпация государственной власти. В связи с этим важнейшая задача как национальных правительств, так и международных структур заключается в предупреждении сращивания террористической машины с правящими режимами, в недопущении проникновения идеологии террора и насилия в государственную политику. Уважаемые коллеги! В завершение хотел бы коротко затронуть вопросы подготовки специалистов для отдельных областей государственной жизни.

Несмотря на огромное число студентов, наши государственные организации и предприятия испытывают колоссальный дефицит профессионалов. Кроме того, частные российские компании все еще вынуждены импортировать квалифицированные кадры из-за границы. Это означает, что на таких специалистов в стране есть спрос, есть рынок. И, безусловно, этот рынок — ваш. Полагаю, что сегодня в общих интересах — помочь отечественным компаниям не только подготовкой современных управленцев, но и инженеров, техников, рабочих самой высокой квалификации.

Разумеется, надо продолжать готовить кадры и для государственной службы. Нам крайне не хватает подготовленных людей, умеющих работать сообразно мировым стандартам в сфере государственных и публичных услуг.

Считаю важным модернизировать и отечественную систему военного образования. Надо отметить, что в связи с новыми угрозами такая задача сегодня стоит не только перед Россией. В этой сфере у нас накоплен большой позитивный опыт, который забывать абсолютно неправильно.

И, наконец, несколько слов о часто критикуемом консерватизме российской системы образования. Благом для нашей страны является не консервация отживших моделей, а сохранение лучших традиций и стандартов классической российской школы образования. В этом смысле нам есть, чем гордиться.

В современных условиях и речи быть не может о догматизме и упорном охранительстве. В сегодняшнем мире скорость

изменений нарастает от поколения к поколению — качественно, в геометрической прогрессии. Теперь нельзя дать ребенку образование однажды и на всю жизнь. Уже мало даже учиться всю жизнь, приходится учить учиться. Вы знаете, что именно так в передовых вузах и поступают, тогда наши студенты и школьники смогут не только адаптироваться к изменениям в стране и мире, но и формировать эти изменения на благо страны.

Считаю, только так мы сможем обеспечить опережающее развитие образования как самой интеллектуально емкой «отрасли» российской экономики.

Благодарю за внимание.

РЕМАРКИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ВЫСТУПЛЕНИЯ

Должен сказать, что мне очень понравился доклад — он очень содержательный и конкретный по многим позициям, вызывает желание поговорить, поддержать, поспорить. Хотел бы, если позволите, высказать буквально несколько ремарок.

Во-первых, и я думаю, что все те, кто считает образование частью своей жизни, обратили внимание на предложение, которое высказывается в научной и политической литературе по поводу развития образования. Ректор Московского университета упомянул о предложении профессора Ясина по реконструкции образования. В том, что предлагается, есть с чем можно согласиться, с чем — нет. В конечном итоге — это профессионалы. С учетом вашего опыта и предложений нужно, в конце концов, принять решение.

Я думаю, что неправильно ставить вопрос о цели преобразований, как о снижении нагрузки на бюджет. Это не самоцель. Цели такой нет. Во всяком случае, не должно быть.

Но это не значит, что проблем здесь нет. Обращаю ваше внимание на то, что в Москве, Юрий Михайлович подтвердит, 50 % выпускников медицинских вузов, 60 % выпускников сельскохозяйственных вузов не идут работать по специальности. Конечно, многие скажут: «Там сложно работать, низкая заработная плата». Мы должны это иметь в виду. По другим направлениям тоже много вопросов и проблем подобного рода. Это непростая проблема, но она есть.

Докладчик говорил о готовности наших вузов заниматься подготовкой иностранцев и прежде всего сосредоточить внимание на подготовке кадров для СНГ — это абсолютно при-

оритетная задача для России и в гражданской сфере, и в сфере военного образования. Вопрос только — как ее решать: за счет бюджета или на коммерческой основе?

Говорили о том, что в некоторых развитых странах за счет бюджетных средств готовят иностранцев, особенно в сфере военного образования. Но там значительный сектор образования — частный. Из этого сектора собирают налоги и потом распределяют так, как считают нужным, исходя из политических приоритетов. Это, конечно, очень важно.

Фундаментальная наука должна быть прибыльной для государства. Все чаще и чаще так говорят. Конечно, это чушь. Мое мнение, мнение руководства Правительства с этим мнением не совпадают. Не может быть фундаментальная наука прибыльной для государства, она вообще не может быть прибыльной. Если мы хотим говорить о будущем страны, то мы должны вкладывать деньги в это так же, как в искусство.

Считаю правильным, что нужно подумать о совершенствовании налогового законодательства, применительно к сфере образования.

Что касается расходов. Казначейство, конечно, должно следить, но здесь тоже нужно либерализовать. Закрепить за вузами статус научных учреждений. Абсолютно с этим согласен, но не уверен, что сейчас Минфин готов будет сразу же наделить соответствующими средствами, так же, как в части, касающейся Академии наук, или у Академии наук что-то отбирать. Это тоже неверно. Но отсутствие этого статуса не дает права принять участие в конкурсе, получить на что-то лицензию, продать интеллектуальный продукт и так далее. Это просто нелепо.

Мы говорили о системе модернизации образования, хочу довести до вашего сведения: количество принимаемых в российские вузы студентов на бесплатные условия не сокращается. Наоборот, идет увеличение на 3—4 %. Это факт, и мы не имеем права об этом забывать. То, что растет платное образование, это само по себе неплохо. Плохо только, что качество низкое. С этим я абсолютно согласен. Государство должно обратить на это внимание. Они создают конкуренцию крупным государственным вузам, а их конкуренция абсолютно не соответствует реальности. Просто обман населения и государства. Бумажки выдают.

Когда говорят о том, что та или иная проблема близко примыкает к вопросам государственной безопасности, то главным образом для того, чтобы подчеркнуть значимость пробле-

мы. Должен сказать, что все проблемы в сфере образования не нуждаются в этой дополнительной драматизации. Потому что само по себе образование — это системообразующая вещь. Есть перспективное эффективное образование — будет и эффективное государство. Нет этого — не будет эффективного государства.

Теперь по поводу учителей. Вы знаете, это правильная постановка вопроса. Зарплату вам подняли, конечно, мало, но как это сложно проходит и в центре, и в регионе, тоже хорошо известно. Я, откровенно говоря, так и знал, что сбои будут, и все равно пошел на это решение для того, чтобы активизировать деятельность Правительства по этому вопросу. Три-четыре месяца, даже до шести месяцев были сбои в некоторых регионах с выполнением повышения заработной платы. Сейчас вроде бы в основном все приведено в то состояние, в котором должно быть. Конечно, будем думать об этом и дальше.

Наконец, последнее замечание. Не могу не поддержать. Вы знаете, что фундаментальная наука стоит отдельно, но не нужно забывать, и государство должно понимать свою ответственность, что привлекать материальные ресурсы бизнеса для подготовки образовательных кадров для бизнеса, для экономики, привлекать ресурс самих граждан, конечно же, нужно. Обязательно нужно, иначе вы знаете, во что это может превратиться.

Профессор Садовничий уже говорил насчет того, что мы будем готовить кадры за государственный счет и экспортировать их на Запад бесплатно. Это опасный и абсолютно неправильный путь. Ясно, что это многовекторная проблема, и мы должны создавать условия для работы кадров у себя. Сегодня—завтра мы с вами этого не сделаем все равно. Это зависит от уровня развития экономики. Никаких великих прыжков не будет. Должно быть поступательное развитие. Оно может быть медленным, может быть быстрым. Хотелось бы, чтобы оно было быстрым. Если бизнес будет привлекать свои ресурсы, тратить на кадры, то он будет их использовать. То же самое касается граждан. Если граждане сами получили образование, тогда это их выбор, где работать. Государство должно понимать, куда оно тратит свои деньги, и что из этого получится в перспективе.

В Канаде, например, целая программа привлечения кадров. Они это даже не скрывают: в посольствах сидят специальные сотрудники МИДа, которые занимаются привлечением кадров.

Я могу ошибиться, но, по-моему, квота такая: 10 % населения должно быть привлечено в Канаду за год. Премьер-министр Канады говорит мне, что плохо работает МИД, не обеспечивает квоту 10 %. Они привлекают и отбирают при этом лучших специалистов. В шутку-не в шутку, со смехом говорит мне: «Вы готовьте специалистов, а мы будем забирать».

По поводу финансирования на оборудование. Очень важная проблема. Я знаю, что она всем известна. Уезжают молодые часто не потому, что денег мало платят, а работать незачем. В следующем году будет увеличено финансирование на закупку научного оборудования для вузов на 68 %. На обновление и комплектование библиотек вузов увеличение составит 240 %. Я понимаю, что 240 % могут быть с нуля, но звучит красиво, не могу удержаться, чтобы не назвать такой цифры.

Теперь по поводу некоторых других проблем, которые были затронуты вскользь. На капитальное строительство средства, выделяемые из бюджета, будут увеличены в 2 раза и составят 3 млрд руб.; в 3 раза повышаются надбавки за научную степень.

«Вузовские вести». 2002. № 23

МЫ В ОГРОМНОМ ДОЛГУ ПЕРЕД ВЫСШЕЙ ШКОЛОЙ

Из выступления заместителя Председателя Правительства РФ Валентины МАТВИЕНКО

Хочу поздравить с 10-летием Российский совет ректоров вузов. Пользуясь случаем, я хочу еще раз поблагодарить искренне всех вас, а в вашем лице профессорско-преподавательский состав страны за ваш нелегкий труд, за то, что вы не сдались. В наше смутное время вы не только сохранили высшую школу России, но дали ей новое современное развитие. Говорю это потому, что была в высших учебных заведениях, искренне преклоняюсь перед вашим подвижничеством. Сегодняшний ваш съезд является событием не только в жизни высшей школы, но и в жизни всего нашего общества. Здесь действительно собралась интеллектуальная элита страны, чье мнение представляет несомненный интерес.

Главное, ваш съезд должен глубоко и внимательно рассмотреть назревшие проблемы образования и науки, найти эффективные пути их решения, безусловно, в тесной увязке с реформами, проходящими в стране в экономике и социальной сфере. Все-таки акценты в государственной политике в стране расставлены таким образом, что сфера образования сегодня, безусловно, относится к числу государственных приоритетов. Я считаю это действительно важным. Доля расходов консолидированного бюджета на образование в составе валового внутреннего продукта ежегодно увеличивается. В 2003 г. она составит 3,9 %. Растет удельный вес федеральных и региональных и иных расходов на образование в общих расходных статьях бюджета.

Я не буду повторять те цифры, которые сказал уже сегодня Владимир Владимирович. Действительно, мы видели существенное увеличение прерогативы в решении острых проблем высшей школы. Сразу хочу оговориться, удовлетворяет ли Правительство уровень финансирования высшей школы сегодня. Безусловно, нет. Мы понимаем, что еще в огромном долгу перед высшей школой. Но, уважаемые коллеги, вы также понимаете, что мы можем сделать максимум возможного в рамках тех пределов, в которых находимся и с учетом того уровня экономики, который на сегодня есть.

Правительство принимает все возможные усилия на той стадии развития, на которой мы находимся, чтобы придать экономике новый импульс, чтобы увеличить доходную часть

бюджета, социальные расходы — это наша главная политика. Но вместе с тем, к сожалению, еще пока не все получается. Но тенденция увеличения расходов на образование сохраняется. Одобрены утвержденные Правительством РФ программы модернизации образования. И при этом нельзя, как это в последнее время, к сожалению, делается в средствах массовой информации, да и в ректорском корпусе, сводить модернизацию только к системе единых государственных экзаменов либо к экспериментированию по финансированию вузов на основе ГИФО. В этом направлении осуществляются, как вы знаете, эксперименты. К эксперименту по единому государственному экзамену в 2003 г. подключатся 48 субъектов Российской Федерации. Через систему единых государственных экзаменов пройдут более 50 % выпускников школ, что говорит все-таки о перспективности этих форм с точки зрения расширения доступности высшего образования и с позиций более объективной оценки качества работы школ. Но и здесь, мы это хорошо понимаем, предстоит значительная экспериментальная отработка таких объективных процедур проведения единого экзамена, которым доверяли бы и выпускники, и учителя школ, и родители, и, конечно же, вузы. Выход только один: не оценка в пределах Садового кольца перспектив единых государственных экзаменов, а активное участие высшей школы в экспериментальной обработке соответствующих технологий. В выступлениях Президента, ректора МГУ В.А.Садовничего, и других основная тематика была отражена. Речь идет, на мой взгляд, о решении наиболее актуальных задач.

Как известно, сегодня более 80 % выпускников школ поступают уже в высшие учебные заведения, из них третий год примерно половина идет в вузы вне государственного планового приема, т.е. на платной основе. Платность образования, безусловно, можно только приветствовать. Вместе с тем, структура распределения выпускников школы по ступеням профессионального образования — начального, среднего, высшего — вызывает определенную тревогу. Во многих регионах выпускники вузов испытывают серьезные трудности в получении соответствующей их квалификации работы, хотя в этих регионах ощущается острая нехватка кадров квалифицированных рабочих и техников. Например, в Санкт-Петербурге на некоторых предприятиях предлагаемая зарплата рабочих в 2—3 раза выше, чем выпускников вузов.

Вопросы структуры подготовки кадров национального образования будут рассмотрены в начале следующего года на

заседании Правительства РФ, и мне думается, что Российский Совет ректоров не должен оставаться в стороне от разработки соответствующих нормативных документов. Назрела активизация структуры подготовки кадров и в самом высшем образовании, сегодня об этом уже говорили. Действительно, за последние годы практически все вузы страны открыли у себя много новых специальностей и направлений подготовки специалистов, зачастую не по профилю данных вузов, но просто модные коммерческие вузы. В результате не обеспечивается качество подготовки специалистов и распыляются бюджетные средства. В связи с этим, в соответствии с постановлением Правительства, предстоит перейти уже с 2003 г. на конкурсное распределение государственного задания на подготовку специалистов. Я знаю, что в разработке соответствующего проекта государственного задания, его нормативного обеспечения активно принимали участие десятки вузов. До принятия окончательного решения Правительство считает, что этот важный для высшей школы и страны вопрос должен быть рассмотрен на разных уровнях. Практика целевого приема в высшие учебные заведения существует уже не первый год. В июне этого года принят федеральный закон, легализирующий возможности целевого приема в вузы на основе их договоров с абитуриентами, администрациями или субъектами Российской Федерации. Предстоит разработать и принять соответствующие нормативные акты Правительства и Министерства образования с тем, чтобы уже к приему в вузы летом 2003 г. в полной мере использовать возможности целевого набора абитуриентов.

Следующая тема. В соответствии с проектом модернизации российского образования завершается разработка проектов документов по введению государственных возвратных субсидий для студентов высших учебных заведений. Введение государственных возвратных субсидий направлено как на расширение доступности высшего образования, так и на повышение его эффективности. Здесь предстоит предусмотреть и учесть все многообразие потребностей как личности, государства, так и высших учебных заведений.

В соответствии с недавно одобренной Правительством Российской Федерации Концепцией об оплате труда работников бюджетной сферы с 1 октября 2003 г. предполагается повысить тарифный фонд оплаты труда на 33 % для работников бюджетных отраслей. С июня — переход на новую систему оплаты труда, более гибкую и стимулирующую, взамен действующей

единой тарифной сетке. Министерство труда и социальных отношений совместно с Министерством образования разработают соответствующий проект оплаты труда всей системы образования. Мы рассчитываем, что вы включитесь сейчас, на этом этапе, активно в его доработку, чтобы эта система действительно была и эффективным стимулятором труда работников высшей школы.

Предстоит также введение категории ведущего высшего учебного заведения. Очевидно, что к этой категории должны относиться как признанные общероссийские флагманы высшего образования, так и лучшие вузы федерально-регионального и федерально-отраслевого уровней. Очень важно, чтобы ректорский корпус внимательно рассмотрел как включение определенных ведущих вузов, так и предложения по объективным процедурам принятия решений по отнесению вузов к категории ведущих. При этом важно, на мой взгляд, чтобы этот статус для вуза не был пожизненным, а выдавался и подтверждался достаточно регулярно, например, один раз в 5 лет. Желательно в новой отраслевой системе оплаты труда предусматривать введение трех категорий высших учебных заведений, и здесь также надо предусмотреть вполне прозрачные критерии процедуры определения категорийности вузов с тем, чтобы не допустить субъективного подхода, наоборот, стимулировать соответствующую активность и открывать перспективы всем вузам страны.

В рамках реформы осуществляется переход к накопительной пенсионной системе, когда работникам, как вы знаете, будет гарантирован определенный уровень пенсии, а суммарная ее величина может быть увеличена как за счет вклада работодателя, так и за счет личного вклада гражданина, в том числе с использованием бюджетных средств и т.д. В связи с этим на съезде ректоров предстоит не только рассмотреть разработанные уже Министерством образования совместно с ЦК профсоюзов работников образования и науки предложения, но мы считаем, что вы должны быть активными участниками этого процесса и внести свои изменения.

Безусловно, вопросам социальной поддержки преподавателей, студентов, работников вузов следует уделить особое внимание, имея в виду прежде всего реализацию принципа адресности и целевой поддержки нуждающихся. Предстоит перевод на новые условия работы санаториев-профилакториев высших учебных заведений. В текущем году постановлением Правительства введены академические и социальные стипен-

дии для студентов. Я знаю о возникающих в вузах вопросах недостаточности стипендиального фонда для удовлетворения в полной мере всех нуждающихся в материальной поддержке студентов. Увеличение с 1 сентября следующего года стипендиального фонда вузов позолит в 2 раза эффективнее решать эти вопросы. Вместе с тем, ректоры вузов должны в значительной мере исходить из принципа адресной поддержки наиболее нуждающихся студентов.

Конечно, мы понимаем, что нужна адресная поддержка талантливой молодежи. Этим целям служат специальные стипендии Президента Российской Федерации, размер которых в текущем году увеличен студентам с 400 до 1 200 руб., аспирантам — с 1 200 до 1 500 руб. Почти в 3 раза выросли ассигнования на гранты для молодых ученых, которые теперь составляют более 200 тыс. руб. каждый сроком на 2 года. Решение касается адресной поддержки молодежи, проживающей в общежитии — программа «Жилье для молодых семей», которая, наконец, была в этом году принята. Со следующего года при поддержке депутатов Думы, Комитета по образованию предусмотрено 500 млн руб. для запуска этой программы из федерального бюджета и привлечение 2/3 субсидий из бюджетов субъектов федерации.

Еще об одном аспекте не могу не сказать. Сегодня приходится признавать, что в последние годы в студенческие ряды стали все более активно проникать наркотики. Это противоречит традициям нашей высшей школы. В последнее время особую актуальность приобретает задача восстановления в новых условиях, в новых формах структуры механизма и реализации воспитательной работы в вузах, прежде всего путем более активного вовлечения самого студенчества в общественно-значимую деятельность. Игнорировать это направление мы просто не имеем права. Предстоит воссоздание органов студенческого самоуправления, эффективных в каждом вузе, на уровне регионов, а возможно, и общероссийского студенческого союза. Эту задачу, ее обсуждение, решение также нельзя откладывать на потом, до следующего съезда ректоров.

Перед российской высшей школой сегодня стоят действительно серьезные задачи в деле ее обновления, и, безусловно, эти изменения должны базироваться на принятой Концепции модернизации российского образования, принципах сохранения лучших традиций российской высшей школы. Но мы должны каждым своим действием показывать нашему обществу продвижение на пути расширения доступности

высшего образования, улучшения его качества, эффективности.

Я хочу пообещать вам, что все выводы, предложения, которые будут внесены вашим съездом, будут самым внимательным образом рассмотрены Правительством Российской Федерации.

Я хочу пожелать вам успехов в работе, от которой во многом зависит и будущее многих миллионов россиян, и будущее нашей России.

НЕ ЛЮБОЙ ЦЕНОЙ

Из выступления министра образования РФ Владимира ФИЛИППОВА

Съезд ректоров — крупное событие в жизни не только нашего образования, это заметное событие общественной жизни России. Поэтому не случайно, что среди множества вопросов, которые обычно ставят на съезде, всегда есть несколько крупных, ключевых проблем, на сегодня наиболее актуальных для жизни и развития высших учебных заведений страны. На Совете Союза ректоров таких ключевых проблем за день до съезда было отмечено три.

Первое — проблема налоговых льгот в связи с введением Налогового кодекса. По этой проблеме мы получили принципиальную поддержку Президента России, министр по налогам признал наши доводы. С учетом того, что на заседании Правительства России 5 декабря 2002 г. было принято решение готовить целый пакет изменений в Налоговый кодекс, считаем, что начато решение и этой нашей сложнейшей проблемы.

Второе — повышение автономии вузов в связи с работой казначейства по введенному бюджетному кодексу. Здесь мы также получили принципиальное понимание Президента, что не надо нами руководить, нажимая какие-то кнопочки. С учетом того, что по итогам встречи группы ректоров с Председателем Правительства России Михаилом Касьяновым ведется уже соответствующая работа по повышению самостоятельности вузов, финансовой деятельности, и здесь можно выйти на новые, нужные нам движения.

Третья серьезная проблема, связанная как с гражданским кодексом, так и с законом о науке, — это вопрос о юридическом статусе НИИ в составе вузов и о статусе вузов как научных организаций. Президент принципиально поддержал наш вариант с учетом того, что у нас уже есть подписанное совместно с министром по науке Ильей Клебановым соглашение о критериях отнесения вузов к научным организациям. Процесс присвоения вузам статуса научных организаций уже начат, теперь легче будет это решить и в законодательном порядке.

