

СОДЕРЖАНИЕ

3 5 лет журналу «Регионология»

Проблемы федерализма

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

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

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

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

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

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

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

Образование: региональный аспект

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

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

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

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

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

Научно-техническое развитие и сотрудничество

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

СИЛА ЗАКОНА ДЕЛАЕТ ОБЩЕСТВО СТАБИЛЬНЫМ

*Радиообращение Президента РФ Б. Н. Ельцина
от 26 декабря 1997 г.*

Редколлегия:

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

Дорогие россияне!

Сегодня мое радиообращение — последнее в уходящем году. А значит, в некотором роде итоговое.

Все это время сама жизнь под-талкивала к тому, чтобы говорить о конкретных проблемах. О подготовке к зиме и положении в сельском хозяйстве. О военной и пенсионной реформах. Об учебе управленцев и образовании. О здоровье детей. О зарплате бюджетникам. Словом, постоянно обращался к тем вопросам, которые касались наших каждодневных проблем.

Почти все эти темы были связаны с состоянием экономики.

Сегодня для большинства очевидно: заметных успехов мало. Повседневная жизнь многих наших сограждан по-прежнему трудная. Люди справедливо жалуются на медленный ход переговоров. Все это еще станет предметом отдельного разговора. Мы обязательно исправим ошибки и сделаем все необходимые выводы.

А сейчас я бы хотел сказать о другом. О чем в текущие наших дел никак не удавалось завести разговор. О духовных ценностях и гражданской ответственности. О том, каково нам жить в этом новом, очень материальном мире. Какое поколение формируется на наших глазах.

В уходящем году главные усилия были брошены туда, где это нужнее всего, — на реформу экономики. Считали — будет у людей благополучная, обеспеченная жизнь — все остальное приложится. Автоматически. По принципу — бытие определяет сознание. Видимо, мы еще находимся в плену экономического материализма. Где основа всего — материальное производство. По-марксистски — базис. Эти термины мы уже отучились произносить. Но так и не отучились мыслить по этим шаблонам и правилам.

Разве что партийные лозунги заменили на макроэкономические. Вместо призыва «Даешь Днепрогэс и Магнитку!» — сначала кричали: «Приватизацию любой ценой!». Чуть позже — «Загоним доллар в валютный коридор!». Остальное, мол, — потерпит, подождет.

Наверное, в каждом из нас еще прочно сидит привычка к идеологическим догмам. Так и тянет — из рынка сделать нового идола. При этом мы почти перестали интересоваться

тем, что происходит в общественном сознании, в душах и судьбах людей. Из одной крайности — бросились в другую. Забыли о тех вещах, что влияют на экономику, пожалуй, сильнее всяких инвестиций.

К счастью, забыли все же не до конца.

Я призвал россиян сделать нынешний год годом согласия и примирения. И сам неуклонно этому следую. Даже когда приходится себя переламывать. Договариваться с когда-то «непримиримой» оппозицией.

Поначалу отношение к моей инициативе было скептическое. Немало нашлось и тех, кто воспринимал это как очередной лозунг. Но сейчас призывы бороться, крушить, свергать заметно поутихли. Не находят массовой поддержки.

Противостояние заменил диалог. Спокойный разговор о деталях и тактике проведения реформ. Теперь уже отношения выясняют не на улице, а за столом переговоров. Спорят не политические фанатики, а те, кто умеет работать. Это, согласитесь, уже достижение.

Однако, выпустив на свободу рынок, мы многое не учли. Задав ему правовые рамки, забыли о законах нравственных. О такой простой «вещи», как этика предпринимательства.

У нас еще мало осознают прямую связь между коммерческим успехом и социальной ответственностью. Что такой успех ко многому обязывает. Не много тех, кто, делая деньги, заботится о социальных проблемах своих сотрудников, создает новые рабочие места, занимается благотворительностью.

Оттого и образ нашего предпринимателя не очень-то привлекает людей. Не вызывает особого доверия. А те, кто пока не нашел себя в новой жизни, его просто отвергают. Если предприниматель не станет истинным «героем нашего времени» — нам процветающей державы не создать.

Но и сами предприниматели должны ясно осознать, что они сегодня — уже целый «новый класс». Опора и движущая сила общества. И смысл их деятельности заключается не только в личном успехе. Смысл — в общем благе. Иначе анекдоты про «новых русских» еще долго будут гулять по России.