Таким образом, практически достигнуты необходимые результаты по всем трем ключевым темам. Это стало возможно благодаря выверенной и подготовленной позиции Совета Союза ректоров, четко сформулированным проблемам в докладе президента Союза ректоров — В.А.Садовничего. Конечно, предстоит многомесячная кропотливая работа, связанная с подго-

товкой, согласованием с министерствами и ведомствами, с принятием соответствующих поправок к закону и изданием постановления Правительства. Но съезд сделал то, что не могло сделать одно Министерство образования, и в этом смысле он выполнил свою важнейшую миссию для высшей школы страны.

Остановлюсь на некоторых наиболее актуальных затронутых на съезде вопросах.

Качество и стандарты школьного образования. Несколько коротких комментариев. Первое — новые стандарты школьного образования сохранят свою системность. Россия по уровню стандартов школьного образования останется в числе самых сильных стран мира. Второе — ни одна формула из стандартов школьного образования не выбрасывается и не будет выброшена ни по математике, ни по физике, ни по химии, ни по биологии и так далее. Третье — вводится профильное обучение в 10—11 классах для решения того, чем недовольны школы, — повышения качества образования для лучшей подготовки в вуз. При этом вводится углубленное изучение соответствующих предметов и часть этих материалов по физике, химии, биологии, математике и так далее будут перенесены в профильную старшую школу.

О едином государственном экзамене. Первое — пора уже быть корректными и забыть мнение, что тесты по ЕГЭ оду-рачат нашу школу. Многократно доказывалось, что контрольно-измерительные материалы по экзаменам ЕГЭ не сводятся к тестам, а состоят из трех частей. Лишь первая часть состоит из тестов, а другие части из сложных письменных заданий. Второе — очевидны функции ЕГЭ как системы, объективно оценивающей качество работы школы и качество знаний ученика. Это отметил и Юрий Лужков, который сам попробовал и оценил качество контрольно-измерительных материалов по физике. Таким образом, ЕГЭ в совокупности с профессиональной школой позволяет существенно повысить качество подготовки школьников. Это вполне понятно и очевидно. А доводы о том, что введение ЕГЭ полностью понизит качество приходящих в вуз школьников — необоснованны. Третье — технология приема в вуз: ЕГЭ расширяет доступность образования для детей из удаленных регионов и сельской местности; ЕГЭ делает процедуру приема более прозрачной, а следовательно, и более эффективной — это и привлекает и школьников и родителей. С учетом всего вышеназванного — регионы в массовом порядке настояли на включении их в эксперимент. Чет-

вертое — происходит сближение позиций сторонников и противников эксперимента по ЕГЭ, что отметил в своем выступлении и Президент. ЕГЭ не решает проблемы отбора качественных студентов, надо использовать и другие механизмы поиска талантливой молодежи, и их достаточно. Планируется принятие поправок к закону «Об образовании», согласно которым вузы смогут принимать победителей олимпиад, в том числе и регионального уровня. Кроме того, необходимо сохранить определенный процент для приема в вуз не по результатам ЕГЭ, а по правилам, установленным вузом.

Было много предложений по повышению статуса учителя и педагога, но если изменить статус, а зарплату оставить на том же уровне — это будет обман, лучше тогда ничего не менять. Если вести речь о повышении заработной платы, не надо принимать новые законы, надо только выполнять существующие законы об образовании, где сказано, что средняя зарплата профессоров вузов должна быть не менее двух средних зарплат в промышленности.

Далее министр, в частности, отметил, что речь должна идти не о снижении подготовки инженерных кадров, а об ее реструктуризации, которая определяется спросом на специалистов. Были уточнены контуры госзадания, целевого приема, ведущих вузов. Министр остановился на отраслевой пенсионной системе, ипотечном кредитовании жилья, программе «Молодая семья». Он отметил, что осуществляются меры по обеспечению качества высшего образования. В рамках концепции модернизации к 2003 г. предстоит создать государственную аттестационную систему контроля качества высшего образования. Система будет создаваться по принципу высшей аттестационной комиссии. В регионах предстоит создать независимые центры контроля качества.

Речь шла и о Болонском процессе, т.е. о декларации, подписанной в июне 1999 г. в Болонье о том, что в Европе до 2010 г. должна быть построена общая структура высшего образования. В каком состоянии этот процесс и какие проблемы для России? Декларацию подписали уже более 30 стран, ни одной страны СНГ в этом списке нет. В сентябре 2003 г. на форуме в Германии, возможно, будут изменены критерии приема — это обычный рынок образовательных услуг. Главный принцип — не пускать конкурентов. Ведь основные критерии — цена и качество, по которым мы будем представлять серьезную конкуренцию. Если мы не будем вступать, то резко снизятся мобильность наших студентов и возможности вузов

заработать на дистанционном образовании. Более того, снизится прием иностранных студентов. Мы не ставим вопрос о присоединении к Болонской декларации любой ценой, а только на выгодных для России условиях.

Накануне съезда на Совете РСР В.Филиппов отметил, что в первую очередь надо обсуждать следующие проблемы: налогообложение, статус НИИ в составе вуза, взаимоотношения с казначейством, госзадание, целевой прием, разработку прогноза потребности в специалистах, государственные возвратные субсидии, сохранение санаториев-профилакториев, отраслевую пенсионную систему, ипотечное кредитование жилья, положение о ведущих университетах. Все они в той или иной мере затрагивались в выступлениях на съезде.

«Вузовские вести». 2002. № 23

ВЫСШАЯ ШКОЛА РОССИИ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

**Из доклада Виктора САДОВНИЧЕГО,
академика РАН, Президента Российского союза ректоров,
ректора МГУ имени М.В. Ломоносова**

Каждый раз, собираясь на свой очередной съезд, мы ставим перед собой две главные задачи: выработать и принять позицию Российского союза ректоров по важнейшим и назревшим вопросам развития высшей школы; довести эту позицию до высшего руководства страны в прямом общении и откровенном разговоре.

Присутствие и выступление на нашем VII съезде Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина — высокая честь для всего образовательного сообщества страны. Мы знаем о наших достижениях. Но давайте поговорим о проблемах.

О фундаментальном образовании

Государственность, всесословность и фундаментальность высшего образования — вот принципы, на которых традиционно строилась и развивалась система высшего образования России.

Государственность высшей школы — это ее предназначение обеспечивать страну нужными по количеству и должными по качеству кадрами высококвалифицированных специалистов. Вопрос о национальных кадрах — это и вопрос о национальной безопасности. Суверенная, экономически развитая страна — это страна самодостаточная в своем кадровом потенциале.

Всесословность — это основополагающая нравственная норма отечественной высшей школы. Вся история развития школьного и высшего образования России — это история в целом успешной народной борьбы за равный доступ и равные возможности получения образования любым гражданином страны независимо от его имущественного положения и сословного происхождения. Лучшие умы и патриоты России посвящали достижению этой цели свои силы и жизнь.

Фундаментальность высшего образования — это соединение научного знания и процесса образования, дающее понимание образованным человеком того факта, что все мы живем по законам природы и общества, которые никому не дано

игнорировать. Их нарушение малограмотным или невежественным в науках человеком опасно для окружающих. Эталонным образованием может быть только фундаментальное научное образование, главная цель которого — распространение научного знания как неотъемлемой составляющей мировой культуры.

В отличие от других наций мы сразу стали учиться научно мыслить и учить студенчество мыслить целостными, фундаментальными теориями и действовать в практике сообразно методам получения таких фундаментальных знаний. На этой основе взросли наша академическая наука, университеты, общеобразовательная школа. В этом — одна из важнейших национальных традиций российского образования, которая сейчас оказалась под угрозой.

Что такое образование, в обществе подчас понимается неоднозначно. В России вузов, вместе с филиалами, свыше трех тысяч двухсот (3 200). Все они выдают дипломы одинакового образца.

Я бы хотел вернуть понятию «образование» изначальный смысл. Это важно потому, что в науке и высоких технологиях произошли глубокие прорывы, которые могут использовать лишь высокообразованные люди.

Расшифрован геном. Есть гипотеза, что сложные биологические системы, включая человека, имеют программу на смерть. Над этой гипотезой сейчас активно работают наши биологи. Приоткрываются тайны жизни и смерти.

Современная физика открыла совершенно удивительные свойства микромира. В нескольких крупных лабораториях удалось получить новое состояние материи — так называемую кварк-глюонную плазму. В этом открытии большую роль сыграли и наши ученые, работающие сейчас в ЦЕРНЕ. Мир стоит на пороге фантастических прорывов в глубь материи.

В современном гуманитарном знании произошли так же глубочайшие перемены. Понимание сознания, психики человека, управление сложными общественными системами, национальными экономиками требует глубоких фундаментальных знаний.

Такое образование я называю «эталонным» в смысле качества. В его пропаганде и реализации лидирующую роль всегда занимали университеты. Именно они определяли высоту планки знаний для всей системы образования, создавали славу России. У нас есть такие университеты. Главное, чтобы их число не уменьшалось.

Мы уже наготовили менеджеров больше, чем конструкторов, инженеров и технологов. Скоро будет как в известной

присказке: один с сошкой, а семеро с ложкой. Еще 10 лет назад около половины всех кандидатских диссертаций присуждалось по техническим наукам, а 20 % — в области гуманитарных и общественных наук. Сейчас ситуация изменилась с точностью до наоборот. Вряд ли это будет способствовать укреплению позиций России в мире высоких технологий. Я считаю, что в наших подходах к дальнейшей работе по модернизации системы образования линия на развитие интеллектуального потенциала общества должна быть доминирующей.

Ежегодно обновляется 5 % теоретических и 20 % прикладных знаний. Американцы это поняли. Они создали Национальную комиссию, которая проанализировала взаимосвязь современной науки и образования в США. Комиссия сделала вывод: Америка снова, как и 40 лет назад, после запуска первого в мире советского спутника, оказалась перед вызовом. Прогнозируется, что лет через 20—25 жители США могут стать беспомощными перед требованиями времени. В чем причина? Комиссия отвечает: в слабой математической и естественно-научной подготовке школьников и, соответственно, специалистов. Объявлена специальная программа с объемом финансирования в первый год в 5 млрд дол.

Доклад комиссии стал основой программы Президента Д.Буша. Интересен эпиграф к этой программе. Цитирую: «Федеральное правительство должно служить не системе, а детям».

К сожалению, у нас происходят другие процессы, приводящие к дефундаментализации образования. В школе сокращаются предметы естественнонаучного цикла. Создаются какие-то «кентавры» из физики, химии, биологии. То же самое происходит в гуманитарном цикле. Там сконструирован некий предмет «обществоведение», склеенный из разных дисциплин. Уже подготовлены соответствующие этому видению нашего образования новые образовательные стандарты.

Сразу замечу: стандарты нужны. Вопрос в том — какие?

Только глубокая подготовка школьников открывает им путь к получению качественного высшего образования.

В тесной связи с темой о фундаментальном, эталонном образовании находится вопрос о «ведущих вузах». Нам ни в коем случае нельзя забывать о том, что университеты России осуществляют великую миссию центров культуры, духовной жизни в своих регионах. Ведущие вузы — это не только Москва и Санкт-Петербург, это вузы Дальнего Востока, Си-

бири, Урала. Такие вузы всегда были, есть и будут. Они завоевали право быть ведущими своей профессиональной работой. Особый вопрос: как в их число будут попадать те или другие вузы? Эти сомнения навеяны, в частности, странным рейтингованием вузов. Так, в рейтинге 2001 г. порядок расположения университетов вызывает вопросы.

Ведущие вузы должны быть поддержаны дополнительно, а не за счет перераспределения средств. Ведь речь идет о сохранении наших ведущих школ, национальной гордости России.

О едином государственном экзамене

Наша общая цель состоит в том, чтобы найти оптимальное сочетание существующих методов фиксации фактов окончания школы и поступления в вузы. При этом следует a priori отказаться от мысли, что подобные вопросы могут решаться административным давлением и принуждением.

Да, ректорский корпус опасается того, что абсолютизация и монопольное положение ЕГЭ может нанести ущерб системе образования России. Поиск талантливых молодых людей не может ограничиться лишь одной, формализованной формой проверки знаний. Необходимы олимпиады, творческие конкурсы и другие методы испытаний. Поэтому при подведении итогов эксперимента необходимо все это учитывать. Не получилось бы так, что сдавший ЕГЭ не сможет учиться на первом курсе вуза.

Не следует множить ошибки, в том числе и в процессе реформирования нашей системы образования. Здесь и так за истекшее десятилетие много дров наломали. Ущерб был бы еще большим, если бы не последовательная и принципиальная позиция Российского союза ректоров, предотвратившего и приватизацию вузов, и многое другое.

Сегодня сокращение государственного сектора образования освещается новыми теоретическими идеями. Приведу пример. На днях подготовлен доклад «Бремя государства и экономическая политика: либеральная альтернатива».

Он написан группой авторов под руководством профессора Е.Ясина. Авторы видят стержень модернизации в радикальном сокращении государственных расходов на образование. Так, на сокращении числа бюджетных студентов со 196 чел. на 10 тыс. населения в нынешнем году до установленной «Законом об образовании» цифры в 170 чел. предполагается сэкономить 5 млрд руб. Планируется, что приведение структуры подго-

товки специалистов в технических вузах в соответствие с рыночным спросом, т.е. закрытие ряда специальностей или уменьшение приема на них, даст еще 10—13 млрд руб. экономии госбюджетных средств. Введение системы ЕГЭ — ГИФО по расчетам авторов даст еще где-то 10 млрд руб. экономии. То есть только по трем названным позициям, а их в докладе обозначено значительно больше, сокращение бюджетных расходов на образование составит порядка 25—28 млрд руб.

Позиция авторов по сокращению нагрузки на бюджет понятна. Мы живем в новой экономической системе. Образование должно учитывать механизмы спроса и предложения. Вместе с тем, как показывает опыт всех стран с рыночной экономикой, государство делает все возможное для приоритетной поддержки образования. Поэтому, если принять предложенный выше подход, он будет означать сокращение приема студентов и профессорско-преподавательского состава. Все это приведет к существенному ослаблению государственного сектора образования.

Будущее России в ее талантливых учениках, студентах, живущих во всех регионах нашей страны. Все преобразования должны быть подчинены этой идее.

Высшая школа и рынок

Сейчас наиболее широко пропагандируемым стал взгляд на систему образования преимущественно как на сферу услуг. В оборот вошел термин «безумие образования». Так именуется любая линия в подготовке специалистов, не согласующаяся с сиюминутной реакцией на рыночный спрос.

Будешь готовить специалистов, например, по современной космологии, рискуешь быть записанным в число клиентов «Института имени Сербского». Скажешь, что спрос на специалистов по алгебраической геометрии обязательно возникнет через 3—5 лет, рискуешь быть совсем непонятым.

Между прочим, в этом году международная премия Филдса, это аналог нобелевской премии по математике, была присуждена именно за работы по алгебраической геометрии выпускнику механико-математического факультета Московского университета, работающему ныне, к сожалению, в Америке.

Примерно в такой сценарий вписывается вся палитра инженерно-технических вузов и специальностей, подвергающихся жесточайшему прессингу с начала 90-х гг. Может быть

поэтому у нас стали плохо уметь включать электроосвещение, зато знают как его отключать.

Одновременно пышным цветом расцвела торговля дипломами о высшем образовании, став сродни наркобизнесу. Такие липовые дипломы поражают человека на всю жизнь. Их обладатели подобны остро инфицированным, они переносят свою болезнь — невежество и незнание — на других людей.

Считаю, что самая бескомпромиссная борьба с теневым высшим образованием должна стать одной из центральных задач проводимой модернизации. Все другие преимущества от модернизации пойдут прахом, если в самое ближайшее время в этой борьбе не наступит перелома. Для этого, прежде всего, требуется прозрачность для общественности системы лицензирования и аккредитации вузов. Это практически главный канал распространения некачественного образования.

Девальвация образования проходит параллельно с другим тревожным явлением — «утечкой умов».

Последнее по времени социологическое исследование студентов выпускных курсов Москвы, Санкт-Петербурга, Смоленска, Уфы и Екатеринбурга, проведенное в конце 2001 г., показало, что 5,1 % выпускников приняли решение уехать за рубеж.

За последние 10 лет средний возраст работающих в научно-образовательной сфере кандидатов наук увеличился с 44 до 51 года, а докторов наук — с 54 до 62 лет.

Социальное положение профессорско-преподавательского состава вызывает самую серьезную озабоченность: мизерны зарплаты и пенсии, остро стоят вопросы жилья, много лет говорится об ипотечном кредитовании, но воз и ныне там.

Думаю, что в связи с введением отраслевой системы оплаты труда, которая по разделу «Образование» вызывает много вопросов, необходимо вернуться к теме так называемой «табели о рангах» для профессоров, преподавателей и учителей, подняв их социальный статус в обществе. В России такое отношение традиционно. Предлагается разработать и принять закон о государственном статусе учителя, преподавателя, научного работника.

Не менее остро стоит вопрос о социальной защите и адресной помощи нуждающимся студентам. Следует идти путем концентрации средств с тем, чтобы обеспечить нуждающимся студентам хотя бы скромное регулярное питание.

Сейчас часто можно слышать, что фундаментальная наука должна быть коммерчески рентабельной, прибыльной для государства. Это верно, когда речь идет о приложениях науки.

Сама же фундаментальная наука — не рыночная категория. Она может зависеть от рынка: от финансирования, от возможностей получения определенных средств от реализации интеллектуальной собственности, особенно от инноваций. Но фундаментальная наука не может выступать как товар, не может подстраиваться под спрос на рынке. Абсурдно звучит вопрос: «Сколько стоит закон всемирного тяготения?». Можно ли представить астрономию «рыночную» и «нерыночную»?

Современникам Майкла Фарадея казались игрушкой его опыты с магнетизмом, продемонстрированные в 1831 г. перед Королевским обществом в Лондоне. Один государственный деятель даже спросил, зачем тот занимается такими пустяками? Фарадей ответил: «Может быть вы будете получать с этого налоги». Так оно и вышло: большая часть налоговой базы любого современного государства держится на электромоторе, изобретенном этим великим англичанином, умершим в глубочайшей бедности.

В этой связи хочу сказать, что вызывают удивление некоторые статьи нового Налогового кодекса, бюджетные и казначейские новации в тех своих частях, где идет речь об образовании и фундаментальной науке. Необходимы, на наш взгляд, и некоторые изменения в Гражданском кодексе.

Запрещение Гражданским кодексом вузам как юридическим лицам иметь в своем составе другие юридические лица, каковыми являются, например, университетские научно-исследовательские институты, означает одно — возможную ликвидацию вузовской науки. Найдется редкое НИИ, которое будучи оторванным от своего вуза, не погибнет. Вуз же потеряет базу для научной подготовки студентов, а, следовательно, неизбежно понизит уровень подготовки и станет менее конкурентоспособным. Абсолютно недопустимо положение, при котором, согласно закону о науке, ведущие университеты страны, где работают десятки тысяч ученых, не являются по своему статусу научными организациями. В то же время отраслевой научный институт с несколькими десятками сотрудников такой статус имеет.

Чтобы укрепить науку в наших университетах, помочь самобытным региональным вузам в их развитии, мы обращаемся, Владимир Владимирович, к Вам с просьбой поддержать наше предложение о принятии на базе существующей отраслевой Федеральной программы «Университеты России в XXI веке». Это помогло бы раскрыть новые грани огромного научного потенциала университетов России во благо нашей страны.

О Болонской декларации

Утверждение, что наша система образования одна из лучших в мире, справедливо. Но так же верно, что страна меняется и с ней должна меняться система образования.

Весь вопрос в том, как система образования должна меняться? Чтобы осознанно выбирать, надо реально представлять из чего делается выбор. Частично на этот вопрос я попытался ответить, говоря о фундаментальности образования.

Теперь взглянем на тот же вопрос с позиций обсуждаемой сейчас модели переустройства российской высшей школы. В «Болонской декларации», подписанной 19 июня 1999 г., предложен новый вариант организации высшего образования. Речь идет о двухступенчатой системе высшего образования. Первая ступень — бакалавр со сроком обучения 3 года — «должна быть востребованной на европейском рынке труда как квалификация соответствующего уровня». Вторая ступень предполагает магистратуру, возможно 1—2 года, а потом, быть может, защиту степени доктора философии.

Противников интеграции системы образования России в международное образовательное пространство нет. Но есть разница в подходах к ее осуществлению. Это процесс двусторонний. Мы можем не менее настойчиво предлагать партнерам брать на вооружение наш опыт. Мы должны защищать интересы системы образования России. Почему нас призывают добровольно уходить из тех секторов международного рынка образования, где Россия вполне конкурентоспособна? Зачем нам понижать свое естественнонаучное образование или преподавание русского языка? Зачем нам свертывать научные исследования в университетах? Не секрет, что во многих университетах Европы их уровень существенно ниже, чем у нас. Сдав таким образом свои позиции на международном рынке образования, мы, как говорил Талейран, совершим «хуже, чем преступление», мы совершим «ошибку».

Другой целью «болонской декларации» названо «повышение конкурентоспособности европейского высшего образования» в секторе иностранных студентов. «Европа утратила, — говорится в этом документе, — первую в мире позицию в качестве места для получения образования иностранцами».

Понятно, что не Россия тому причина. Это США. Там контингент иностранных студентов составляет более 500 тыс. чел. или 3,5 % от общего числа студентов в Америке. Ежегодный доход Америки от иностранных студентов 11 млрд дол. У Европы таких доходов нет.

У России есть свой ареал, заполненный потенциальными иностранными студентами. Мы готовы дать им высший уровень образования. Это страны СНГ, страны Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока, многие страны Европы и других континентов.

Особенность российского высшего образования — его ориентированность на то, чтобы выпускаемые специалисты досконально знали условия жизни своего народа, которые он призван улучшать, но не абстрактно по «среднеевропейским стандартам», а конкретно в Сибири, на Дальнем Востоке и Крайнем Севере. Значит, условием национальной конкурентоспособности является сложность, интеллектуалоемкость нашего хозяйства, объективно требующая очень высокой профессиональной квалификации работников.