В развитых странах социальная ответственность обеспеченных людей давно считается аксиомой. Поэтому там ценят меценатство, милосердие и заботу о неимущих. Наши же удачливые бизнесмены все еще продолжают эгоистично купаться в личном успехе, дразня большинство своих сограждан.

Долгие десятилетия мы привыкли ходить толпой, строим. Но сегодня, расставшись с идеей коллективизма, мы почти перестали чувствовать локоть друг друга. И теперь нам надо

практически заново учиться быть вместе. Жить общими заботами. А это — как заново учиться ходить. Иначе нам просто не дойти.

В наших поисках согласия жизненно важно и другое — уважать закон. Конечно, это приходит не сразу. После старой привычки к произволу властей это трудно принять. Тем более что к самим законам вопросов еще очень много.

Нужны согласованные действия парламента и Правительства. Хорошая работа судов, милиции, прокуратуры. Иначе люди никогда не увидят, что только сила закона делает общество стабильным, а жизнь — безопасной.

Отсюда — уклонение от налогов, финансовые махинации, теневая экономика. Конечно, это есть во всех странах мира. Но там это — исключение из правил. У нас, пожалуй, — наоборот.

В жесткой борьбе за «хлеб насущный» мы стали более равнодушными друг к другу. Почти привыкли к чужим бедам и несчастьям. Они уже перестают сильно заботить и трогать.

Хуже того — мы перестаем воспринимать старшее поколение как носителей бесценного опыта. Как необходимое звено продолжения традиций. Как связь времен.

Вы заметили — я все время говорю «мы». И не только потому, что несу ответственность за все, что происходит в стране. С высоты прожитых лет я могу оценить то, о чем еще мало задумывается наше новое поколение. Толи в силу возраста, то ли в силу утраты многих семейных традиций, которые веками цементировали наше общество.

Мне в жизни повезло: моя семья большая и дружная. Она всегда мне помогала. И по сей день поддерживает в самые трудные минуты. Поэтому еще раз могу повторить: мы должны больше внимания уделять семейным ценностям. Беречь их, защищать. Дать молодым веру в будущее. Помочь им найти себя. Дорогие друзья! Все мы — граждане России. Именно это объединяет всех нас. Благо России — наше благо. Пусть эти мои слова покажутся кому-то излишне высокими. Может быть, их не надо произносить часто. Но помнить — надо всегда. Они должны быть в наших сердцах. Делать благородными наши помыслы и намерения. Вселять в нас гордость за Отечество. Благодарю за внимание.

Утверждена Указом Президента Российской Федерации
от 17 декабря 1997 г. № 1300

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее именуется — Концепция) — политический документ, отражающий совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экологического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей.

В Концепции сформулированы важнейшие направления и принципы государственной политики. Концепция является основой для разработки конкретных программ и организационных документов в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

I. Россия в мировом сообществе

В настоящее время положение на международной арене характеризуется прежде всего усилением тенденций к формированию многополярного мира. Это проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными политическими, экономическими, финансовыми и информационными процессами. При сохранении значения военно-силовых факторов в международных отношениях все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Одновременно обостряется международная конкуренция в целях обладания природными, технологическими, информационными ресурсами, рынками сбыта.

Становление многополярного мира будет продолжительным. На его нынешнем этапе еще сильны рецидивы попыток создания структуры международных отношений, основанной на односторонних, в том числе военно-силовых, решениях ключевых проблем мировой политики.

На темпах и направлениях формирования новой структуры международных отношений будет сказываться и растущий разрыв между развитыми и развивающимися странами.

Нынешний период в развитии международных отношений открывает для Российской Федерации новые возможности обеспечения своей безопасности, но сопряжен с рядом угроз, связанных с изменением положения России в мире и сложностями в проведении внутренних реформ.

Созданы предпосылки для демилитаризации международных отношений, укрепления роли права в урегулировании спорных межгосударственных проблем, уменьшилась опасность прямой агрессии против Российской Федерации. Все это открывает принципиально новые возможности мобилизации ресурсов для решения внутренних проблем страны.

Имеются перспективы более широкой интеграции Российской Федерации в мировую экономику, в том числе в международные кредитно-финансовые институты — Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Европейский банк реконструкции и развития. Намечилась тенденция к усилению сотрудничества между Россией и рядом государств — участников Содружества Независимых Государств.