Поэтому нам ни при каких обстоятельствах нельзя понижать уровень образования в России. Высшая школа России должна развиваться по всем азимутам — и на Запад, и за Атлантику, и на Восток.

Два слова о будущем

Рассказывают, что в конце 1812 г. император Александр I вызвал к себе М.И.Кутузова и сказал, что русским армиям пора переходить границу и идти в Европу до Парижа. «Зачем нам идти в Европу, — возразил Кутузов, — нам, Ваше Величество, в Европе делать нечего». «Но разве мы не Европа? — спрашивает царь. — Нет, не Европа», — отвечает М.И.Кутузов. «А кто же мы? Может, Азия? — горячится император. — Нет, мы и не Азия, — заявляет старый фельдмаршал. — Так кто же мы все-таки?» — «Мы, Ваше Величество, — Россия».

Перед Россией, как и прежде, стоят свои задачи. Их решение внесет огромный вклад в мировое развитие.

Приведу один, иллюстрирующий сказанное, современный пример. Я имею в виду проект строительства трансевразийской железнодорожной магистрали на базе глубокой реконструкции Транссиба.

Его осуществление, включая и культурное освоение прилегающих территорий, потребует огромного количества кадров. Все это ляжет на плечи новых поколений, воспитанных в духе патриотизма, служения Родине. Это — ответственная задача нашей высшей школы. Молодые люди должны впитать в себя все достижения мировой науки и культуры, ее непре-

ходящие ценности. Наша молодежь должна отдавать себе полный отчет в реальной угрозе международного терроризма, целью которого стала и Россия.

Уверен, что высшая школа России с честью справится с этими непростыми задачами.

В XXI в. мир вошел со множеством пророчеств: о «конце истории», «конце природы», «конце науки». Заговорили и о «возможном конце образования, основанного на университетской системе». Острословами уже прописан сценарий наступления такого конца: сначала власть называет университет «государственным», затем он становится «поддерживаемым государством», затем — учреждением «с помощью государства», спустя еще некоторое время — «местным», и, наконец, — «головной болью». Примем эти прогнозы и как предостережение, и как призыв к более энергичной деятельности с тем, чтобы они оказались ошибочными в отношении высшей школы России. Академик Лихачев писал: «Я связываю надежды на национальное возрождение с двумя обстоятельствами. Во-первых, с традициями, которые складывались в народе веками. Во-вторых, с людьми, способными эти традиции сохранять, укреплять и развивать».

У нас есть великие традиции, есть люди, способные эти традиции сохранять, укреплять и развивать. Это наши профессора, это наша молодежь, это люди, находящиеся в этом зале.

«Вузовские вести». 2002. № 23

Письмом от 14 июня 2002 г. № 14-52-451ин/13 в министерства (ведомства) Российской Федерации, имеющие высшие учебные заведения, в высшие учебные заведения Российской Федерации направлены для практического использования рекомендации XII Всероссийского совещания «Проблемы качества образования», которое состоялось 24—29 мая 2002 г. на базе Уфимского государственного авиационного технического университета (УГАТУ) и Исследовательского центра проблем качества подготовки специалистов МИСиС.

РЕКОМЕНДАЦИИ XII ВСЕРОССИЙСКОГО СОВЕЩАНИЯ «ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ» (24—29 МАЯ 2002 г. (УФА, УГАТУ))

Организаторы совещания: Министерство образования Российской Федерации, Министерство образования Республики Башкортостан, Департамент образовательных программ и стандартов профессионального образования Министерства образования Российской Федерации, Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов Московского государственного института стали и сплавов (технологического университета) — Исследовательский центр МИСиС, Уфимский государственный авиационный технический университет (УГАТУ).

В работе совещания приняли участие заместитель министра образования Российской Федерации Л.С.Гребнев и руководитель Департамента образовательных программ и стандартов профессионального образования Минобразования России В.И.Кружалин.

На совещании присутствовали представители учебно-методических объединений вузов, Российской академии образования, издательства «Высшая школа», Исследовательского центра МИСиС, НИИ высшего образования, Информационно-методического центра государственной аккредитации Минобразования России.

В работе совещания с учетом «круглых столов», проведенных в Казани, Ульяновске, Тольятти, приняли участие более 300 представителей научной и педагогической общественности, органов управления образованием и образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В совещании участвовали представители Республики Беларусь и Украины.

Проблемы качества образования рассматривались участниками совещания в контексте концепции модернизации российского образования и интеграции высшей школы России в международное образовательное пространство.

На повестку дня проводившихся в рамках совещания 6 тематических пленарных заседаний и свыше 10 заседаний рабочих групп были вынесены следующие вопросы:

— основные направления развития ГОС ВПО в части усиления воспитательных компонентов ГОС ВПО и сопряженности с квалификационными требованиями, предъявляемыми сферой профессионального труда;

— определение принципов введения системы зачетных единиц в высшей школе;

— результаты сравнительных исследований ГОС ВПО России, Белоруссии и Украины;

— формирование оценочных средств для итоговой государственной аттестации выпускников вузов на основе единых методических подходов при создании оценочных средств, используемых вузами и УМО;

— совершенствование деятельности ГАК;

— проблемы внутривузовского контроля качества образования, тенденции развития системы аттестации и аккредитации вузов;

— комплексное обеспечение деятельности экспертов, привлекаемых к самооценке и внешней оценке качества высшего образования;

— формирование систем управления качеством образования в вузе и роль учебно-методических объединений вузов в решении указанных проблем;

— Болонский процесс и развитие системы профессионального образования в России.

К совещанию были выпущены 3 сборника научных статей, а также подготовлены для обсуждения проекты нормативных и методических материалов, в том числе:

1. О порядке внесения уточнений в ГОС по направлениям подготовки и специальностям ВПО.

2. Об усилении воспитательной направленности ГОС ВПО.

3. Концепция и принципы построения единого государственного образовательного стандарта.

4. Согласованность квалификационных требований к выпускнику вуза Российской Федерации и специалисту в сфере труда.

5. Презентационная характеристика выпускника вуза в сфере труда.

6. Образцы документов по организации и проведению дипломного проектирования.

7. Методические рекомендации по проведению самооценки высших учебных заведений.

8. Методические рекомендации для эксперта по анализу содержания и качеству подготовки по основной образовательной программе (направлению и специальности).

9. Структура базы данных вуза.

10. Системы управления качеством образования в вузах.

11. Система качества образования в вузе как объект комплексной оценки и анализа.

Участники совещания с интересом ознакомились с деятельностью Информационно-методического центра государственной аккредитации Минобразования России по совершенствованию научно-методических основ аккредитации образовательных учреждений. Совещание отметило следующее:

— необходимость усиления воспитательной направленности ГОС ВПО и основных образовательных программ вузов;

— важность формирования отраслевой системы управления качеством высшего профессионального образования, основанной на единых методических подходах и необходимость создания экспериментальных площадок по разработке и внедрению систем управления качеством на базе высших учебных заведений и УМО;

— уникальность УМО как государственно-общественных органов, осуществляющих разработку ГОС ВПО и методического обеспечения их функционирования;

— необходимость анализа основных тенденций структурной реформы высшего образования в Европе;

— полезность идеи создания презентационной характеристики выпускника вуза;

— необходимость повышения роли гуманитарной и социально-экономической подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием в формировании личности будущего специалиста;

— положительный опыт вузов и УМО в формировании оценочных средств, в том числе компьютеризированных тестовых систем, для проведения промежуточной и итоговой государственной аттестации выпускников.

Участники совещания высказали необходимость:

— поддержать инициативу УМО по образованию в области технологии продуктов питания и пищевой инженерии по раз-

работке механизма реализации отраслевой системы управления качеством высшего профессионального образования;

— поддержать научно-методические разработки и практическую реализацию примерных программ по дисциплинам цикла ГСЭ для направлений подготовки высшего профессионального образования в области техники и технологий;

— распространить в вузах Российской Федерации и в органах управления образованием изданную в Исследовательском центре монографию, раскрывающую основные положения Болонского процесса.

Обсудив широкий круг вопросов, направленных на повышение качества высшего образования Российской Федерации, и рассмотрев материалы, представленные на обсуждение, совещание в целом одобрило представленные материалы и ***рекомендует***:

Минобразованию России:

— при формировании научных программ на 2003—2004 гг. предусмотреть увеличение финансовых средств на проведение НИР в области структуризации, содержания, стандартизации и управления качеством высшего профессионального образования;

— сформировать проект поправок в действующее законодательство в области образования, обеспечивающих функционирование Государственной аттестационной службы при Минобразовании России, с целью обеспечения методологического единства органов, определяющих качество образования и осуществляющих его контроль;

— поддержать инициативное предложение участников совещания о разработке концепции сквозной стандартизации по основным образовательным областям, обеспечивающей преемственность и взаимодействие образовательных программ различных уровней;

— предусмотреть реализацию в рамках планируемой научно-исследовательской деятельности на 2003—2004 гг. проекта «Мониторинг Болонского процесса в Западной Европе и России» с привлечением вузов различных типов, профилей и регионов;

— разработать ГОС ВПО по ряду специальностей (направлений) подготовки на основе системы зачетных единиц;

— разработать стратегию модернизации структуры высшего профессионального образования в Российской Федерации, предусматривающую диверсификацию бакалаврских образовательных программ;

— разработать методику оценки состояния воспитательной работы в вузе;

— представить механизм внесения изменений и уточнений в действующие ГОС ВПО на рассмотрение Федерального совета по разработке ГОС ВПО;

— продолжить работу по формированию пакета документов, направленных на совершенствование деятельности ГАК;

— завершить разработку и утвердить методику деятельности экспертов, участвующих в аттестациях вузов;

— создать экспериментальные площадки по разработке и внедрению систем качества на базе наиболее продвинутых в этом отношении высших учебных заведений;

— с целью дальнейшего совершенствования деятельности УМО на основе накопленного опыта разработать методические рекомендации по организации структурных подразделений базового вуза УМО, обеспечивающих эффективное взаимодействие президиума совета УМО с вузами.

Учебно-методическим объединениям вузов:

— организовать проведение анализа реальной практики многоуровневого профессионального образования в соответствующей УМО образовательной области;

— представить предложения по уточнению требований к уровню подготовки выпускников, содержащихся в ГОС ВПО, направленные на обеспечение их диагностируемости;

— активизировать работу с отраслевыми органами управления экономикой страны и профессиональными сообществами с целью совершенствования квалификационных требований, содержащихся в ГОС ВПО;

— завершить разработку образцов (примерных фондов) оценочных средств вузов на основе методических рекомендаций, утвержденных Минобразованием России;

— обеспечить в 2002 г. представление в Исследовательский центр МИСиС лучших оценочных средств, используемых вузами УМО при проведении итоговой государственной аттестации выпускников, для формирования банка оценочных средств;

— завершить разработку требований к материально-техническому и учебно-методическому обеспечению ГОС ВПО.

Информационно-методическому центру государственной аккредитации Минобразования России:

— разработать понятийный аппарат (комментарий) для показателей, используемых в аккредитационных процедурах, с целью обеспечения единого методологического подхода.

Исследовательскому центру проблем качества подготовки специалистов МИСиС:

— продолжить работу по обучению экспертов, участвующих в аттестациях вузов;

— создать при Исследовательском центре рабочую группу по анализу опыта создания систем управления качеством на уровне основных образовательных программ, используемых вузом, с целью разработки рекомендаций по их совершенствованию;

— организовать экспертизу материалов, применяемых на итоговой государственной аттестации выпускников;

— разработать совокупность условий образовательной среды вуза, необходимых для формирования социально значимых качеств выпускника, определенных Концепцией модернизации российского образования;

— подготовить к публикации материалы совещания.

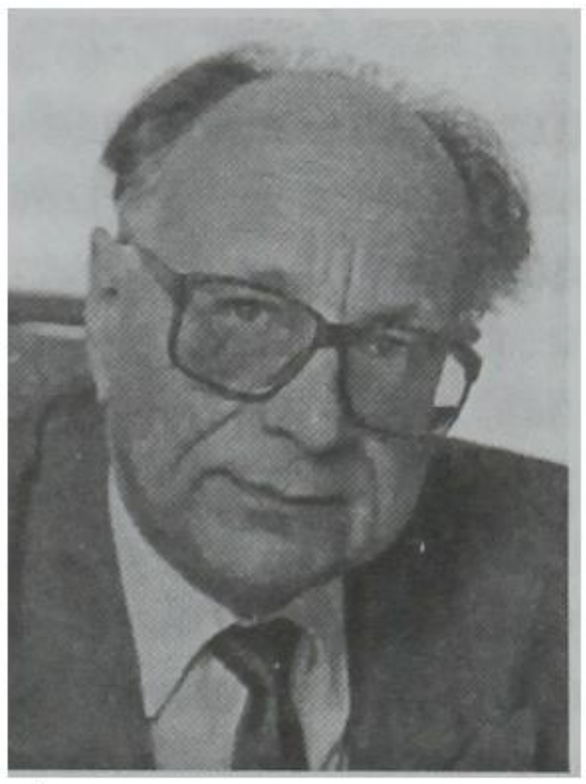
Совещание выражает признательность его организаторам — Уфимскому государственному авиационному техническому университету, Исследовательскому центру проблем качества подготовки специалистов МИСиС за подготовку и эффективное проведение XII Всероссийского совещания «Проблемы качества образования».

Участники совещания просят Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов МИСиС и Департамент образовательных программ и стандартов профессионального образования Минобразования России выйти с предложением о проведении в 2003 г. очередного XIII Всероссийского совещания «Проблемы качества образования».

«Официальные документы в образовании». 2002. № 29



И.И.БОРИСОВ



В.С.ЛИСТЕНГАРТЕН

СОВЕТ РЕКТОРОВ КАК ЦЕНТР ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВУЗОВ РЕГИОНА

В последние десятилетия весьма существенно актуализировались проблемы управления, социально-экономического развития науки и образования регионов, их взаимодействия с федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Нет необходимости аргументировать, насколько они значимы не только для теоретического осмысления текущих и перспективных задач, стоящих на региональном уровне, но и для решения возникающих практических вопросов, анализа и осмысления опыта, накопленного в регионах страны. В этом особенно нуждается сфера образования, потому что именно она сумела удержать свои позиции и даже развиваться в общем хозяйственно-культурном комплексе страны, именно в ней за последнее десятилетие происходили и происходят наиболее заметные перемены, затрагивающие интересы миллионов людей.

Одной из положительных тенденций, четко проявившейся в одном из значимых секторов образования (высшем профессиональном), стало стремление высших учебных заведений действовать не разрозненно, «кому как повезет» и «кто как выжи-

БОРИСОВ Иван Иванович, ректор Воронежского государственного университета, председатель Совета ректоров Воронежской области, доктор философских наук, профессор.

ЛИСТЕНГАРТЕН Владимир Семенович, ученый секретарь Совета ректоров Воронежской области, кандидат исторических наук, доцент.

вет», а взаимодействуя и сотрудничая друг с другом, образуя вузовское сообщество в масштабах страны, и что не менее, а, может быть, и более важно, — в рамках субъектов федерации.

Для практического воплощения этой тенденции в каждом регионе уже наличествовала организационно-управленческая структура — Совет ректоров вузов. В начале 2003 г. исполняется 20 лет со времени утверждения Положения о Совете ректоров высших учебных заведений. Опыт, накопленный региональными советами до 1992 г., когда состоялся первый учредительный съезд Российского союза ректоров, позволил им в новых социально-экономических условиях стать общественно-государственными объединениями, аккумулирующими и координирующими усилия вузов, совместно с властными структурами на местах решающими сложные задачи сохранения, функционирования и развития высшей школы в субъектах федерации. В отличие от Положения 1983 г., советы ректоров с 1992 г. получили государственно-общественный статус, закрепленный Типовым Положением о Совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, которое утверждено совместным решением Минобразования и Российского союза ректоров в ноябре 1998 г.

Воронежская область входит в Центральный федеральный округ, является его черноземным центром и имеет давние и прочные культурные традиции. Не случайно еще с конца XIX в. общественность настойчиво поднимала вопрос о создании в Воронеже университета. Эта идея дала первый результат в 1913 г., когда был открыт сельскохозяйственный институт, а в ноябре 1918 г. начались занятия в Воронежском государственном университете, ядром которого стали студенты и преподаватели одного из старейших в России Юрьевского (Дерптского) университета, закрытого кайзеровской администрацией при оккупации Эстонии.

Сегодня мы с полным правом говорим о вузовском сообществе региона, куда входят 11 государственных высших учебных заведений, 2 муниципальных вуза, 6 филиалов государственных высших учебных заведений, 4 негосударственных вуза, прошедших процедуру государственной аттестации и аккредитации.

Следует подчеркнуть, что речь идет не о наличии в области значительного числа вузов самого разного профиля, а об их сообществе, тесном сотрудничестве, заметном влиянии на социально-экономическую и культурную жизнь региона. Общие направления их деятельности определяются Советом рек-

торов и обеспечивают контакты с областной администрацией, Министерством образования Российской Федерации, другими министерствами и ведомствами, областными и региональными структурами законодательной и исполнительной власти, общественными организациями. Здесь решаются проблемы финансирования, коммунальных услуг, формирования научно-производственных программ в интересах города и региона, подготовки нормативно-правовой базы, социальной поддержки сотрудников, аспирантов и студентов. Иллюстрацией служат факты: в области нет ни одного вуза, где бы за последние годы не осуществлялась программа развития, не вводились в строй новые учебные, научные и культурно-бытовые объекты; практически не было срывов занятий из-за отключения электроэнергии и тепла; в области принят закон «Об образовании». За каждым из них стоит не только большая работа ректоров и вузовских коллективов, но и значительные совместные усилия, требующие взаимодействия, сотрудничества и координации действий.

По обеспечению доступности образования и укреплению взаимодействия вузов с общеобразовательной и средней профессиональной школой реализуются рекомендации по профессиональной ориентации учащихся городских и сельских школ, открытию в них профильных классов, созданию в районах области филиалов и представительств вузов, привлечению большого числа учащихся к предметным олимпиадам. В 2002 г. Совет ректоров выступил организатором региональных научно-практических конференций «Работа с одаренными детьми» (совместно с Главным управлением образования администрации Воронежской области), «Организация приема в вузы» (совместно с Воронежским госуниверситетом) и целого ряда изданий в помощь абитуриентам и учителям.

Качество образования обеспечивается анализом и разработкой внутривузовских документов, призванных дать нормативную базу системному подходу к повышению качества образовательного процесса, концентрацией внимания на организационное и методическое освоение Государственных образовательных стандартов второго поколения, анализ вузовских материалов аналитического характера: заключения по аттестации и аккредитации вузов, отчеты председателей государственных аттестационных комиссий, результаты межсессионного контроля, сессий и самоаттестации, отзывы руководителей организаций и предприятий о работе выпускников вузов, данные социологических исследований.

Проблемы качества образования были центральными в работе городского методологического семинара по педагогике высшей школы, который функционирует более 30 лет, обсуждались на двух межвузовских научно-практических конференциях «Система управления качеством высшего образования». Их материалы и рекомендации направлены в высшие учебные заведения региона. Заметим, что межвузовские научно-практические конференции Совет ректоров рассматривает и как возможность обобщения накопленного опыта, и как форму коллективной выработки рекомендаций, направленных на повышение эффективности деятельности по конкретному направлению.

Воспитание студентов проводится исходя из общей точки зрения ректоратов вузов, что российская высшая школа сохранила свои позиции и не прервала линию развития в кризисных обстоятельствах 1990-х гг., в том числе и потому, что вопреки разного рода давлениям (пусть и не без потерь), продолжала выполнять свои воспитательные функции. Современные требования, четкая позиция Министерства образования Российской Федерации, возвращение государства в образовательную сферу придают воспитательной стороне деятельности вузовских коллективов новый импульс. Именно поэтому вузы вырабатывают систему воспитания студентов, анализируют положительный опыт и недостатки ее реализации. Это делается прежде всего на постоянно действующем совещании проректоров вузов по воспитательной работе, функционирующем на правах комиссии Совета ректоров. Ежегодно проводятся традиционные межвузовские мероприятия: смотр художественной самодеятельности «Студенческая весна», конкурс команд КВН, смотр военно-патриотического воспитания студентов, межвузовская спартакиада.

Особое значение имеет сама воспитательная среда вуза. Об этом шла речь на научно-практической конференции «Воспитательная среда вуза» (май 2002 г.), изданные материалы которой позволяют осмыслить накопленный опыт и определить дальнейшие пути повышения эффективности воспитательного воздействия. Когда речь идет о мероприятиях воспитательного характера, вузы стремятся не замыкаться в рамках своих коллективов, а широко привлекать школьников, население города, выносить их проведение в сельские районы области, расширяя тем самым возможности культурного воздействия.

Совет ректоров уделяет большое внимание развитию информатизации как региональному сегменту научно-образова-

тельной сети RBNet, включающей семь вузов Воронежа. Дорогостоящее, но крайне необходимое обновление оборудования регионального узла в ВГУ позволило обеспечить большую надежность работы и повысить пропускную способность сети в 10 раз. Сеть обладает необходимыми параметрами для решения задач информационного межвузовского обмена и решения управленческих задач.

Расширение внешнего канала до Москвы в два раза, с 1 до 2 Мбит/с, позволило обеспечить возрастающие потребности вузов в доступе к сети Интернет. Например, Воронежский аграрный университет расширил свою полосу доступа в 2,5 раза. Стали доступнее для вузов и городские ресурсы, поскольку с 10 до 100 Мбит/с расширены каналы так называемого пиринга с основными Интернет-провайдерами города.

Проработаны в технико-экономическом плане проекты коммуникационного соединения вузов с филиалами в Воронежской и соседних областях. Такая сеть может быть построена с использованием каналов, арендуемых на приемлемых условиях у недавно образованной компании «Трансгелеком», строящей мощные цифровые линии передачи данных вдоль линий железных дорог. В Воронежском госуниверситете завершено строительство высокоскоростной опорной сети с узлами в различных частях города, что дает возможность дальнейшего развития межвузовской сети совместными усилиями вузов города. Оказывалась значительная помощь в информатизации школам области, включая подготовку и повышение квалификации учителей.

Развитие информатизации рассматривается вузами как важный инструмент совершенствования учебного процесса и НИР, расширения их возможностей и повышения эффективности управления и в то же время как значительный аспект влияния вузов на удовлетворение объективных потребностей региона, включая его образовательную и экономическую сферы.

Научно-исследовательская работа вузов является тем направлением совместной деятельности, где наиболее рельефно отражаются интересы региона. Не оставляя приоритетности фундаментальных исследований, вузы стремятся достаточно оперативно откликаться на запросы региональных структур, выступая и в роли разработчиков, и экспертов по целому ряду комплексных проблем развития экономики и культуры. Это прежде всего выражается в выполнении 23 программ, которые сформированы по представлению областных администраций: «Черноземье — 2003», «Интеграция науки и образо-

вания», «Энергосберегающие ресурсы», «Развитие агропромышленного комплекса», «Историческое и культурное наследие» и др. При активном участии вузов подготовлены перспективные областные проекты «Социально-экономическое развитие», «Образование», «Инновации в экономике».

На основе договоров с предприятиями и организациями разных форм собственности вузами ежегодно выполняется около двух тысяч научно-исследовательских работ. При этом опора делается на высокий инновационный потенциал вузов области, структурными звеньями которого являются инновационно-технологические центры, центры и лаборатории по сертификации продукции, центры коллективного пользования уникальной аппаратурой, опытные станции и др.

Кадровый состав воронежских ученых, среди которых около 700 докторов наук, профессоров и около 3 тыс. кандидатов наук, доцентов (этот показатель выше среднероссийского), позволяет решать фундаментальные и прикладные задачи, активно влиять на подготовку и повышение квалификации кадров в масштабах всего региона. Известностью в стране и за рубежом пользуются научные школы в области математики, физики твердого тела, квантовой электроники, ядерной физики, физической химии, биологии и экологии, геологии, лингвистики, информатики и автоматики, изучения почвы, археологии, краеведения. Неизменной остается линия Совета ректоров на укрепление и развитие сложившихся научно-педагогических школ, поддержку новых — формирующихся и находящихся в процессе становления. Весьма обнадеживает, что эта линия находит понимание и поддержку областной администрации.

Усилия Совета ректоров Воронежской области направлены на развитие интеграции вузовских научных подразделений с исследовательскими подразделениями Российской академии наук, исследовательскими центрами вузов Центрального федерального округа и зарубежья. Так, в 2002 г. был создан Межрегиональный институт общественных наук (МИОН), который координирует и объединяет исследования ученых-гуманитариев из 57 государственных вузов, 9 институтов РАН, 26 внутривузовских лабораторий и научно-исследовательских центров гуманитарных наук. За короткое время проведен ряд научных конференций, издано 18 монографий.

При рассмотрении вопросов координации научных исследований вузов в интересах региона приходит осознание того, насколько важно, чтобы об их результатах знали в регионе,

видели возможности реализации потенциала вузов. Этому посвящаются научные и научно-практические конференции, о которых широко информируются практические работники; ежегодно проводится выставка трудов ученых вузов (в 2002 г. было представлено 1 088 вузовских изданий); в администрации, организации и на предприятия направляются предложения по кадровому и научно-техническому обеспечению развития приоритетных отраслей экономики и городского хозяйства, модернизации исследовательской базы основных научных направлений, созданию единой базы данных научно-технических, образовательных и инновационных проектов и межведомственного областного центра экспертизы проектов и программ, активизации деятельности учебно-научно-производственных комплексов, созданных совместно вузами и крупными производственными объединениями. Сейчас на рассмотрении в областной Думе находится проект областного закона «О научно-технической и инновационной деятельности в Воронежской области». Практическое осуществление этих предложений не только поднимет авторитет вузовской науки, но и окажет заметное влияние на социально-экономическое и культурное развитие региона.

Взаимодействие вузовских библиотек. Эта работа Советом ректоров возложена на зональную научную библиотеку Воронежского государственного университета и проводится по таким направлениям, как координация деятельности библиотек, совершенствование библиотечных технологий, повышение профессионального уровня сотрудников, обобщение новых форм работы. Выпускается информационный бюллетень, совместно проводятся книжные выставки, семинары, консультации, культурно-просветительные мероприятия для сотрудников вузов, студентов и населения.

Взаимодействие вузов в области издательской деятельности Совет ректоров осуществляет через обмен изданиями, опубликованными вузами, и через издательство Воронежского государственного университета, выполняющего межвузовские функции. В 2001 г. оно было награждено Дипломом Ассоциации книгоиздателей России, выпустило 52 наименования учебной и научной литературы объемом 943 учетно-издательских листа. Совет ректоров поддерживает и негосударственные издательства, выпускающие научную и учебную литературу, например, издательство «Родная речь», специализирующееся на издании пособий для абитуриентов. За последние годы практически во всех государственных вузах области стали

издаваться продолжающиеся издания, содержащие актуальную научную и учебную информацию. Ежегодно организуются конкурсы и смотры литературы, выпускаемой вузами.

Координация международной деятельности вузов характеризуется следующими результатами: создана система оперативной информации вузов о новых проектах, программах и грантах международных организаций, фондов и программ; в рамках презентации Воронежской области в МИД России была представлена экспозиция воронежских вузов, с которой ознакомились послы 40 стран; совместно с администрацией области организован визит в Воронеж послов 9 стран АСЕАН, в рамках которого проведена встреча с ректорами вузов и обсуждение проблем сотрудничества в области образования и науки; систематически проводятся семинары-презентации с участием представителей международных фондов и программ; организовано участие вузов области на международных образовательных выставках-ярмарках в Малайзии и Китае; продолжалась работа информационных и культурных центров Франции, Германии, США, Англии, Совета Европы; изданы справочник «Международные, региональные и национальные организации, фонды и программы» о 600 зарубежных и российских организациях, работающих в области образования и науки, сборник об опыте сотрудничества с вузами стран СНГ и Балтии; обобщается практика сотрудничества вузов с зарубежными партнерами.

Каждое из названных направлений работы имеет своей целью не только объединение усилий вузов и повышение тем самым эффективности деятельности, но и оказание положительного воздействия на экономическую, образовательную, научную и культурную среду региона, обеспечение его социально-политической стабильности. Вузовское сообщество — не замкнутая система. С ним сопряжены интересы тысяч людей самых разных социальных групп. Вот почему так важно, чтобы, не замыкаясь в своих проблемах, оно ответственно осознавало роль вузов как центров образования, науки и культуры.

Таким образом, Совет ректоров вузов Воронежской области, выражая общее мнение вузовского сообщества, считает, что удачно найденный механизм сотрудничества и взаимодействия вузов в форме Совета ректоров вузов региона должен постоянно получать государственную и общественную поддержку, действовать в тесной связи с университетскими учебными округами, общественными профессиональными объединениями вузов, учебно-методическими объединениями по специальнос-

тям (направлениям) образования. Именно советы ректоров призваны, на наш взгляд, выступать в роли коллективных экспертов проектов, новаций как в области образования, так и в формировании программ социально-экономического и культурного развития региона.

Деятельность вузовских сообществ регионов (а не только отдельных вузов) нуждается в постоянном анализе, обобщении и осмыслении опыта работы и обмене им. Свою роль в этом должны играть регулярные выступления в средствах массовой информации председателей советов ректоров вузов, публикации на страницах таких авторитетных периодических изданий, как журналы «Alma mater — Вестник высшей школы», «Высшее образование в России», «Регионология», «Высшее образование сегодня», «Образование и наука сегодня» и др.

Поступила 29.08.2002.





Н.Р.КЕЛЬЧЕВСКАЯ М.И.СРОГОВИЧ

ВЗАИМОСВЯЗЬ ВУЗОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ С УЧЕТОМ ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ

На деятельность современного предприятия, стратегию его развития, цели и задачи оказывают влияние факторы внутренней и внешней среды. К внешним факторам следует отнести тенденции, складывающиеся в данной отрасли. Среди внутренних факторов ключевым является человеческий капитал, т.е. интеллект сотрудников организации. Для того чтобы работать эффективно, предприятия должны соответствовать тенденциям развития своей отрасли, а иногда даже предвосхищать и опережать их.

Успешное развитие хозяйствующего субъекта предполагает его обеспечение необходимыми кадрами. Какими знаниями, навыками и компетенцией должны обладать сотрудники, способные вести предприятие в складывающихся тенденциях развития отрасли? Эти вопросы требуют оперативного ответа. Поставщиком кадров для предприятий являются высшие и средние специальные учебные заведения. Отношение между вузом как поставщиком и предприятием как потребителем специалистов регулируется законами спроса и предложения. Именно вузы, используя общие экономические закономерно-

---

КЕЛЬЧЕВСКАЯ Наталья Рэмовна, заведующая кафедрой экономики и управления на металлургических предприятиях Уральского государственного технического университета, кандидат экономических наук, доцент.

СРОГОВИЧ Мария Иосифовна, экономист планово-финансового отдела Уральского государственного технического университета.

сти, могут помочь предприятию определить потребности в человеческих ресурсах и подготовить их. В связи с этим необходимо отметить опрос руководителей металлургических предприятий Свердловской области, анализ результатов которого выявил, что подавляющее большинство предприятий пока не осознали, что залогом их эффективного развития является интеллект (знания, навыки, компетенция, ум и т.д.) их работников. Возможно, ситуация в отрасли могла бы стать другой с изменением подхода предприятий к прогнозированию, поиску и использованию человеческих ресурсов. Сотрудничество с вузами предоставляет реальную возможность для этого.

Для осуществления взаимодействия предприятие—вуз нами предлагается оригинальная методика. Вуз проводит оценку перспективных потребностей предприятия в специалистах с целью подготовки необходимых кадров, а именно: определяются количественные и качественные параметры спроса предприятия на специалистов, после чего предложение приводится в соответствие со спросом. Акцент в методике сделан на определение качественной составляющей спроса специалистов. Оценка качества проводится по ряду параметров, на которые оказывают влияние факторы, определяющие потребность металлургических предприятий в специалистах. На сегодняшний день в большинстве вузов Российской Федерации под качеством подготовки понимается степень выполнения федерального и регионального компонентов государственного образовательного стандарта высшего и послевузовского профессионального образования. В предлагаемой математической модели качества федеральный и региональный компоненты берутся за основу и в дополнение к ним вводится третий:

$$Q = F(Q_1, Q_2, Q_3),$$

где Q_1 — показатель выполнения федерального компонента образовательного стандарта.

Q_2 — показатель выполнения регионального компонента образовательного стандарта.

Q_3 — показатель качества в соответствии с потребностями предприятий принадлежит интервалу от 0 до 1 и может быть представлен в двух формах.

Первая: Q_3 для вуза является функцией знаний и навыков, которыми обладает подготовленный в нем специалист. Максимальный (эталонный) объем знаний и навыков соответствует $Q_3=1$. При снижении требований, сокращении объема подготовки, исключении каких-либо дисциплин из учебного плана значение Q_3 будет снижаться. Для работы с показателем необходимо определить эталонный объем знаний и навыков.

Вторая: $Q_з$ для предприятия выражает его требования к специалисту и является функцией показателей его деятельности. Изменение последних будет вызывать изменения требований, предъявляемых предприятием к его работникам. Из всей совокупности показателей деятельности предприятия необходимо выбрать те, которые прямо или косвенно влияют на его потребности в кадрах. Показатели должны быть применимы к любому предприятию, обеспечивать возможность сравнения предприятий между собой, отражать уровень развития предприятия, по возможности отражать тенденции, складывающиеся в отрасли.

Взаимосвязь двух форм показателя $Q_з$ может быть проиллюстрирована на рис. 1.

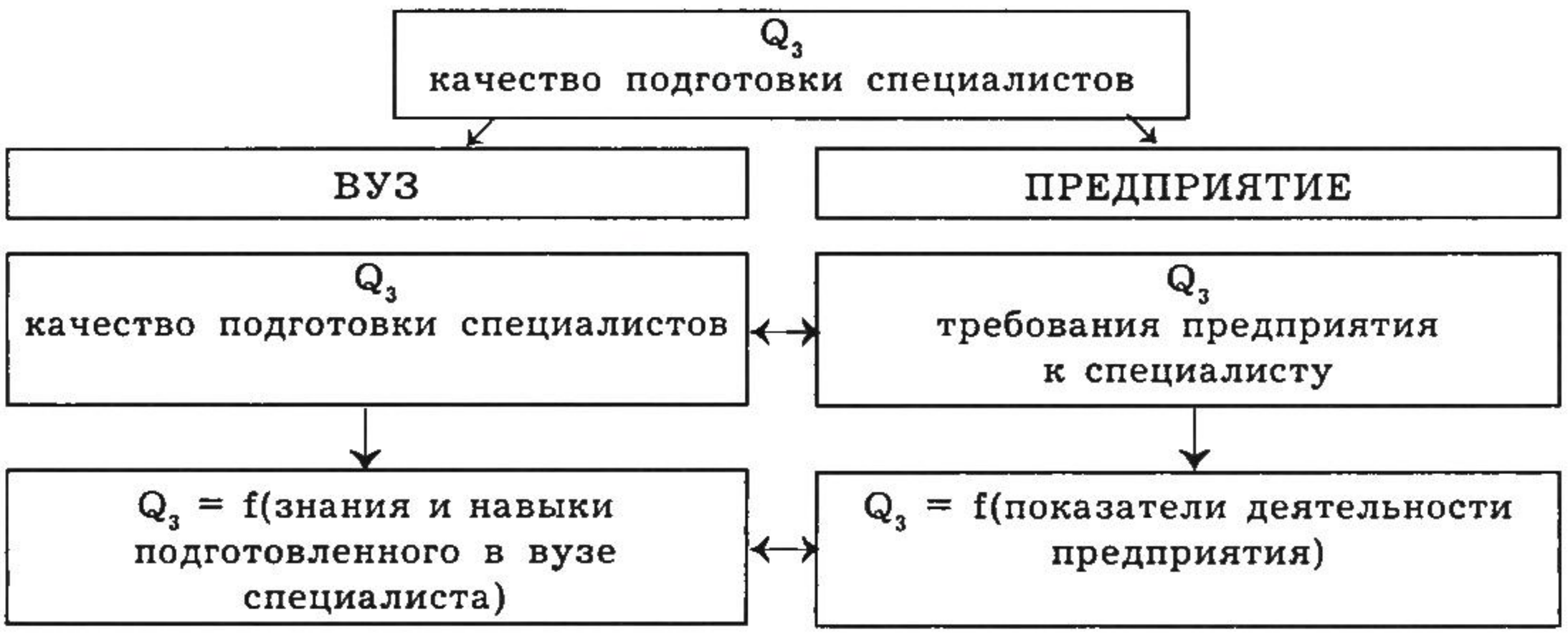


Рис. 1. Единство и взаимосвязь двух форм показателя $Q_з$

Для нахождения математической связи требований предприятий к специалистам и набора знаний и навыков, получаемых ими в вузе, предлагается следующий алгоритм:

Первый шаг. Определяется эталонный набор знаний и навыков специалиста, т.е. объем знаний, охватывающий все стороны изучаемого явления и учитывающий тенденции отрасли. Знания и навыки формулируются в виде условий «Специалист должен знать...», «Специалист должен уметь...» и т.п. Основная задача этого этапа — задание функции качества подготовки специалиста, аргументами которой являются навыки и знания, полученные им за время обучения.

При определении эталонного набора знаний и навыков могут быть использованы результаты опросов предприятий. Выяснилось, что основными требованиями, предъявляемыми работодателями к молодым специалистам, являются высокий уро-

вень теоретической подготовки, умение работать на персональном компьютере, знание иностранных языков, умение принимать решения, умение общаться с людьми. Эти качества следует развивать у обучающихся независимо от специальности и направления обучения, однако, прежде чем учитывать их в показателе Q_3, следует выяснить, учтены ли они в федеральном компоненте государственного образовательного стандарта. Если соответствующие дисциплины (теоретические предметы по специальности, информатика, иностранный язык, деловое общение) отражены в федеральном компоненте, включение их в Q_3 не имеет смысла.

По данным опроса, 40 % предприятий при приеме на работу отдали бы предпочтение инженеру-экономисту, 15 % — экономисту-менеджеру, что говорит о большей востребованности на производстве инженерно-экономического образования по сравнению с управленческим и о большей значимости инженерно-экономических знаний.

Второй шаг. Определяются показатели деятельности предприятия. За основу берется список показателей, из которого выбираются те, по которым формируется база данных по совокупности металлургических предприятий. Для сравнения показателей различных предприятий между собой в базе данных выбирается их максимальное значение, остальные значения делятся на него. В результате получаются безразмерные величины, принадлежащие интервалу от 0 до 1. В результатах этого шага методики находят свое отражение выявленные в отрасли тенденции.

Третий шаг. Определяется функциональная зависимость между показателями деятельности предприятия и показателем требований предприятия к работнику. Очевидно, что показатель требований предприятия есть функция нескольких переменных, в качестве которых выступают показатели его деятельности. Для нахождения этой функциональной зависимости предлагается использовать статистические методы, а именно регрессионный анализ. Практическое построение математической модели можно выполнить с помощью системы компьютерной математики Mathematica 4.

Четвертый шаг. Определение требований любого заданного предприятия на основе показателей его деятельности. Требования любого заданного предприятия можно определить, подставив показатели его деятельности в функциональную зависимость, полученную на шаге 3.

Пятый шаг. Определение показателя качества подготовки специалиста, соответствующего требованиям данного предпри-

ятия (полученный на шаге 4 результат умножается на эталонное значение качества подготовки специалиста, равное 1).

Шестой шаг. Полученный на шаге 5 результат переводится на уровень конкретных знаний и навыков, т.е. при известном значении функции качества подготовки специалистов находятся ее аргументы (решается уравнение с несколькими неизвестными).

Наглядно изобразить данный алгоритм можно с помощью рис. 2.

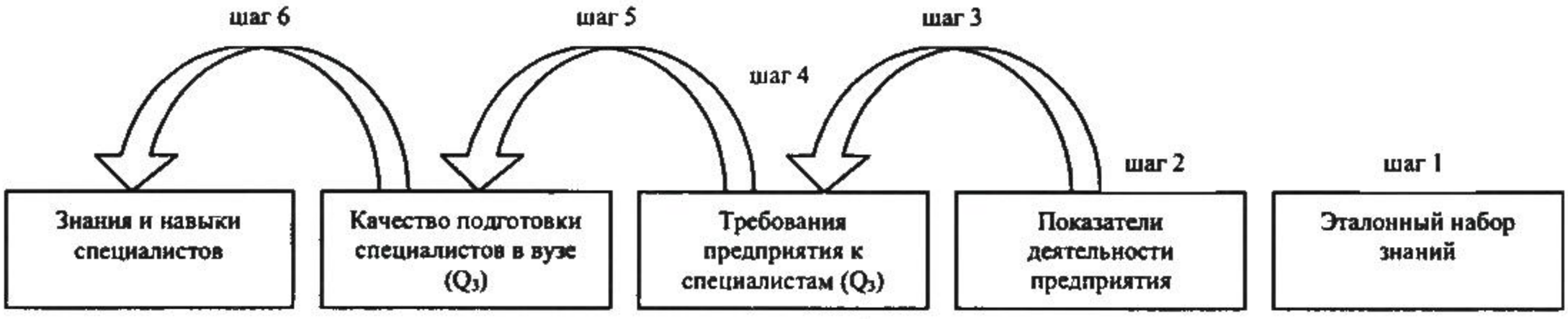


Рис. 2. Алгоритм взаимосвязи требований предприятия и знаний и навыков специалистов

Таким образом, предложенная методика связывает воедино два важнейших фактора деятельности хозяйствующего субъекта — человеческий капитал и тенденции развития промышленности. Объединение этих факторов для предприятия как сложной саморегулирующейся системы будет носить синергетический эффект, который будет выражаться в повышении эффективности деятельности организации.

Поступила 09.09.2002.

Заказ № 923

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 3 декабря 2002 г. № 858
г. Москва

О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ «СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛА ДО 2010 г.»

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

1. Утвердить прилагаемую федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2010 г.» (далее именуется — Программа).

2. Утвердить государственным заказчиком — координатором Программы Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, государственными заказчиками — Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

3. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета на 2003—2010 гг. включать Программу в перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, и уточнять объемы выделяемых на ее реализацию ассигнований с учетом возможностей федерального бюджета.

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

разработать и принять региональные и муниципальные программы социального развития села до 2010 г.;

предусматривать в проектах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов средства на реализацию указанных программ.

Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

ПАСПОРТ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛА ДО 2010 г.»

Наименование Программы	— федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 г.»
Основание для разработки Программы	— распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 76-р
Государственный заказчик—координатор Программы	— Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
Государственные заказчики Программы	— Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу
Основные разработчики Программы	— Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту
Цели и задачи Программы	— развитие социальной сферы и инженерной инфраструктуры сельских муници-

пальных образований и/или сельских территорий муниципальных образований; создание правовых, административных и экономических условий для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию сельских муниципальных образований и реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; создание условий для завершения передачи объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры предприятий и организаций в ведение органов местного самоуправления; расширение рынка труда в сельской местности и обеспечение его привлекательности; создание основ для повышения престижности проживания в сельской местности

Сроки и этапы реализации Программы

— 2003—2010 гг.: I этап — 2003—2006 гг.; II этап — 2007—2010 гг.