Расширилась общность интересов России со многими государствами по таким проблемам международной безопасности, как противодействие распространению оружия массового уничтожения, урегулирование и предотвращение региональных конфликтов, противодействие международному терроризму и наркобизнесу, решение острых экологических проблем глобального характера, включая ядерную и радиационную безопасность. Это значительно увеличивает возможность обеспечения национальной безопасности России невоенными средствами — за счет договорно-правовых, политических, экономических и других мер.

В то же время влияние России на решение кардинальных вопросов международной жизни, затрагивающих интересы нашего государства, значительно снизилось. В этих условиях усилилось стремление ряда государств к ослаблению позиций России в политической, экономической и военной областях.

Со значительными трудностями связан процесс создания модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы на принципах, выдвинутых во многом по инициативе России. Перспектива расширения НАТО на Восток является неприемлемой для России, поскольку представляет собой угрозу ее национальной безопасности. Еще недостаточно эффективны

многосторонние механизмы поддержания мира и безопасности как на глобальном уровне (ООН), так и на региональном (ОБСЕ, СНГ), что ограничивает наши возможности при использовании таких механизмов для обеспечения интересов национальной безопасности России политическими и правовыми средствами. Россия оказывается в определенной изоляции от интеграционных процессов, идущих в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Все это неприемлемо для нее как для влиятельной европейско-азиатской державы, имеющей национальные интересы в Европе, на Ближнем Востоке, в Центральной и Южной Азии, в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Еще недостаточно устойчивы позитивные тенденции во внутреннем развитии государства и общества. Главной причиной этого является сохранение кризисных явлений в российской экономике. Сократилось производство и ухудшилась его структура по сравнению с дореформенным периодом. Снижается инвестиционная и инновационная активность. Нарастает научно-техническое отставание России от развитых стран. Усиливается зависимость от импорта продовольствия и потребительских товаров, оборудования и технологий. Растет внешний и внутренний государственный долг. Происходит отток квалифицированных кадров из сферы материального производства и из научной сферы. Увеличивается количество чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Растет имущественное расслоение общества, снижается уровень жизни большей части населения. Все еще велик уровень преступности и коррупции.

Сокращается экономический, научный и демографический потенциал страны. Сузились рынки сбыта и сырьевая база российской промышленности. Несмотря на беспрецедентное увеличение доли внешней торговли в валовом национальном продукте, интеграция России в мировой рынок происходит зачастую на условиях, не выгодных для нашей страны.

Не достигнуто общественное согласие, не завершен процесс формирования объединяющей национальной идеи, которая определяет не только мировоззренческую основу, но и долгосрочные цели развития многонационального российского общества, основные пути и способы их достижения.

Нарушена прежняя система обороны, создание новой идет медленно. Появились большие по протяженности неохранные участки государственной границы Российской Федерации.

Вместе с тем Россия имеет все предпосылки для того, чтобы поддержать и упрочить свои позиции как державы, способной обеспечить процветание своего народа и играть важ-

ную роль в мировых процессах. Россия обладает значительным экономическим и научно-техническим потенциалом, определяющим способность страны к устойчивому развитию. Она занимает уникальное стратегическое положение на Евразийском континенте, обладает значительными запасами сырья и ресурсов. В стране сформированы основные институты демократической государственности и многоукладной экономики. Принимаются меры по стабилизации экономики и созданию предпосылок для роста производства на основе структурной перестройки промышленности. Россия является одним из крупнейших многонациональных государств, имеет многовековую историю и культуру, свои национальные интересы и традиции.

Все эти факторы, с учетом наличия у Российской Федерации мощного потенциала ядерных сил, создают предпосылки для обеспечения надежной национальной безопасности страны в XXI веке.

II. Национальные интересы России

Национальные интересы России основываются на национальном достоянии и национальных ценностях народов Российской Федерации, обеспечиваются возможностями экономики, политической и военной организации государства, духовно-нравственным и интеллектуальным потенциалом многонационального российского общества.

Система национальных интересов России определяется совокупностью основных интересов личности, общества и государства.

На современном этапе интересы личности состоят в реальном обеспечении конституционных прав и свобод, личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии.

Интересы общества включают в себя упрочение демократии, достижение и поддержание общественного согласия, повышение созидательной активности населения и духовное возрождение России.

Интересы государства состоят в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в установлении политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном исполнении законов и поддержании правопорядка, в развитии международного сотрудничества на основе партнерства.