Основные мероприятия Программы

— мероприятия сгруппированы по следующим направлениям: жилищное строительство, образование, здравоохранение, культура, торгово-бытовое обслуживание, информационно-консультационное обеспечение сельского населения, электрификация, газификация, водоснабжение, телекоммуникационная связь, дорожное строительство. Реализация мероприятий обеспечит: улучшение жилищных условий сельского населения; улучшение состояния здоровья сельского населения за счет повышения доступности и качества первичной медико-санитарной помощи; сохранение и развитие базы для занятий физической культурой и спортом в целях формирования здорового образа жизни сельского населения, профилактики правонарушений, наркомании и алкоголизма; повышение образовательного уровня учащихся общеобразовательных учреждений в сельской местности, приведение качества образования в соответствие с современными требования-

	ми; активизацию культурно-досуговой деятельности на селе; развитие и расширение информационно-консультационного обслуживания сельского населения; повышение уровня и качества электро-, водо- и газоснабжения сельских поселений, обеспечение их телефонной и телекоммуникационной связью; расширение сети и благоустройство сельских автомобильных дорог с твердым покрытием; повышение уровня занятости сельского населения на основе сохранения и создания рабочих мест
Исполнители основных мероприятий Программы	— Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по связи и информатизации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, строительные, проектные и научные организации на конкурсной основе, общественные организации
Объемы и источники финансирования Программы	— общая сумма расходов на реализацию Программы — 178,7 млрд руб., в том числе: средства федерального бюджета — 18,7 млрд руб. (10,5 %); средства бюджетов субъектов Российской Федерации — 76,9 млрд руб. (43 %); средства внебюджетных источников 83,1 млрд руб. (46,5 %)
Ожидаемые результаты реализации Программы	— реализация Программы позволит: улучшить жилищные условия более 141 тыс. сельских семей и довести уровень обеспеченности коммунальными услугами до 45 %;

повысить уровень газификации домов (квартир) природным газом до 48,6 %; улучшить снабжение сельских потребителей электроэнергией, довести электропотребление на бытовые цели до 0,8 МВ т.ч. на душу населения; довести долю обучающихся в благоустроенных общеобразовательных учреждениях в первую смену до 90 %; повысить уровень обеспеченности детскими дошкольными учреждениями до 40—45 %; повысить уровень обеспеченности больничными местами до 69,5 койкоместа на 10 тыс. чел., амбулаториями — до 144,4 тыс. посещений в смену; повысить уровень обеспеченности клубными учреждениями до 215 мест на 1 тыс. чел.; улучшить информационно-консультационное обслуживание сельского населения; привлечь к регулярным занятиям физической культурой и спортом 35 % учащейся сельской молодежи и 22 % работающих в сельской местности; расширить сеть комплексных предприятий торгово-бытового обслуживания; повысить уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой до 47 %; обеспечить ввод 1,9 млн телефонных номеров; привести в нормативно-техническое состояние 51,2 тыс. км автомобильных дорог и расширить сеть автомобильных дорог общего пользования, связывающих сельские населенные пункты, на 13,3 тыс. км; сохранить на объектах социальной сферы и инженерной инфраструктуры 130,6 тыс. рабочих мест и дополнительно создать 234,7 тыс. рабочих мест

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛА ДО 2010 г.»

I. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

Исторически для основной массы сельских поселений характерна бытовая неустроенность. Комплексную застройку и благоустройство из 153 тыс. сельских поселений имеют только

10 тыс. Выборочно обустроены примерно 50 тыс. поселений, а более 90 тыс. не вовлечены в этот процесс.

В среднем по России на 100 сельских поселений приходится 26 детских дошкольных учреждений, 32 школы, 42 клуба, 30 учреждений здравоохранения. Значительная часть сельских поселений удалена от центров обслуживания на 10—20 км и не имеет с ними регулярного транспортного сообщения.

Сложившаяся ситуация в социальной сфере на селе является тормозом формирования социально-экономических условий устойчивого развития сельских территорий.

За последнее десятилетие в результате резкого спада сельскохозяйственного производства и ухудшения финансового положения отрасли социальная сфера на селе находится в кризисном состоянии, увеличилось отставание села от города по уровню и условиям жизни.

Основная часть сельского жилищного фонда не имеет элементарных коммунальных удобств. Водопровод имеется в 39 % сельских жилых домов, центральное отопление — в 37 %, канализация — в 30 %, горячее водоснабжение — в 17 % сельских жилых домов.

За последнее десятилетие сеть участковых больниц сократилась на 1 533 единицы (32 %), фельдшерско-акушерских пунктов — на 1 901 единицу (4 %). На 10 тыс. чел. в сельской местности приходится только 60,1 врачебной больничной койки (в городе — 134,5), обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями в расчете на 10 тыс. жителей на селе в 2,2 раза меньше, чем в городе. Обеспеченность сельского населения врачами меньше в 4,4 раза, а средним медицинским персоналом — в 1,9 раза по сравнению с городским населением.

Сеть физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений сократилась на 60 %, их единовременная пропускная способность составляет 17 % норматива. Занимаются физической культурой и спортом всего 3—5 % взрослого населения и 8—10 % учащейся молодежи, тогда как в экономически развитых странах этот показатель достигает 40—60 %.

Сеть дошкольных образовательных учреждений по сравнению с 1990 г. сократилась на 40 %. Из имеющихся на начало 2001 г. 24,3 тыс. детских дошкольных учреждений 85 % являются малокомплектными (на 1—3 группы).

Количество детей, занимающихся в общественных дошкольных учреждениях, снизилось с 56 до 36 %, тогда как в городе оно составляет 64 %.

Количество сельских общеобразовательных учреждений сократилось на 3 тыс. ученических мест при увеличении численности учащихся на 218 тыс. чел.

В результате сокращения сети общеобразовательных учреждений и отсутствия организованной доставки детей к ним обострилась проблема доступности общего образования.

За последние годы резко сократилась подготовка в сельских профессиональных училищах специалистов для агропромышленного комплекса. Если в 1991 г. выпуск профессиональных кадров для агропромышленного комплекса составил 228 тыс. чел., то в 2001 г. — только 102 тыс. чел.

За последнее десятилетие число клубов и домов культуры сократилось на 23 %, киноустановок — на 7 %, библиотек — на 6 %, библиотечный фонд уменьшился на 53 млн экземпляров (13 %).

В связи с увеличением издержек и резким падением платежеспособного спроса сельского населения розничная торговая сеть на селе сократилась по сравнению с 1990 г. на 66 %. Осталось менее половины предприятий общественного питания по сравнению с 1990 г.

Снизились объемы закупочной и производственной деятельности потребительской кооперации. Практически прекратила функционировать в сельских поселениях сеть предприятий бытового обслуживания.

Потери электроэнергии из-за сверхнормативного износа электрических сетей возросли на 20—25 %, продолжительность перерывов в электроснабжении сельских объектов возросла до 75 часов в год.

К началу 2001 г. более 12,7 тыс. км воздушных электрических линий и 3,9 тыс. трансформаторных подстанций, находящихся на балансе предприятий, отработали свой нормативный срок и требуют замены, их дальнейшая эксплуатация опасна для жизни потребителей. Более 30 % линий электропередачи, находящихся в муниципальной собственности, в результате сверхнормативной эксплуатации находится в ветхом, технически непригодном состоянии.

В сельской местности эксплуатируется 258 тыс. км распределительных газовых сетей, газифицировано 13 млн домов (квартир), из них 4,2 млн природным газом, а остальные — сжиженным.

Централизованное водоснабжение существует в 73 тыс. сельских поселений с населением 25,4 млн чел., или 64,8 % сельского населения страны.

Большинство систем водоснабжения не имеет необходимых сооружений и технологического оборудования для улучшения качества воды или работает неэффективно, при этом 65 % локальных водопроводов нуждается в реконструкции и 10 % — в полном восстановлении. В результате 75 % сельского населения вынуждено пользоваться водой, не соответствующей санитарным нормам и стандартам.

Основная масса сельского населения живет в условиях ограниченного информационного поля или вообще находится в условиях информационной изоляции. В одной трети сельских поселений телефонная связь отсутствует, более половины имеющихся учреждений социальной сферы и торгово-бытового обслуживания не телефонизировано. Телефонная сеть в сельских муниципальных образованиях физически и морально изношена. Только 28 % абонентов имеет автоматический выход на междугородные телефонные станции.

Существующая сельская дорожно-транспортная сеть не соответствует растущим потребностям сельскохозяйственных товаропроизводителей, сдерживает интеграционные процессы, тормозит формирование в аграрном секторе рыночной инфраструктуры и препятствует организации выездных форм социального обслуживания сельского населения, развитию торгово-бытового и других видов сервиса. Из-за бездорожья свыше 40 тыс. сельских поселений остаются без автобусного сообщения.

В результате недостаточных инвестиций снизились объемы строительства объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры в сельской местности, увеличился сверхнормативный износ их основных фондов, сопровождающийся интенсивным сокращением имеющихся объектов социальной сферы и систем жизнеобеспечения.

Стремительно ухудшается демографическая ситуация на селе. Естественная убыль сельского населения за последние 8 лет увеличилась в 9,3 раза (с 30 до 278 тыс. чел.). Коэффициент смертности на селе в расчете на 1 тыс. чел. составляет 17 промилле, что на 16 % выше по сравнению с городом. Продолжительность жизни снизилась до 64,2 года против 65,7 года в городе. Смертность значительно увеличилась во всех возрастных группах сельского трудоспособного населения, особенно у мужчин в возрасте 30—34 лет. Особую тревогу вызывает рост младенческой смертности.

Продолжается тенденция сокращения трудовых кадров сельского хозяйства. Численность работников сельскохозяйствен-

ных предприятий в 2000 г. уменьшилась на 285 тыс. чел. (5,9 %) и на начало 2001 г. составила 4,6 млн чел.

Ухудшается качественный состав кадров сельского хозяйства. По сравнению с 1998 г. удельный вес механизаторов 1-го и 2-го класса сократился с 61 % до 56 %.

Сохранение деструктивных демографических процессов на селе, а также преобладание в структуре сельского населения пожилых людей, распространение алкоголизма и других проявлений асоциального поведения ставят под угрозу формирование трудового потенциала, адекватного новым требованиям, пагубно отражаются на перспективах оздоровления и роста сельской экономики.

Исходя из задач социально-экономической политики страны на ближайший период и долгосрочную перспективу, для преодоления критического положения в сфере социального развития села необходимо проведение упреждающих мероприятий.

Таким образом, необходимость разработки и реализации долгосрочной федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 г.» (далее именуется — Программа) обусловлена:

1) социально-политической остротой проблемы и ее общефедеральным значением.

Для устойчивого социально-экономического развития сельских муниципальных образований и эффективного функционирования агропромышленного производства страны необходима государственная поддержка развития социальной сферы и инженерной инфраструктуры на селе, а также несельскохозяйственных видов деятельности в сельской местности, расширения рынка труда, развития процессов самоуправления в сельской местности с целью активизации человеческого потенциала;

2) межотраслевым и межведомственным характером проблемы, необходимостью привлечения к ее решению органов законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, органов местного самоуправления, профсоюзных организаций агропромышленного комплекса, общественных объединений сельских жителей.

Удаленность сельских поселений от центральных усадьб и районных центров предопределяет их автономное жизнеобеспечение и необходимость применения комплексного подхода к развитию сельских муниципальных образований.

Определение ресурсных потребностей села осуществляется органами местного самоуправления путем оценки, корректи-

ровки (разработки) схем районной планировки и генпланов застройки сельских муниципальных образований;

3) необходимостью приоритетной государственной финансовой поддержки развития социальной сферы и инженерного обустройства сельских территорий.

Без государственной поддержки в современных условиях сельские муниципальные образования не в состоянии эффективно участвовать в проведении социальных реформ, в удовлетворении основных жизненных потребностей проживающего на их территории населения.

II. Основные цели, задачи, сроки и этапы реализации Программы

Программа разработана для достижения следующих основных целей:

развитие социальной сферы и инженерной инфраструктуры сельских муниципальных образований;

сокращение разрыва между городом и селом в уровне обеспеченности объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры, создание основ для повышения престижности проживания в сельской местности и содействие решению общегосударственных задач в области миграционной политики;

создание правовых, организационных, институциональных и экономических условий для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию сельских муниципальных образований, эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления сельских территорий;

расширение рынка труда в сельской местности и создание условий для развития сельской экономики с целью обеспечения более высокого уровня социального потребления сельского населения за счет роста собственных доходов;

создание условий для завершения передачи объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры сельскохозяйственными предприятиями и организациями в ведение органов местного самоуправления.

Программные мероприятия направлены на решение следующих основных задач:

стимулирование привлечения и закрепления для работы в социальной сфере и других секторах сельской экономики выпускников высших учебных и средних профессиональных заведений, молодых специалистов;

улучшение состояния здоровья сельского населения за счет повышения доступности и качества первичной медико-санитарной помощи, занятий физической культурой и спортом для предупреждения заболеваний, поддержания высокой работоспособности;

повышение роли физкультуры и спорта в деле профилактики правонарушений, преодоления распространения наркомании и алкоголизма;

повышение образовательного уровня учащихся сельских школ, приведение качества образования в соответствие с современными требованиями, обеспечивающими конкурентоспособность кадров на рынке труда;

активизация культурной деятельности на селе;

развитие и расширение информационно-консультационного и правового обслуживания сельского населения по вопросам ведения личного подсобного и домашнего хозяйства, развитие несельскохозяйственных видов деятельности;

повышение уровня и качества электро-, водо- и газоснабжения сельских поселений, обеспечение их телефонной и телекоммуникационной связью;

расширение сети и благоустройство сельских автомобильных дорог с твердым покрытием;

повышение уровня занятости сельского населения, сохранение и создание новых рабочих мест.

Учитывая ограниченность средств бюджетов всех уровней, поставленные в Программе задачи будут решаться путем формирования условий для самодостаточного развития сельских муниципальных образований, применения ресурсосберегающих подходов и технологий, создания благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата в сфере обустройства сельских муниципальных образований.

Основные пути решения программных задач:

приоритетная государственная поддержка развития социальной сферы и инженерного обустройства сельских муниципальных образований на федеральном, региональном и местном уровнях;

разработка и реализация эффективного экономического механизма, обеспечивающего содержание и эксплуатацию объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры села на уровне нормативных требований;

повышение эффективности использования материально-технических и кадровых ресурсов социальной сферы села путем формирования предприятий интегрированного типа, внедрения новых прогрессивных форм деятельности;

разработка и внедрение в сельском строительстве новых экономичных проектов жилых домов, жилищно-производственных, жилищно-сервисных комплексов, общественных зданий (в том числе многопрофильного использования), адаптированных к различным типам сельских поселений, их местоположению, демографической ситуации и другим условиям;

удешевление сельского жилищно-гражданского строительства путем внедрения новых конструктивных решений, отечественных строительных материалов и технологий, расширения применения комплектов деталей и домов, строительства жилья «под ключ», развития инжиниринговых услуг, снижения стоимости строительных материалов, применяемых в сельском строительстве;

создание условий для привлечения в социальную сферу села средств сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также средств других внебюджетных источников, организации и функционирования в сфере обслуживания сельского населения малых предпринимательских структур;

формирование правового и методического обеспечения социального развития села.

Сроки реализации Программы (2003—2010 гг.) учитывают ресурсные возможности обеспечения программных мероприятий на федеральном и региональном уровнях.

Предусматривается, что Программа будет осуществляться в два этапа.

На первом этапе (2003—2006 гг.) должно быть обеспечено совершенствование нормативно-правовой, организационно-управленческой и научно-методической базы социального развития села и создание условий, минимально необходимых для реализации социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации.

На втором этапе (2007—2010 гг.) предусматривается переход к формированию в сельских муниципальных образованиях условий, обеспечивающих более высокий жизненный стандарт, соответствующий новым требованиям к качеству рабочей силы и интенсивности труда, создание предпосылок устойчивого развития сельских территорий.

Исходя из ресурсных возможностей федерального бюджета в 2003—2004 гг., приоритетными направлениями государственной поддержки являются жилищное строительство, газификация и водоснабжение сельских поселений, развитие средств связи общего пользования и строительство автомобильных дорог в сельской местности.

III. Мероприятия Программы

Программа призвана способствовать реализации задач, определенных Основными направлениями социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 — 2004 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р, и включает мероприятия по научному, организационному и финансовому обеспечению реализации Программы за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Мероприятия по научному обеспечению реализации Программы включают разработку новых технических подходов и технологий жилищно-гражданского строительства, инженерного обустройства сельских муниципальных образований, новых проектных решений по объектам жилищного, социально-культурного назначения с учетом развития фермерства и малого предпринимательства несельскохозяйственного характера, мониторинг процессов, происходящих в различных отраслях социальной сферы сельских поселений, и подготовку предложений и рекомендаций по их регулированию.

Инвестиционные мероприятия по реализации Программы направлены на окончание строительства незавершенных объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры, замену ветхого и аварийного фонда зданий и сооружений, реконструкцию, техническое перевооружение действующих объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры сельских муниципальных образований, а также новое строительство.

Организационное обеспечение включает реализацию мероприятий федерального, регионального и местного уровней по проведению планировочных работ, инвентаризации и оптимизации сети объектов социальной сферы, оказанию содействия хозяйствующим субъектам, участвующим в социальном развитии села, созданию других условий, способствующих улучшению условий жизни сельского населения, демографической и социально-психологической ситуации на селе.

Программа является комплексной и включает систему мероприятий в области жилищной сферы, развития в сельской местности сети учреждений образования, здравоохранения, культуры, информационно-консультационного обеспечения,

систем электро-, водо- и газоснабжения, сети автомобильных дорог общего пользования и телекоммуникационной связи.

Необходимые для выполнения Программы нормативно-правовые акты разрабатываются и принимаются в установленном порядке.

1. Развитие жилищного строительства в сельской местности.

В целях улучшения жилищных условий сельских граждан, не обладающих достаточными собственными накоплениями, Программа предусматривает:

формирование финансовых, организационных и кредитно-финансовых механизмов приобретения и строительства жилья, включая механизмы ипотечного жилищного кредитования;

создание механизмов, способствующих привлечению внебюджетных средств в жилищное строительство в сельской местности.

Средства федерального бюджета выделяются на безвозвратной основе субъектам Российской Федерации на условиях долевого финансирования, осуществляемого в порядке межбюджетных отношений, в виде субсидий сельским гражданам на строительство (приобретение) жилья в сельской местности.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечивают формирование соответствующей федеральной нормативно-правовой базы для эффективного решения жилищной проблемы в сельской местности, оказывают методологическую и консультативную помощь субъектам Российской Федерации в вопросах разработки и внедрения механизмов ипотечного жилищного кредитования, обеспечивают проведение мониторинга преобразований жилищной сферы с целью анализа ситуации и обобщения положительного и отрицательного опыта регионов, распространения эффективных методов реализации жилищной политики в сельской местности.

Выполнение мероприятий согласно приложению № 1 позволит:

улучшить жилищные условия более 141 тыс. сельских семей и повысить уровень коммунального обустройства жилья в сельской местности;

сформировать систему ипотечного жилищного кредитования в сельской местности на базе государственных стандартов, разрабатываемых для создания системы ипотечного жилищного кредитования граждан, постоянно проживающих в

сельской местности, порядок выдачи и погашения ипотечных жилищных кредитов, их обслуживания, а также механизм их рефинансирования;

привлечь для финансового обеспечения внебюджетные источники финансирования, в том числе кредиты коммерческих банков.

2. Развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности.

Для реализации в сельской местности принципа общедоступности образования независимо от места проживания, повышения качества образования в соответствии с экономическими и социальными требованиями, обеспечения адаптации выпускников школ к новым социально-экономическим условиям, повышения их конкурентоспособности при поступлении в образовательные учреждения среднего профессионального образования и высшего профессионального образования осуществляются следующие мероприятия:

всесторонняя подготовка учащихся и развитие профильного обучения в старших классах;

реструктуризация сети образовательных учреждений в сельской местности с учетом демографических факторов и изменений в системе расселения;

создание гибких форм дошкольного, дополнительного, начального профессионального образования в сельской местности, развертывание центров довузовской подготовки обучающихся;

стимулирование привлечения инвестиций частных и некоммерческих структур в развитие образования на селе;

более полное удовлетворение потребностей образовательных учреждений села в квалифицированных кадрах.

Выполнение мероприятий согласно приложению № 2 позволит повысить уровень обеспеченности села образовательными учреждениями.

В сфере образования будет сохранено 22,6 тыс. рабочих мест и создано 18,3 тыс. рабочих мест.

3. Развитие сети учреждений первичной медико-санитарной помощи, физической культуры и спорта в сельской местности.

Целью Программы является развитие сети учреждений здравоохранения в сельской местности и совершенствование осуществления первичной медико-санитарной помощи на базе сельских районных, участковых больниц и фельдшерско-акушерских пунктов.

Программа предусматривает реализацию следующих мероприятий в области развития сети учреждений первичной медико-санитарной помощи:

укрепление материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений здравоохранения сельских районов с учетом создания выездных формирований, центров, отделений общей врачебной (семейной) практики;

совершенствование оказания первичной медико-санитарной помощи сельскому населению на основе внедрения принципов общей врачебной (семейной) практики;

обеспечение сельского населения скорой медицинской помощью путем совершенствования нормативно-правового, материально-технического и кадрового обеспечения;

совершенствование консультативной, диагностической и лечебной помощи на основе внедрения выездных форм оказания медицинской помощи;

укомплектование учреждений здравоохранения преимущественно специалистами общей врачебной (семейной) практики;

развитие института врача общей практики (семейный врач).

В результате реализации мероприятий согласно приложению № 3 количество койкомест повысится до 69,3 койкоместа на 10 тыс. жителей, обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями — до 144,4 тыс. посещений в смену на 10 тыс. жителей, будет восстановлена сеть фельдшерско-акушерских пунктов.

В области физической культуры и спорта Программой предусмотрена реализация следующих мероприятий:

разработка региональных, муниципальных программ развития физической культуры и спорта, предусматривающих создание условий для занятий физической культурой, вовлечение в активные занятия физической культурой детей и молодежи, проведение спортивно-массовых мероприятий;

создание материально-технической базы для проведения физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

Выполнение предусмотренных Программой мероприятий позволит снизить заболеваемость сельского населения на 8—10 %, сократить потери рабочего времени в связи с заболеваемостью и снизить расходы средств Фонда социального страхования Российской Федерации на оплату больничных листов.

В сфере сельского здравоохранения, физкультуры и спорта будет сохранено 26,9 тыс. рабочих мест и создано 13,3 тыс. рабочих мест.

4. Развитие культурно-досуговой деятельности в сельской местности.

Целью мероприятий в области развития культуры является сохранение и развитие культурного потенциала сельских му-

ниципальных образований, улучшение условий доступа различных групп сельского населения к культурным ценностям и информационным ресурсам.

В области развития культурно-досуговых учреждений предусмотрены следующие мероприятия:

проведение инвентаризации, паспортизации и реструктуризации сельских учреждений культуры, разработка территориальных схем их размещения;

повышение уровня обеспеченности учреждениями культуры в сельской местности;

создание на базе реконструируемых зданий клубных учреждений зональных культурных комплексов повышенной комфортности;

привлечение и закрепление специалистов для работы в сельских учреждениях культуры;

возрождение и развитие традиционных форм самодеятельного художественного и научно-технического творчества, народных промыслов, ремесел, приобщение сельской молодежи к традициям народной культуры, выявление и поддержка талантов и дарований;

сохранение и обогащение историко-культурного наследия, национальных, местных обычаев, обрядов и фольклора;

сохранение и эффективное использование в научных и просветительных целях сельского музейного фонда, развитие межмузейного обмена на региональном и межрегиональном уровнях;

сохранение и развитие сельских библиотек в системе культурно-образовательного комплекса села, восстановление централизованного финансирования системы книгоснабжения сельских библиотек;

улучшение качества кинопроката и кинообслуживания сельского населения путем переоснащения киноустановок.

Реализация мероприятий согласно приложению № 4 позволит расширить культурно-досуговую деятельность в сельской местности и приобщить ее население к культурно-историческому наследию.

В результате развития сельских учреждений культуры будет сохранено 8,5 тыс. рабочих мест и создано 3,8 тыс. рабочих мест.

5. Развитие торгового и бытового обслуживания в сельской местности.

В разделе предусматриваются мероприятия, направленные на комплексное развитие сферы торговли и бытового обслуживания населения в сельских муниципальных образованиях и

обеспечение возможности приобретения товаров и услуг по месту жительства.

Программа предусматривает следующие мероприятия в области развития торгового и бытового обслуживания в сельской местности:

развитие рыночной инфраструктуры обслуживания сельского населения;

организация эффективных схем торгового и бытового обслуживания жителей удаленных сельских поселений;

расширение сети предприятий общественного питания.

Реализация мероприятий согласно приложению № 5 позволит обеспечить товарами и услугами сельских жителей, расширить ассортимент товаров (услуг), реализуемых в сельской местности, повысить качество торгового и бытового обслуживания и сократить потери времени на приобретение товаров и услуг.

6. Развитие информационно-консультационного обслуживания в сельской местности.

Целью Программы является развитие и совершенствование информационно-консультационного обслуживания сельского населения по следующим направлениям:

организация сельскохозяйственного производства;

правовое, производственное и техническое консультирование, оказание практической помощи в области маркетинга, менеджмента и других областях, связанных с рыночными преобразованиями в экономике.

Программа предусматривает следующие мероприятия в области развития информационно-консультационного обслуживания в сельской местности:

создание сельских информационно-консультационных центров;

предоставление информации о новых методах хозяйствования и технологиях и рекомендации по их применению;

организация правового, производственного и технического консультирования;

проведение семинаров и курсов по организации несельскохозяйственных видов деятельности.

Реализация мероприятий согласно приложению № 6 позволит:

создать условия для получения сельским населением необходимой информации независимо от места проживания;

повысить образовательный уровень сельского населения и информированность по вопросам ведения и благоустройства личного подсобного хозяйства, развития народных промыслов;

создать условия для расширения рынка труда в сельской местности и обеспечения занятости сельского населения.

В сфере информационно-консультационного обслуживания сельского населения будет создано 5 тыс. рабочих мест.

7. Развитие электрических сетей в сельской местности.

Основной задачей развития электрических сетей в сельской местности является обеспечение надежного, безопасного и эффективного электроснабжения сельских потребителей при снижении электроемкости производства продукции и создание комфортных социально-бытовых условий жизни.

Программа предусматривает следующие мероприятия в области развития электрических сетей в сельской местности:

обеспечение бесперебойного снабжения электроэнергией сельского населения и других потребителей, расположенных в сельской местности, включая крестьянские (фермерские) хозяйства;

повышение качества потребляемой на селе электроэнергии.

Реализация мероприятий согласно приложению № 7 позволит повысить надежность и эффективность электроснабжения населения в сельской местности и сохранить 6,3 тыс. рабочих мест.

8. Развитие газификации в сельской местности.

Основной целью Программы в области развития газификации в сельской местности является повышение уровня снабжения природным газом сельского населения и создание комфортных условий труда и быта в сельской местности.

Программа предусматривает следующие мероприятия в области развития газификации в сельской местности:

осуществить строительство и реконструкцию распределительных газовых сетей в сельских муниципальных образованиях;

повысить уровень газификации жилого фонда в сельской местности;

внедрить экономичные энергосберегающие технологии строительства и эксплуатации газовых сетей, высокоэффективного и экологически безопасного оборудования для использования газового топлива;

повысить эффективность использования природного газа.

Выполнение мероприятий согласно приложению № 8 позволит значительно улучшить экологическую среду и условия быта сельского населения. Уровень газификации домов (квартир) повысится с 28,8 до 48,6 %.

Реализация мероприятий позволит сохранить в системе газификации села 31,2 тыс. рабочих мест и создать дополнительно 22,8 тыс. рабочих мест.

9. Развитие водоснабжения в сельской местности.

Главными целями Программы в области развития водоснабжения в сельской местности являются обеспечение сель-

ского населения питьевой водой в достаточном количестве, улучшение на этой основе состояния здоровья населения и оздоровление социально-экологической обстановки в сельской местности, а также рациональное использование природных водных источников, на которых базируется питьевое водоснабжение.

Программа предусматривает следующие мероприятия по водоснабжению сельских населенных пунктов:

строительство и реконструкция систем водоснабжения и водоотведения;

монтаж и ввод в эксплуатацию установок и станций опреснения и обезжелезивания воды;

проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию отечественных технологий и оборудования нового поколения.

Выполнение мероприятий согласно приложению № 9 позволит повысить уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой до 47 %.

10. Развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности.

Основной целью развития телекоммуникационных сетей в сельской местности является обеспечение населения и учреждений социальной сферы телефонной связью и другими информационными услугами.

Программа предусматривает следующие мероприятия по развитию телекоммуникационных сетей:

внедрение предложений по максимальному использованию свободных емкостей автоматизированных телефонных станций и линейных сооружений, а также современных технологий проектирования;

поэтапная экономически обоснованная замена морально устаревших автоматизированных телефонных станций на электронные;

улучшение методов и форм развития и эксплуатации сетей телефонной связи;

осуществление проектирования, разработки, испытания и внедрения новых средств телекоммуникаций и информационных услуг.

Развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности согласно приложению № 10 позволит улучшить условия жизнедеятельности сельского населения, повысить уровень комфортности сельского быта и создать новые рабочие места.

Государственным заказчиком по реализации мероприятий в области развития телекоммуникационных сетей в сельской

местности является Министерство Российской Федерации по связи и информатизации.

11. Развитие сети автомобильных дорог в сельской местности.

Мероприятия по развитию сети автомобильных дорог в сельской местности согласно приложению № 11, включая приведение в нормативно-техническое состояние дорог общего пользования, находящихся на балансе сельскохозяйственных товаропроизводителей, разработаны с учетом федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002—2010 гг.)».

IV. Финансовое и ресурсное обеспечение Программы

При разработке стратегии ресурсного обеспечения Программы учитывались реальная ситуация в финансово-бюджетной сфере на федеральном и региональном уровнях, высокая общеэкономическая, социально-демографическая и политическая значимость проблемы, а также реальная возможность ее решения только при значительной федеральной поддержке и вовлечении в инвестиционную деятельность всех участников реализации Программы, включая сельское население.

Финансирование мероприятий Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Общий объем финансирования Программы в 2003—2010 гг. составляет 178,7 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 18,7 млрд руб. (10,5 %), средств бюджетов субъектов Российской Федерации — 76,9 млрд руб. (43 %) и внебюджетных источников — 83,1 млрд руб. (46,5 %).

Затраты на реализацию Программы определены исходя из потребности ввода в действие объектов социальной сферы и инженерного обустройства села, из фактической стоимости строительства единицы мощности и удельных капитальных вложений на строительство с учетом индексов-дефляторов в объеме согласно приложению № 12.

Первоочередному финансированию подлежат работы на объектах, не завершенных строительством, на объектах, находящихся в ветхом и аварийном состоянии, а также имеющих высокую степень технической строительной готовности.

Для решения проблемы выравнивания регионов по обеспеченности их объектами социальной и инженерной инфраструктуры до среднего уровня по Российской Федерации в феде-

ральном бюджете предусматриваются соответствующие ассигнования.

Расходы на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, обеспечивающих необходимое нормативно-правовое сопровождение социальных преобразований на селе, определены в сумме 231,8 млн руб. (0,1 %) и финансируются в основном из федерального бюджета.

Стоимость этих работ определена в соответствии со сметами расходов на проведение работ аналогичного характера.

Мероприятия в области научно-исследовательских и опытно-экспериментальных работ согласно приложению № 13 позволят разработать научные и практические рекомендации по развитию жилищно-коммунального хозяйства в сельской местности и осуществить экспериментальные проекты комплексной застройки села.

Контроль за целевым использованием средств, выделяемых на реализацию мероприятий Программы, осуществляется государственными заказчиками Программы и их территориальными органами.

Государственный комитет Российской Федерации по статистике совместно с государственным заказчиком — координатором Программы — организует ведение статистической отчетности по ее реализации.

V. Механизм реализации Программы

Механизм реализации Программы базируется на принципах социального партнерства сельского населения, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, хозяйственных и общественных организаций, а также четкого разграничения полномочий и ответственности всех участников Программы.

В целях реализации государственной политики в области социального развития села, обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам выполнения Программы в Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса создается рабочая группа по социальному развитию села из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, общественных и других организаций.

Комиссия рассматривает мероприятия по реализации Программы и совершенствованию законодательных и иных нормативно-правовых актов в области социального развития села и подготавливает предложения для внесения в Правительство Российской Федерации, а также рекомендации по выполнению мероприятий Программы для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализация Программы осуществляется государственными заказчиками с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Государственные заказчики Программы осуществляют:

нормативно-правовое и методическое обеспечение реализации Программы;

подготовку предложений по объемам и условиям предоставления субъектам Российской Федерации средств федерального бюджета для реализации Программы;

предоставление субъектам Российской Федерации финансовой поддержки в пределах средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию Программы;

разработку методических материалов для исполнителей Программы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

организацию информационной и разъяснительной работы, направленной на освещение целей и задач Программы;

мониторинг реализации Программы с целью распространения положительного опыта;

координацию деятельности исполнителей в ходе реализации Программы;

контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Государственные заказчики могут на договорной основе передавать выполнение части своих функций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующим в реализации Программы.

Основанием для получения государственной поддержки за счет средств федерального бюджета на развитие объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры на селе является бюджетная заявка органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий Программы, а также заключение ими ежегодных соглашений с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

VI. Организация управления реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения

Управление реализацией Программы осуществляет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, являющееся государственным заказчиком — координатором Программы.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации:

обеспечивает согласованность действий по подготовке и реализации программных мероприятий, целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета, выполнению соглашений с субъектами Российской Федерации о финансировании программных мероприятий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;

осуществляет взаимодействие с государственными заказчиками, ответственными за выполнение программных мероприятий.

Управление реализацией Программы по разделу «Развитие сети автомобильных дорог в сельской местности» осуществляет Министерство транспорта Российской Федерации — государственный заказчик совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе соглашения, по разделу «Развитие телекоммуникационных сетей в сельской местности» — Министерство Российской Федерации по связи и информатизации — государственный заказчик совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на основе соглашения.

Ежегодно государственный заказчик — координатор Программы с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготавливает и до 1 февраля каждого года представляет в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социального развития Российской Федерации доклад о ходе реализации Программы за прошедший год.

VII. Оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий реализации Программы

В результате реализации Программы предусматривается создание правовых, организационно-управленческих, финансовых и материально-технических условий, способствующих

предотвращению дальнейшего ухудшения ситуации в области социального развития на селе, решению жилищной проблемы сельского населения, инженерному обустройству сельских муниципальных образований, обеспечению доступности получения сельскими жителями качественного образования, а также повышению уровня медицинского, культурного, торгового, бытового и информационно-консультационного обслуживания сельского населения.

Более 141 тыс. сельских семей улучшат жилищные условия, при этом повысится уровень предоставления коммунальных услуг. Уровень газификации жилищного фонда возрастет до 48,6 %. Будет ликвидирован сверхнормативный износ основных фондов социальной сферы и инженерной инфраструктуры. Доля обучающихся в первую смену в благоустроенных сельских общеобразовательных учреждениях повсеместно достигнет 90 %, а уровень обеспеченности детскими дошкольными учреждениями составит 40—45 %. Кроме того, обеспеченность больничными местами будет доведена до 69,5 койкоместа на 10 тыс.чел., амбулаториями — до 144,4 тыс. посещений в смену, клубными учреждениями — до 215 мест на 1 тыс. чел., при этом количество привлеченных к регулярным занятиям физкультурой и спортом составит 35 % учащейся сельской молодежи и 22 % работающих в сельской местности.

Обеспеченность сельского населения питьевой водой возрастет до 47 %, развитие телекоммуникационных сетей позволит обеспечить дополнительно 1,9 млн сельских потребителей телефонной и информационной связью, транспортные издержки в себестоимости сельскохозяйственной продукции будут снижены до 20—25 %.

В демографической области предполагается снижение уровня заболеваемости и смертности детей, а также трудоспособного населения на 8—10 %.

В области занятости сельского населения предусматривается более полное использование трудоспособного населения, снижение уровня безработицы в результате сохранения на объектах социальной сферы и инженерной инфраструктуры 130,6 тыс. рабочих мест, создания дополнительных 234,7 тыс. рабочих мест и получения сельским населением дополнительных доходов.

В области кадрового обеспечения сельскохозяйственного производства будет создана минимально необходимая база для преодоления негативных тенденций в кадровом обеспечении сельскохозяйственного производства, привлечения и закреп-

ления в сельском хозяйстве профессионально подготовленной молодежи, а также для формирования в отрасли стабильного, высококвалифицированного кадрового потенциала, способного к освоению высокоэффективных технологий.

Экономическая эффективность от реализации Программы состоит в увеличении производительности сельскохозяйственного труда на 20—25 % на основе:

улучшения здоровья сельских жителей, повышения их общеобразовательной и профессиональной подготовки, создания в сельской местности благоприятных жилищных условий;

сокращения потерь рабочего времени, связанных с заболеваемостью;

сокращения потерь сельскохозяйственной продукции при ее транспортировке.

Реализация Программы будет иметь благоприятные экологические последствия.

При разработке проектов по строительству объектов социальной сферы и инженерного обустройства на селе уже на стадии проработки технико-экономического обоснования этих проектов будут предусматриваться меры по защите окружающей среды, что позволит исключить применение в жилищно-гражданском строительстве экологически вредных материалов, а использование легких современных конструктивных материалов приведет к снижению энергозатрат на их производство, транспортировку и монтаж.

«Российская бизнес-газета». 2002. 17 дек.

В.Л.КУРАКОВ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Интеграция России в мировую экономику (вступление в ВТО, развитие экономических отношений со странами европейского сообщества) обусловливают необходимость более быстрого и эффективного экономического и социального развития российского государства, совершенствования социальной политики, направленной прежде всего на обеспечение достойного уровня и качества жизни граждан страны. Именно забота о человеке, значительная государственная поддержка наименее защищенных слоев населения, повышение качества образования и медицинского обслуживания, обеспечение достойной старости являются основными приоритетами политики социального развития промышленно развитых и социально ориентированных государств.

В последние годы страна делает первые шаги к реальной, а не декларативной интеграции в европейское сообщество. Сформулирована четкая политическая воля к взаимопониманию, идут поиски оптимальных форм сотрудничества, которые позволили бы осуществлять совместные проекты в сферах, представляющих взаимный интерес. Однако на внутренних ресурсах сейчас нет возможности обеспечить стабильный экономический рост. Даже при ежегодном 5 % росте ВВП Россия будет отставать от ведущих стран все больше и больше. Строить оптимистические прогнозы при сегодняшних 2 % роста ВВП не приходится. Изменить такое положение можно, на наш взгляд, через интеграцию в мировую экономическую систему.

Укрепление отношений с США и европейскими странами, безусловно, не избавляет нас от самостоятельного творческого решения экономических и социальных проблем, но поможет их решению с минимальными издержками. По оценке Министерства экономического развития и торговли РФ, только отмена антидемпинговых барьеров со странами Европей-

---

КУРАКОВ Владимир Львович, докторант кафедры прогнозирования и планирования экономических и социальных систем Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, кандидат экономических наук.

ского союза будет приносить России ежегодно 230—240 млн дол. (7 млрд руб.).

Европа противоречиво, но неуклонно движется в направлении всесторонней интеграции. К этому страны Старого Света побуждают печальный опыт взаимного отчуждения и трагедия мировых войн, в которых погибли миллионы людей и были разрушены колоссальные материальные и культурные ценности. Единая Европа становится не столько геополитической, сколько цивилизационно-культурной целостностью, не лишенной, впрочем, внутренних экономических противоречий. С такой Европой у России всегда были тесные связи, прекращенные революционными преобразованиями и «холодной войной», начало которой положила знаменитая речь У.Черчилля в г.Фултоне (штат Миссури, США), в которой он призвал к созданию военно-политического союза западных стран против СССР.

В свете новой, европейской политики России крайне важно тщательно изучать опыт стран, достигших впечатляющих успехов во многих сферах общественной жизни, в том числе в такой важной, как социальная поддержка населения со стороны государства. В Германии, Франции, Италии, Бельгии, Швеции выделяются крупные финансовые средства (от 30 до 40 % государственного бюджета) для проведения социальной политики, на всесторонне продуманные меры по социальной защите населения.

России не удастся вписаться в европейское пространство, если ее социальная политика будет оставаться прежней. Европейскому обществу не понять, как минимальный размер оплаты труда может быть в несколько раз ниже, чем официально объявленный прожиточный минимум, как можно не выплачивать месяцами заработную плату учителям, врачам, шахтерам и другим категориям работников, бросать на произвол судьбы миллионы людей пенсионного возраста, а молодежи не создавать стартовых возможностей для решения жизненных и трудовых проблем, лишать ее права на бесплатное образование; осуществлять отключение тепла и света в местностях с суровым климатом. С таким государством цивилизованные общества вряд ли станут поддерживать отношения. Задача заключается в том, чтобы как можно быстрее пройти этап реформирования социальной сферы, модернизировать ее, приблизить к европейским стандартам, а они — довольно высоки.

Известно, что среди основных негативных последствий экономических реформ, осуществленных в России в последнее десятилетие XX в., стали изменение содержания государственной социальной политики, ослабление внимания к состо-

янию уровня и качества жизни граждан. Социальная политика советского государства была сформулирована в Программе Коммунистической партии Советского Союза: повышение благосостояния, улучшение условий труда и жизни людей; осуществление во всех сферах общественных отношений принципа социальной справедливости; сближение классов, социальных групп и слоев населения; преодоление различий между умственным и физическим трудом, городом и деревней; совершенствование национальных отношений[1].

Решить эти задачи в полном объеме советскому государству оказалось не под силу. В СССР произошло заметное расслоение по уровню и качеству жизни различных социальных групп. Н.А.Бердяев писал по этому поводу в 1930-х гг., что с победой коммунистов в России появился «новый русский буржуа, господин жизни», «новый антропологический тип», для которого характерен «вкус к силе и власти, буржуазный вкус». Дети и внуки первых революционеров «будут уже производить впечатление солидных буржуа, господ жизни»[2]. К сожалению, слова русского мыслителя оказались пророческими.

Экономические реформы 1990-х гг., сопровождавшиеся глубокими социальными потрясениями, обусловили необходимость создания новой системы управления социальным развитием государства. Необходимо отметить, что в странах с рыночной экономикой, базирующейся на частной собственности на экономические ресурсы, существуют иные, чем в современной России, условия для проведения социальной политики (например, в Швеции, считающейся образцом социального государства).

Швеция принадлежит к числу высокоразвитых стран Западной Европы. По размеру валового национального продукта на душу населения она занимает одно из первых мест в мире, но Швеции присуща и такая социальная проблема, характерная для рыночной экономики, как безработица. Она охватывает более 3 % экономически активного населения, общая численность которого — около 4 млн чел. Низкая рождаемость и большая продолжительность жизни (72 года у мужчин и 76 лет у женщин) приводят к постоянному увеличению доли лиц пенсионного возраста, рассчитывающих на помощь со стороны государства (каждый пятый житель страны — пенсионер).

К реализации своей модели социальной политики шведское правительство приступило в 1960-е гг., когда все заметнее стали звучать требования обеспечить гарантии занятости для рабочих и служащих, повысить заработную плату, сократить рабочую неделю до 40 часов, провести пенсионную реформу,

улучшить систему страхования по болезням и безработице, принять меры к прекращению роста стоимости жизни. К середине 1970-х гг. шведская модель сложилась окончательно. Основные ее положения сводились к обеспечению равных возможностей достижения благосостояния; превентивным мерам на рынке труда в целях решения проблемы безработицы и неполной занятости; обеспечению стабильного децильного коэффициента (10:1). Было очевидно, что при пассивной роли государства ни одна из указанных целей не могла быть достигнута. Активное участие государства в формировании и осуществлении социальной политики дало основание называть политическую систему, сложившуюся в Швеции, демократическим социализмом.

Опыт Швеции по организации мероприятий, связанных с решением проблем безработицы, может быть полезен и для России. В современном российском государстве проблема трудовой занятости населения становится все более острой. Численность экономически активного населения к началу 2002 г. составила 72,8 млн чел., из них 7,5 млн чел. (10,2 %) не имели работы, но активно ее искали. В органах государственной службы занятости зарегистрировано в качестве безработных около 1 млн чел. В то же время, по данным Института труда, реальный уровень безработицы в Российской Федерации в 1,5 раза выше. Рынок труда России характеризуется устойчивым сокращением спроса на рабочую силу при расширении масштабов ее предложения из-за высокого уровня безработицы и неполной занятости.

Формирование той или иной модели рынка труда (японской, американской, шведской) зависит от многих обстоятельств внутреннего и внешнего порядка, особенностей социально-экономического и политического устройства, культурных и национальных традиций и т.д. Однако ни одна из зарубежных его моделей в чистом виде, на наш взгляд, не может быть применена в российских условиях, вследствие особенностей российского менталитета и предшествующего исторического опыта.

Российское правительство декларировало переход к бюджетно-страховому принципу функционирования медицинских учреждений с обязательным сохранением общедоступности медицинской и лекарственной помощи всем гражданам. Задача эта оказалась нерешенной. Бесплатные медицинские услуги не отвечают современным требованиям, а цена лекарств стала «не по карману» большинству населения[3]. Фармакология превратилась в один из самых доходных видов бизнеса, принося-

щего 500 % прибыли. Денег на выдачу подорожавших лекарств в бюджетах регионов не хватает, многие инвалиды и ветераны остаются без лекарственной помощи.

Проблема здоровья населения России напоминает о себе ростом числа больных, травмированных, инвалидов и смертностью. На это указывает статистика, представляемая в государственных докладах о состоянии здоровья населения, из которых видно, что Россия является единственной страной в Европе, которая регрессировала к постпримитивной демографии. Ухудшение состояния здоровья населения России требует целенаправленного проведения государственной политики и осуществления комплексных мер в социальной и медицинской сферах, чтобы в первую очередь приостановить этот процесс, а затем создать положительные тенденции. Это соответствует современной доктрине Всемирной организации здравоохранения, которая провозгласила принцип стратегии достижения здоровья для всех. Принятие такой стратегии многими странами мира означает обеспечение равных возможностей каждому гражданину в получении медицинских услуг, социальных гарантий, гармоничного физического и психического развития.

Обеспечение достойной старости гражданам является одной из важнейших задач государственной социальной политики. Пенсионеры своей многолетней трудовой деятельностью способствовали развитию государства.

В соответствии с демографическим прогнозом Центра экологии и здоровья человека Института народно-хозяйственного прогнозирования к 2005 г. численность пенсионеров в России составит примерно 50 млн чел., или треть всего населения. Вместе с тем численность занятых в экономике уменьшится примерно на 25 %. Таким образом, лица, получающие пенсию, и экономически активное население могут составить соотношение 1:1,1. В этих условиях ставка платежей в Пенсионный фонд должна быть равна не менее 60 %, а пенсионные выплаты могут превысить 16 % валового внутреннего продукта. Такое бремя расходов на пенсионное обеспечение не под силу даже самым богатым государствам. Не реально и взыскание 60 % налога в Пенсионный фонд. Вот почему так остро стоит вопрос о проведении пенсионной реформы. Ее начало можно отнести к 1990 г., когда по инициативе Верховного Совета РСФСР был образован Пенсионный фонд России как государственный внебюджетный фонд. Это дало возможность контролировать движение взносов обязательного пенсионного страхования.

Пенсионный возраст в нашей стране — один из самых низких в мире. Трудовая пенсия назначается при наличии не менее

5 лет страхового стажа. Кроме того, существует досрочная пенсия, назначаемая за работу во вредных и особых условиях труда, в связи с работой на Крайнем Севере и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, пенсия за выслугу лет. Право на льготное пенсионное обеспечение распространяется более чем на 1,7 тыс. наименований профессий и должностей, в которых занято около 6 млн чел., или на каждого пятого работника промышленности. Ежегодно в России устанавливается около 20 тыс. пенсий по инвалидности, связанных с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием.

Экономическая природа действующего механизма назначения пенсий в современной России адекватна социалистической модели распределительных отношений, но она не удовлетворяет граждан — из-за явно низкого размера пенсий, работодателей — из-за высоких страховых взносов в Пенсионный фонд, Пенсионный фонд — из-за того, что он не в состоянии собрать необходимые ему средства (долги плательщиков неуклонно растут). Если все останется без изменений, существующая система пенсионного обеспечения обанкротится, по разным оценкам, уже в 2015—2020 гг.

В 2001 г. в России были приняты федеральные законы, регулирующие систему пенсионного обеспечения: «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ, «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ, «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ. Предусмотрено введение трех уровней пенсионного обеспечения граждан.

Первый уровень — базовая пенсия для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, а также для отдельных категорий граждан (государственные служащие, военнослужащие и др.) за счет средств федерального бюджета. Базовые пенсии в принципе должны предоставляться всем гражданам и обеспечивать материальные условия жизни человеку при наступлении инвалидности, по достижении пенсионного возраста или в случае потери кормильца независимо от наличия трудового стажа. Предполагается, что базовые пенсии будут назначаться в фиксированных размерах, определяющихся с учетом прожиточного минимума и в зависимости от степени утраты трудоспособности, и не станут выплачиваться работающим пенсионерам.

Второй уровень — обязательная накопительная система, охватывающая всех лиц, работающих по найму. Она построена на принципе индивидуального финансирования пенсий каждым

работником за счет отложенного процента от заработной платы инвестиционной прибыли. Размер пенсий второго уровня зависит исключительно от размера индивидуального сбережения и инвестиционного дохода на протяжении трудового стажа.

Как видим, в России размер трудовой пенсии будет зависеть от взносов, которые производит гражданин из своего заработка на протяжении своей трудовой жизни, а также дохода, который образуется от использования этих средств Пенсионным фондом. Уязвимость этой системы заключается в том, что она не гарантирует сохранности накапливаемых работником в течение почти полувека средств. Пенсионный фонд не может быть уверенным также в том, что его инвестиции принесут доход и вернутся ли вообще. Для эффективной работы обязательной накопительной пенсионной системы необходимы адекватное государственное регулирование и контроль. Поскольку государство требует отчислений на именные пенсионные счета граждан, оно обязано тщательно контролировать организации, которые будут осуществлять накопления и инвестирование пенсионных взносов граждан. Сумеет ли государство справиться с этой задачей? Печальный опыт дефолта 1998 г., когда в один день рухнула банковская система страны и миллионы граждан потеряли свои сбережения, заставляет многих сомневаться в этом.

Третий уровень — негосударственное пенсионное обеспечение рассматривается как дополнительное к государственному, которое может осуществляться как в форме дополнительных профессиональных программ отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, проводящих накопление средств на свое дополнительное обеспечение в страховых компаниях или негосударственных пенсионных фондах. Однако и этот инструмент в России нельзя назвать надежным. Может ли государство оградить вкладчиков от изменчивых инвестиционных доходов в частных пенсионных фондах? В Аргентине, например, 26 негосударственных пенсионных фондов привлекли средства 2 млн вкладчиков на общую сумму 800 млн дол. Финансовый кризис 2002 г. привел к банкротству большинства банков, страховых компаний и пенсионных фондов этой страны.

В этой связи шведская система пенсионного обеспечения представляется более предпочтительной. Пенсия по старости в этой стране состоит из так называемой народной, которая с 1975 г. назначается всем гражданам, достигшим 65 лет, в равном размере, и пенсий за выслугу лет («трудовой» и «дополнительной»), которая выплачивается из отчислений пред-

принимателей. По достижении 60 лет работник может перейти на сокращенную рабочую неделю (40 часов) и получать частичную компенсацию за потерянную часть дохода в форме неполной пенсии. «Народная» пенсия исчисляется на основе прожиточного минимума и ежегодно повышается с учетом инфляции. Если пенсионер не имеет других источников доходов, то государство дополнительно выплачивает ему пособие в размере 48 % от «народной» пенсии. Кроме того, местный муниципалитет почти полностью компенсирует плату за жилье и коммунальные услуги.

«Трудовая» пенсия выплачивается из расчета 60 % среднего заработка за любые 15 лет работы. Для получения «дополнительной» пенсии необходимо проработать не менее 30 лет. Максимальный размер пенсии может достигнуть 95 % среднего заработка до ухода работника на пенсию. «Трудовая» и «дополнительная» пенсии облагаются налогом, который составляет треть их размера. Тем самым пенсионеры, наряду с государством, предпринимателями и другими гражданами, участвуют в формировании средств социального страхования. Активы пенсионных фондов Швеции, население которой составляет 8,9 млн чел., равняется 226 млрд дол., расходы на финансирование распределительной части пенсионной системы составляют 9,0 % ВВП.

Швеция занимает одно из первых мест среди развитых стран Запада по расходам на душу населения в сфере образования. Образование на всех ступенях, в том числе в вузах, является бесплатным. Учебные материалы, а также транспорт и школьное питание предоставляются бесплатно. Негосударственных вузов в Швеции нет. Вузы являются государственными учреждениями и финансируются регулярно из бюджета. Нуждающиеся студенты получают финансовую помощь и стипендии от правительства в виде безвозвратных субсидий, а также займов с последующим погашением в течение 20 лет. Таким образом, в Швеции существует такая же образовательная система, какой она сложилась в СССР и которая была разрушена в 90-е гг. XX в. Реформа российской системы образования предусматривает поэтапное расширение платных услуг и сети негосударственных образовательных учреждений. Обсуждаются планы приватизации государственных вузов. Сейчас в России действует 410 негосударственных вузов и более 1 тыс. их филиалов. Кроме того, государственным вузам предоставлено право принимать на обучение студентов на платной основе.

На наш взгляд, следует поставить под сомнение целесообразность столь динамичного развития негосударственного сек-

тора образования по двум причинам. Во-первых, в последние годы прекратился процесс учреждения новых государственных вузов. Если в 1996 г. их было 566, то в 2001 г. — 562. За тот же период число негосударственных вузов возросло с 193 до 410, не считая их многочисленных филиалов. Следует учесть, что за эти годы уровень доходов большей части населения заметно снизился, поэтому бесплатное образование становится менее доступным. Во-вторых, негосударственные вузы игнорируют потребности рынка труда, ориентируются на подготовку специалистов «модных» профессий — экономистов и юристов. Качество подготовки специалистов в этих вузах не высоко. Более половины из них не имеют государственной аккредитации.

Следует отметить, что в материалах, посвященных модернизации образования, публикуемых в средствах массовой информации, настойчиво внушается мысль о необходимости перевода студентов государственных вузов на частичную платную основу[4]. Так настойчиво и поэтапно сдаются позиции некогда одной из лучших в мире систем образования, долгие годы обеспечивающей социальную защиту молодежи.

Вместе с тем нельзя не согласиться с утверждением о том, что «даже самая сильная социальная политика не может поднять автоматически уровень жизни, улучшить ее качество, утвердить продуктивный образ жизни»[5]. Нужна политическая воля руководства государства, правильное понимание своих задач законодательной и исполнительной властями, контроль со стороны гражданского общества за целевым расходованием ресурсов страны, поддержка населением проводимых реформ, в центре внимания которых должен быть человек. При их проведении необходимо учитывать опыт развития мировой цивилизации и вместе с тем — специфику и особенности российского общества. К отечественным корням и традициям нужно относиться так же бережно, как и к опыту тех европейских стран, которые лидируют в сфере защиты прав человека.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Программа КПСС. Новая редакция. М., 1988. С. 37.

[2] *Бердяев Н.А.* Евразийцы // Путь. 1925. № 1. С. 458.

[3] По данным Комитета Госдумы по охране здоровья, сегодня только 10 % россиян могут позволить себе покупку современных лекарств. Увеличивается количество фальсифицированных лекарств, которые из-за дешевизны пользуются спросом.

[4] См.: Вузовские вести. 2001. № 13. С. 3.

[5] *Жуков В.И.* Высшая школа России: исторические и современные сюжеты. М., 2000. С. 227.

Поступила 04.09.2002.



В.И.РОГАЧЕВ

ИНТЕГРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ И КУЛЬТУРНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФИННО-УГОРСКИХ И ТЮРКСКИХ НАРОДОВ СРЕДНЕГО ПОВОЛЖЬЯ

(на примере свадебных песен и обрядов мордвы и татар)

Среднее Поволжье с древнейших времен населяют финно-угорские, тюркские и славянские народы. Дисперсное проживание разных по языку, культуре, религиозным верованиям этносов создало в этом регионе сплав культур, в котором словно в мозаичном панно отразилась способность народов взаимодействовать и обогащать свои культуры обычаями и обрядами соседних народов, синтезировать и генерировать новые неизвестные формы этнической культуры в таких видах человеческой деятельности, как ремесла, декоративно-прикладное искусство, устное народное творчество, обрядовая культура, хозяйственно-бытовая деятельность.

Полифоничность, красочность и богатство этнической жизни народов Поволжья постоянно были объектом пристального внимания этнографов, фольклористов. Интересные наблюдения в области свадебно-обрядового фольклора были сделаны на рубеже XIX—XX вв. М.Е.Евсевьевым. Во время своих фольклорно-этнографических экспедиций в мокшанских селах Выше, Кадышове, Киртелях, Кильдюшове, Симбирской губернии ученый увидел интересный обряд подготовки свадебной кибитки («он-ава»)[1]. Невеста, которую звали иносказательно «вещень ава», становилась перед кибиткой в окружении родственников и начинала исполнять причитания, наполненные лиризмом и плачевной мелодикой.

Точно такой же обряд с незначительными изменениями М.Е.Евсевьев обнаружил в селах Саранского уезда Сабаеве, Давыдове и в близлежащих населенных пунктах, где устраивалась такая же по типу кибитка. Внутреннее убранство

РОГАЧЕВ Владимир Ильич, доцент кафедры мировой художественной и национальной (мордовской) культуры Мордовского государственного педагогического института, кандидат филологических наук.

кибитки не отличалось излишествами, здесь стелилась кошма, клалась постель невесты, на стенку привязывалось зеркальце, нательные кресты на гайтанах (веревка для нательного креста), а также разного рода украшения и безделушки.

Аналогичный обряд существовал у татар-мишарей Мордовии. По их поверьям, постель невесты необходимо было везти на той же подводе, на которой ехали молодые. При этом их сажали на постель, разостланную внутри кибитки[2]

В эрзянских селах Саранского уезда (с. Сабаево) можно было наблюдать обычай типологически близкий к мокшанскому, во время которого невеста исполняла величальную песню в честь «он-авы». Но она отличалась от той, что исполнялась в мокшанских селах. Там звучало причитание в плачевых интонациях, наполненное горечью, тревожными ожиданиями и горькими пожеланиями. Во втором же случае звучит оптимистическая, хвалебная песня «он-аве», которая перевозила ее в дом жениха, где для невесты начиналась новая жизнь.

М.Е.Евсевьев, заинтересовавшись происхождением слова «он-ава», обнаружил, что в этих мордовских селах, удаленных довольно далеко друг от друга, повозка имеет одинаковое название. В типологическом отношении обряд, связанный с подготовкой кибитки, был идентичным во всех упоминаемых селах. Название невесты, в отличие от мордовского «урьва», «од урьва», имело явно тюркское происхождение «хан-ава».

При дальнейшем изучении ученый встретил еще одну небольшую группу мокшанских селений с обычаем кибитки «он-ава» (Парапино, Вечкенино, Дракино и др.) на р. Мокше в Наровчатовском уезде Пензенской губернии и сделал предположение, что жители селений, которые устраивают «он-аву», жили когда-то вблизи Казани. На эту мысль наталкивал и целый ряд заимствованных в языке тюркизмов, таких как «воявор» — «дай цену, плату», «сюге» — «стерлядь», «козгалав» — «щавель», «той» — «плата за невесту», «той пряка» — «свадебный пирог» и др.[3] Само слово кибитка тюркского происхождения в переводе на русский язык обозначает крытую повозку.

О древних контактах мордвы и татар свидетельствовали также другие материалы. В селах Саранского уезда в 1891 г. были записаны четыре старинных мордовских песни о строительстве Казани. Затем еще одна была зафиксирована в с. Кажай-Максимове Белебеевского уезда Уфимской губернии (ныне Республика Башкортостан), жители которого были выходцами из деревни Турдаки того же Саранского уезда[4]. В

содержании песен говорилось о закладке и строительстве Казани и о том, как хотели воздвигнуть Казань. Дальнейший лингвистический и этнографический анализ материалов устного народного творчества Тетюшеской мордвы подтвердил «полное тождество здешней мордвы с вышеуказанной мордвой Саранского и Наровчатского уездов»[5].

Рукопись «Свияжск. Книга писцовая и межевая, письма и меры межевания Никиты Борисова с товарищы 7073, 7074 и 7075 годов № 485» полностью подтвердила предположения Евсевьева. Оказалось, что мордва густо населяла обширные территории Свияжского уезда, во многих местах и селениях мордва жила вместе с татарами и чувашами. Вскоре после завоевания Казани она разошлась по своим прежним улусам по Суре и Мокше. После 1563 г. сообщает книга: «В Свияжском же уезде деревни и займища новые, которые поставили чуваши у государственных оброчных деревень на порожжих мордовских землях и на вымороках...»[6].

Важными оказались сведения о проживании мордвы в д. Нурдулатове, где было поместье Казанского хана Махмед Амина, правившего с 1487 по 1496 гг. и с 1502 по 1518 гг.: «...да в той же деревне порожжая земля, что была мордовская, а пахали прежде обои земли царевскую и мордовскую с татарскими и чувашскими землями сплошь по полосам, а после Казанского взятия ту землю пахали полоненники»[7]

Эта информация давала объяснение тому, откуда и каким образом у эрзи и мокши сел Саранского и Наровчатского уездов появился обычай использовать на свадьбе кибитку, которая имела столь экзотическое название: «он-ава», «хан-ава» — «жена-хана». Мордва, жившая длительное время бок о бок с татарами, рядом с ханским поместьем, часто могла наблюдать приезды жены хана в свое поместье, по-восточному в пышно украшенной кибитке. Это и было перенесено в свадебную обрядность мокши и эрзи.

Этнографами установлено, что казанские татары для проводов невесты устраивали особую кибитку (вэдэк или мэдэк), которую снаружи покрывали пологом невесты. «Переселение новобрачной в дом мужа в свадебной кибитке или юрте было характерно, — отмечает Р.Г.Мухамедова, — для многих тюркских народностей»[8]. Подобным образом переселялась в особой кибитке «отауй» новобрачная у ногайцев, у туркмен — в повозке «аг уй», в кибитке «куме» — у чувашей[9].

Мордовские и татарские свадебные обряды имеют много типологически схожих моментов. Практически полностью со-

впадают основные этапы свадьбы (предсвадебный, свадебный, послесвадебный), некоторые персонажи обряда: «баш кода» (татар.)[10], «башкуда» (мокш.) и «покш куда» (эрз.) в значении свaты.

У мордвы как традиционно земледельческого народа, существовал обычай печь ритуальные пироги «лувонь кши» в двенадцать слоев, который оставлялся на столе свата взамен невесты и «той пряка» — свадебный пирог, над которым устраивалось моление в доме невесты. Такой же обычай отмечают ученые у татар-мишарей: когда в доме жениха устраивали «катлама келэве» — моление лепешек или выпечки, то гости приносили по каравaю хлеба[11] Из этого же ритуального ряда у мордвы существовал обычай обмениваться караваями, подобно отмечается и в мишарской свадьбе, с той только разницей, что здесь родственники жениха и невесты «обмениваются беляшами»[12].

В предсвадебный период у эрзи обряд знакомства родителей жениха с невестой происходил в чулане, где невеста находилась в окружении подружек. Девушки соглашались показать невесту отцу жениха лишь при получении ими требуемой суммы денег, чисто символической, по пять — десять копеек на каждую[13]. Во время смотрин свекор со свекровью ставили на ней свою «метку», т.е. одаривали невесту: отец жениха опускал в стакан водки серебряную монету (рубль или полтинник), невеста пригубив для приличия, передавала допивать стакан подругам, затем вынимала монету[14] У татар эти смотрины «кыз урендеу» происходили идентичным образом. С той лишь разницей, что будущая свекровь «не заходила к невесте, а приветствовала ее посредством «жинги» (жены старшего родственника жениха). Для этого в налитую чашку чая свекровь опускала кольцо (золотое или серебряное) и передавала через «жинги» невесте. Невеста должна была выпить чай, взять кольцо, а стакан возвратить, присовокупив ответный подарок будущей свекрови (полотенце или нагрудник)»[15] Использование монеты или кольца, — отмечают этнографы, — присуще свадебному обряду казанских и касимовских татар, чувашей бесермян, мордвы[16].

По своей типологии этот ритуал близок к мордовскому. Сейчас трудно сказать, откуда появился этот обычай: то ли он является традиционным для Среднего Поволжья, то ли заимствован от соседних татар или русских. В этнографии тюркских народов описано несколько свадебных ритуалов, связанных использованием монет. Так, известно, что у башкир

серебряная монета используется почти во всех празднествах: «...ею фиксируются обрядовые смысловые действа, приветствия, одобрения (бросание под ноги танцорам, преподнесение с напитком), кидание в небо по приезде сватов; монета утверждает пожелания, закрепляет магию слова...»[17].

Обряд тейтерень баня — «баня девичества», являющийся важной составной частью мордовской свадьбы, имеет типологически близкий аналог в мишарском брачном обряде — кыз мунчасы — «девичья баня»[18]. Широко распространенные предсвадебные причитания мордовской невесты «олькснемат», «аварькшнемат» типичны и для мишарской свадьбы, где невеста оплакивает свою судьбу тан кучат («петушиная заря») у темниковских татар[19], кыз елату («заставить молодую плакать») — у лямбирских татар[20] Жанровый состав мордовских свадебных песен и плачей, представленный величальными, корильными, плясовыми песнями, благопожеланиями и др., типологически схож с мишаро-татарскими.

Исследователи, рассматривая и сравнивая основные художественно-изобразительные средства, тематику, образы, ритмо-мелодический рисунок свадебного фольклора и обрядов мордвы и татар, засвидетельствовали значительную типологическую близость этого раздела устной поэзии. Отмечается, что «...73 % мишарских и мордовских свадебных обрядов типологически близки по содержанию друг к другу, около 53 % совпадают практически полностью...»[21] и лишь незначительная часть обрядов имеет типологические расхождения.

Результатом длительных контактов мордвы с татарским народом можно объяснить функционирование целого пласта заимствованных тюркизмов в мокшанском и эрзянском языках (более 200 слов), представляющих названия предметов, явлений, состояний, терминологию родства и др. Вот некоторые из них: конев, кагод — «бумага», парсей — «шелк», пакся — «поле», куда — «сват», конак — «гость», козя — «богатый», асу — «польза», балдыз — «свояченица», акля — «старшая сестра», алуж — «любимый», цера — «мужчина», комля — «хмель», эмеж — «овощи», куяр — «огурец» и т.д. Эта лексика фонетически освоена, прочно вошла в язык и находится в активном словаре носителей языка. По данной проблематике проводятся научные исследования[22].

Таким образом, жизнь народов Мордовии, связанных узами дружбы, совместной хозяйственно-экономической деятельностью, схожими социально-бытовыми устоями, представляет собой яркий пример интегративных процессов в области духовной

культуры, привлекает внимание ученых типологическими явлениями в этнографии и фольклоре этносов.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] *Евсевьев М.Е.* Изб. тр. В 5 т. Саранск, 1966. Т. 5. С. 445.

[2] *Мухамедова Р.Т.* Татары-мишари: Историко-этнографическое исследование. М., 1972. С. 169.

[3] *Евсевьев М.Е.* Указ. раб. С. 387.

[4] Там же. С. 386.

[5] Там же. С. 388.

[6] Список с писцовой и межевой книги города Свияжска и уезда (1565—1567). Казань, 1909. С. 108.

[7] Там же. С. 104.

[8] *Мухамедова Р.Г.* Указ. раб. С. 159—160.

[9] Там же. С. 157.

[10] *Акашкин М.М.* Свадебные обряды песни татар-мишарей и мордвы (сравнительный анализ). Автореф. дис. ... канд. филол. наук. Казань, 2000. С. 9.

[11] Там же. С. 10.

[12] Там же. С. 4.

[13] *Евсевьев М.Е.* Мордовская свадьба. Саранск, 1990. С. 13.

[14] Там же.

[15] *Мухамедова Р.Г.* Указ. раб. С. 159—160.

[16] Там же. С. 160.

[17] См.: *Султангареева Р.Г.* Башкирский свадебно-обрядовый фольклор. Уфа, 1994. С. 23.

[18] См.: *Мухамедова Р.Г.* Указ. раб. С. 161.

[19] Там же.

[20] *Акашкин М.М.* Указ. раб. С. 11.

[21] Там же. С. 21.

[22] *Бутылов Н.В.* Тюркские заимствования в мордовских языках. Автореф. дис. ... канд. филол. наук. Саранск, 1998. 20 с.

Поступила 23.04.2002.

БЕЛЯЕВА Н.Ф. Традиционное воспитание детей у мордвы / Под ред. В.И.Козлова. — Саранск: Мордов. гос. пед. ин-т, 2001. — 260 с.; Беляева Н.Ф. Традиционные институты социализации детей и подростков у мордвы. — Саранск: Мордов. гос. пед. ин-т, 2002. — 102 с.

На современном этапе проблема социализации детей и подростков как неотъемлемая часть образа жизни и культуры народа и человечества в целом привлекает пристальное внимание не только философов, психологов, социологов, педагогов, но и этнографов, для которых особый интерес прежде всего представляет сравнительно историческое изучение механизмов, факторов, институтов социализации, посредством которых ребенок становится членом этнически конкретного коллектива. Как известно, в ходе социализации личности осуществляется передача культурных ценностей от поколения к поколению и тем самым сохраняется культурная преемственность. В этих двух монографических исследованиях, объединенных одной тематикой, автор пытается показать как в различных условиях передается не культура вообще, а культура этническая, в результате чего в процессе социализации происходит воспроизводство этноса как социокультурного единства. В этом проявляется актуальность рецензируемых работ.

Обращаясь к изучению традиционной системы социализации среди мордвы, Н.Ф.Беляева на конкретных данных показывает те насущные проблемы современной семьи, от которых во многом зависит и воспроизводство самого этноса. Научная новизна монографий состоит в том, что они, указывая на общечеловеческие ценности, связанные с проблемой семьи, дают верные ориентиры с учетом опыта прошлого, служащего укреплению семьи, семейно-брачных отношений, так как тот гуманистический потенциал, который занимал значительное место в традиционной мордовской семье, во многом может стать фундаментом нравственного и духовного воспитания подрастающего поколения, привития ему устойчивых образцов поведения, в том числе и в брачно-семейной сфере.

Делая основной упор на анализ мира детства, определяющего начальный этап становления личности в рамках мордовского этноса, а также тех отношений и институтов, которые глубже всего укоренились в его традиционно-бытовой культуре, автору удалось достаточно последовательно проследить и охарактеризовать нормативный образ детей в культуре и его влияние на стиль социализации, родильную обрядность, механизмы включения новорожденного в социальную структуру общества, традиционные институты социализации в целом, средства и методы приобщения детей и подростков к традиционной культуре.

К достоинствам исследования следует отнести широкое представление оригинального материала по возрастной терминологии, о способах и материальных средствах ухода за младенцами, особенностях детской субкультуры, стилях воспитания детей и подростков. При этом автор во многом подкрепляет свою мысль данными собственных полевых этнографических исследований, проводимых в течение двух десятилетий в различных регионах проживания мордвы, впервые вводимыми в научный оборот материалами архивов, этнографического бюро с.Тенишево, использован богатый статистический материал.

Умело выстроенная структура как первой, так и второй монографии подчинена объекту исследования, которым является традиционный тип социализации детей и подростков в мордовской крестьянской среде, со-

ответствующий хозяйственному и семейно-бытовому укладу XIX — начала XX вв. Автору удалось весьма аргументированно показать эволюцию, трансформацию семейных функций, а вместе с тем тенденцию возрождения системы ретрансляции культурных ценностей.

Достаточно подробно даны определения терминологии, использованной при раскрытии темы, что способствует лучшему осмыслению темы не только специалистами по данной проблематике, но и широкими читательскими кругами.

Анализируя мир детства в традиционной культуре мордвы, автор справедливо отмечает, что на воспитание детей во многом накладывали отпечаток такие черты крестьянского бытового уклада, как замкнутость, относительная неподвижность и архаичность его компонентов, однообразие и неприхотливость материальных и духовных ценностей. Убедительным толкованием этого является натурально-потребительская направленность, органическое сочетание земледелия, домашнего ремесла и промыслов мордовского крестьянства, что составляло материальную основу его функционирования. Достаточно обоснованы суждения ученого относительно особенностей социально-экономического развития, во многом определивших место и роль брака, а также детей в системе культуры этноса. Эта мысль удачно подкрепляется такими примерами из устного поэтического творчества мордвы, как «Ворота держатся на двух столбах, а дом — на двух головах», «Двор пуст без мужчины, дом — без женщины», «Женщина — все по дому, мужчина — в поле» и др.

Глубокий анализ родильной обрядности, включения новорожденного в социальную структуру, детской лечебно-предохранительной обрядности приводит автора к мысли о том, что рождение ребенка имело большое социальное и психологическое значение, так как только с появлением младенца семья становилась полноправным членом общины, а молодые родители получали весь комплекс прав и обязанностей, присущих данному обществу.

Многоаспектное исследование проведено по вопросу традиционных институтов социализации детей и подростков. Так, анализируя мордовскую семью в системе социальных институтов, на основе звеньев одной цепи — человек, семья, культура — наглядно продемонстрировано влияние количественных и качественных параметров семьи на процесс социализации в целом, какой нелегкий путь развития прошла семья у мордвы, начиная от классических форм, существовавших на стадии разложения родового строя, какова роль старшего поколения в процессе социализации детей.

Нельзя не согласиться с ученым относительно утверждения, что современное молодое поколение часто не знает своих родственников даже в третьем поколении, что восстанавливать утраченные традиции нужно с веры в семейные идеалы, с возрождения в детях генетической памяти, чтобы впоследствии родители, братья и сестры не оставались без взаимной поддержки и внимания.

Достаточно внимательно изучены автором общество сверстников, подростковая и юношеская субкультура. Круг сверстников Беляева вполне правомерно считает своеобразной моделью общества, в котором общение является специфическим каналом информации, через свои отношения с себе подобными ребенок познает себя как индивид.

Предметом особого внимания ученого является анализ места сельской общины в социальном механизме формирования личности. Автор доказательно показывает, как она активно приобщала детей и молодежь к нормам общественной, правовой, трудовой жизни, к системе общинного этикета и его вековых правил, коллективным видам работы, общественным праздникам, религиозным верованиям. Выигрышным в работе является то, что сущность мордовской общины как социализирующего ин-

ститута охарактеризована в целом, с ее структурообразными элементами и основными функциями.

Теоретически обоснованы функции социализации. Этому в работе посвящена отдельная глава. Мы солидарны с утверждением о том, что традиционное мировоззрение мордвы рассматривало воспитание как длинный и сложный процесс, более ответственный и значимый, чем сам акт рождения ребенка. Этот тезис автор удачно подкрепляет выдержками, взятыми из устного поэтического творчества мордвы: «Трудно детей рожать, но еще труднее их растить /воспитывать/», «Детей воспитать — не то, что рожать» («Традиционное воспитание детей у мордвы». С. 94).

На наш взгляд, в работе подробно изучены способы подготовки и включения детей и подростков в трудовую деятельность, вопросы развития их умственных способностей. Значительное место отведено исследованию формирования морально-нравственных ценностей. Беляева опирается на лучшие образцы устно-поэтического творчества, где, по сути, дана программа нравственного воспитания. В качестве иллюстративного материала из устно-поэтического творчества мордвы удачно цитируются пословицы, поговорки, отрывки из лирических, обрядовых, колыбельных песен. Нередко приводятся примеры из произведений других жанровых форм устного творчества. Все это дает более полное, цельное представление о традиционных способах и формах социализации детей и подростков у мордвы.

Внимательно рассмотрен вопрос относительно заботы о здоровье и, в частности, о том, какую роль играли в укреплении здоровья детей употребление здоровой народной пищи, внедрение в повседневную жизнь различных средств физического развития, среди которых заметное место занимают народные игры.

Исследователь приходит к верным, на наш взгляд, выводам о том, что мордовский народ выработал свой стиль социализации личности, который определяется, во-первых, историческими и социально-экономическими условиями, жизненным укладом; во-вторых, традиционными представлениями о роли и значимости детей в структуре общества.

Монографии Беляевой имеют ярко выраженную этнопедагогическую направленность и привлекают внимание дисциплиной мысли, наглядностью доказательств. Заслуживает одобрения их методологическая выверенность, научно-теоретическая оснащенность, умелое сочетание в книгах анализа с обобщающими выводами. Труды ученого — крупный вклад в создание современной концепции истории мордвы, где вопросы, связанные с социокультурной подготовкой молодого поколения, занимают значительное место. Таковы, на наш взгляд, бесспорные достоинства монографий.

Вместе с тем необходимо сделать ряд замечаний. В основном работа носит цельный характер. Однако в отдельных местах описательность превалирует над конкретным анализом, особенно в параграфах, отражающих естественно-исторические и краеведческие вопросы.

Больший акцент в исследовании делается на анализ традиционных методов воспитания детей и подростков у мордвы. Следовало бы шире проследить и тенденции нравственного развития подрастающего поколения в постсоветский период.

Однако эти замечания в целом не снижают высокого научного, методологического уровня исследования. Они вполне объяснимы при анализе большого количества материала и разработке сложных вопросов этнографии.

Монографические исследования Беляевой значительно продвигают научное понимание механизмов передачи этнокультурных традиций мордвы в процессе социализации детей.

А.И.БРЫЖИНСКИЙ,
доктор филологических наук,
профессор,
член Союза писателей России
(г.Саранск)

ЛУШИН А.И. Власть и правозащитное движение в СССР (историко-правовой аспект). — Саранск: Мордов. кн. изд-во, 2002. — 368 с.

В монографии на примере правозащитного движения анализируется историко-правовой аспект деятельности высших органов коммунистической партии и государства, периодической печати, судебной психиатрии, а также пенитенциарной системы в борьбе с инакомыслием в стране.

Для историков, юристов, преподавателей, студентов и тех, кто интересуется новейшей историей России.

СЫГОНИН Н.И. Дважды рожденный: историческая летопись и нынешний день Кадошкинского района / Н.И.Сыгонин, Л.И.Фролова, Р.Н.Бусарова. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2002. — 288 с.

В книге развернута историческая панорама событий, происходивших с древнейших времен до наших дней на территории, вошедшей в Кадошкинский район Республики Мордовия. Представлена обширная галерея портретов людей, творивших историю своей малой Родины и страны.

Для широкого круга читателей, учителей, краеведов, школьников и студентов, изучающих историю родного края.

ИВАНОВА Л.А., КИРИЧЕК П.Н. Социальное партнерство: новый модус бытия. — Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 2002. — 196 с.

В монографии излагаются основы теории и практики социального партнерства, раскрывается механизм практического использования его потенциала для поддержания в регионе стабильных партнерских отношений между различными социальными группами.

Для государственных служащих, ученых, преподавателей и студентов, а также для всех, интересующихся проблемами развития современных управленческих и коммуникативных систем и технологий.

Российская политика: прошлое, настоящее, будущее: Сборник трудов /Под ред. Г.Ф.Доброноженко, В.А.Ковалева. — Сыктывкар: Изд-во Сыктывкар. ун-та, 2002. — 222 с.

Сборник посвящен взаимодействию инноваций и традиций в политическом процессе. Рассматриваются политические аспекты отечественной аграрной истории, причины и перспективы политической трансформации постсоветской России, социокультурные аспекты политического развития российского общества и государства.

Для специалистов в области общественных наук, студентов, изучающих политологию, историю, социологию, и всех, интересующихся российской политикой.

ABSTRACTS

«Informational Society» Formation in Regions of Russia.
Main trends and problems of the development of informational society in Russia are highlighted in the editors' article. The text of Okinava Charter of global informational society is presented.

L.N.Linik. To the Issue of Subdivision of Legal Regulation between the Russian Federation and its Constituent Entities in the Sphere Legal Relations in Election Procedures.
Authorities of the RF constituent entities in the sphere of election legal relations regulation are under analysis in the article. Measures for their modernisation are offered.

I.V.Bakhlov. Social Federalism: Basic Conceptions, their Roots and Evolution.
The contents of basic trends in social federalism are described in the article. Their roots, theoretical significance and practical application are analysed.

G.M.Samostroyenko. Development Strategy of a Region as a Product.
The contents of the notion «development strategy» is illustrated, product essence of the strategy is substantiated, the place of marketing approach in the process of formation and implementation of the region development strategy is determined.

V.I.Osipov. Information and Management of Regional Industrial Companies Expenses.
In the article basic trends and elements of presently developing in the Republic of Mordovia system of management of regional industrial companies expenses are analysed, its objectives and the place of objective regulation and planning of production activity expenses are determined.

E.D.Kormishkin. Economic Security as Basis for Anti-Crisis Administration of the Region.
Constituent entities of the system of economic security of the region are analysed in the article, its priorities and the system of economic security indices are highlighted. Different variants of crisis and reformation strategies are presented.

A.S.Livshits. Development of Regional Industrial Companies Management.
Basic trends in the development of management of regional industrial companies of the Ivanovo Oblast are shown in the article. Data of expert survey of personnel provision evaluation of companies are given.

V.V.Yanov. Promissory Notes Turn-Over: Regional Peculiarities.
Perspectives for the development of promissory notes turn-over in Russian regions are under analysis. Its peculiarities and advantages as well as the scheme for municipal promissory notes turn-over are highlighted.

M.M.Gudov, N.N.Semenova. Modernisation of Crediting System of Agri-Industrial Complex Enterprises.
In the article main trends for formation of agriculture crediting system on the basis of leasing development, long-term loan (mortgage) and agricultural credit co-operation are analysed.

Yu.N.Andreev. Regional Scientific and Innovation Complexes as a Resource for Development.
Relations between state power bodies and scientific organisations, system of share financing of different regional programmes and scientific and research works are under analysis in the article.

V.V.Ivanov. Science-Cities as Constituent Entity of Russian Innovation System.
Main trends in state policy and legal basis for the development of science-cities, mechanisms for its implementation as well as scientific and methodical and organisational provision for the development of science-cities are under analysis.

B.D.Shulgin, E.G.Kremko, S.V.Ustelemov, V.S.Kortov. Priorities of the Sverdlovsk Oblast Policy in the Sphere of Intellectual Property Involvement into Economic Turn-Over.

The article is devoted to the analysis of the results of scientific and research work, the results of the analysis of activities of the Sverdlovsk Oblast companies in the sphere of security and commercialisation of intellectual property as well as tendencies and problems for the development of licensing activity in the region, strategies and policy of the Sverdlovsk Oblast in the sphere of intellectual ownership involvement into economic turn-over are presented.

Certificate of Ministry of Education of the Russian Federation on the Results of the Experiment on Introducing Unified State Examination in 2002 and Objectives of the Experiment for 2003.

Analytical letter of the Ministry of Education of the Russian Federation.

On Adoption of Draft Regulation on Student Building Groups.

Order of the Ministry of Education of the Russian Federation № 3216 of September 5, 2002.

On Granting Autonomy and Independence to Educational Institutions in the Course of Introducing Off-Budget Activity.

Letter of All-Russian public organisation of the Council of directors of Russian compulsory special educational institutions to the Chairman of the Committee on education and science of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

VII Congress of the Russian Council of Rectors: Results and Perspectives.

Materials of the VII Congress of the Russian Council of Rectors.

Recommendations of XII All-Russian Session «Problems of Education Quality».

The text of the recommendations of the Session, held in Ufa on May 24 — 29, 2002.

I.I.Borisov, V.S.Listengarten. Council of Rectors as Centre for Interaction of Universities of a Region.

The article is devoted to the activities of the Council of Rectors of the Voronezh Oblast. General trends for interaction of universities of the region which are regularly determined by the Council of Rectors as well as the results of such interaction are under analysis.

N.R.Kelchevskaya, M.I.Srogovich. Interdependence between Universities and Enterprises with the Account of Tendencies in Branch Development.

In the article the system of methods for determining interdependence between the indices of an enterprise activity, its requirements to specialists and their training by a university is offered.

On Federal Task Programme «Social Development of the Village till 2010».

Regulation of Government of the Russian Federation № 858 of December 3, 2002.

V.L.Kurakov. Actual Problems of Social Development of Russia.

In the article actual problems in the sphere of the social development of Russia in the conditions of economic relations transformation are analysed. It is reflected on the issue of the necessity of Russia entering the global economy.

V.I.Rogachev. Integrated Processes and Cultural Interaction between Finno-Ugric and Turkic peoples of the Middle Volga Region (on the example of wedding songs and rites of mordva and tatars).

In the article ethno-cultural inter-relations of the Finno-Ugric and Turkic peoples of the Middle Volga Region are analysed, typological and similar features in songs and rites are emphasised.

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство образования Российской Федерации, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала — процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношения федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-технической сфере, образовании и культуре.

Объем журнала — 10 п.л.

Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» «Газеты и журналы».

Подписная цена на 1-е полугодие 2003 г. — 100 руб.

Индекс журнала **73335**

Журнал распространяется по подписке, часть тиража — бесплатно.

Технический редактор *Т.Т.Алыкова*
Макет *И.А.Пакшиной*
Перевод аннотаций *С.И.Лягущенко*

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати и информации Российской Федерации. Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г.
Сдано в набор 09.01.2003. Подписано в печать 12.02.2003. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 13,95. Уч.-изд. л. 13,45. Усл. кр.-отт. 14,32. Тираж 1000 экз. Заказ № 923.

Адрес редакции: 430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а. НИИ регионологии.
Тел. (834-2) 17-44-51, 18-07-00; факс (834-2) 17-39-95. E-mail: rri@moris.ru
Интернет: www.delmor.ru/base/region/default.htm

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете.
430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а.

Отпечатано в ГУП РМ «Республиканская типография «Красный Октябрь».
430000 г. Саранск, ул. Советская, 55а.