Совокупность основных интересов личности, общества и государства определяет национальные интересы России в области экономики, во внутривластной, международной, оборонной и информационной сферах, в социальной области, духовной жизни и культуре.

Национальные интересы России в области экономики являются ключевыми. Комплексное решение проблем, связанных с реализацией национальных интересов России, возможно только на основе устойчивого функционирования многоотраслевого высокотехнологического производства, способного обеспечить ведущие отрасли экономики качественными сырьем и оборудованием, армию — вооружением, население и социальную сферу — предметами потребления и услугами, а внешнюю торговлю — конкурентоспособными экспортными товарами.

Чрезвычайно важным фактором является способность экономики обеспечить всем гражданам достойные условия и качество жизни, возможность реализации ими своих творческих сил, духовных запросов и материальных потребностей. Бедность как социальное явление должна быть исключена из жизни российского общества. Необходимо обеспечить достойную жизнь ветеранам, инвалидам и людям преклонного возраста, а также доступность для всего населения образования, культуры, медицинского обслуживания, транспорта, связи коммунальных услуг.

С точки зрения национальных интересов в области экономики наиболее актуальным является обеспечение ее функционирования в режиме расширенного воспроизводства, защиты интересов отечественных производителей, повышения инновационной и инвестиционной активности, постоянного контроля за стратегическими ресурсами страны, поддержания научного потенциала, способного утвердить независимость России на стратегически важных направлениях научно-технического прогресса.

Важнейшим условием реализации национальных интересов в этой области является переход экономики к модели устойчивого развития с определенным уровнем государственного регулирования экономических процессов, гарантирующего стабильное функционирование и развитие многоукладной экономики и обеспечивающего сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения окружающей среды в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений.

Единство экономического пространства, наличие большого и разнообразного внутреннего рынка являются важнейшим на-

циональным достоянием России. Его сохранение и развитие с учетом производственной специализации регионов имеет консолидирующее значение для российской экономики.

Во внешнеэкономической сфере национальные интересы России заключаются в установлении для российских производителей таких экономических связей, которые бы обеспечили реализацию интересов российских предприятий, способствовали повышению конкурентоспособности отечественной продукции, эффективности производства и экономическому росту. Россия не приемлет силовых методов во внешнеэкономической деятельности.

Во внутривластной сфере национальные интересы России состоят в обеспечении гражданского мира, национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, стабильности государственной власти и ее институтов, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных и международных конфликтов, национального и регионального сепаратизма.

Согласование интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной политики — важнейшие задачи, решение которых позволит обеспечить внутривластную стабильность и единство России. Комплексное решение этих задач должно составлять основу внутренней государственной политики и обеспечивать развитие Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства.

Национальные интересы Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью и коррупцией требуют консолидации усилий общества и государства, резкого ограничения экономической и социально-политической основы этих противоправных явлений, выработки комплексной системы мер правового, специального и иного характера для эффективного пресечения преступлений и правонарушений, для обеспечения защиты личности, общества и государства от преступных посягательств для создания системы контроля за уровнем преступности.

Усилия общества и государства должны быть направлены на формирование системы мер действенной социальной профилактики и на воспитание законопослушных граждан.

Борьба с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и бандитизмом должна быть ориентирована на предупреждение и пресечение противоправных действий, неотврат-

тимность ответственности за любое преступление и на защиту права каждого человека на личную безопасность вне зависимости от национальности, гражданства, вероисповедания, взглядов и убеждений.

Национальные интересы в области духовной жизни, культуры и науки во многом определяют ход реформ и их результат. Духовное возрождение общества, его нравственные ценности непосредственно влияют на уровень развития экономики и всех сфер жизни. Чрезвычайно важным является утверждение в обществе идеалов высокой нравственности и гуманизма, развитие многовековых духовных традиций Отечества.

Реализация этого требует такой государственной политики, при проведении которой исключается возможность нанесения ущерба российской культуре, обеспечиваются сохранение и приумножение ее национальных ценностей и национального достояния, дальнейшее духовное и интеллектуальное развитие общества.

Национальные интересы Российской Федерации в международной сфере требуют проведения активного внешнеполитического курса, направленного на упрочение позиций России как великой державы — одного из влиятельных центров формирующегося многополярного мира. Основными составляющими этого курса являются:

формирование на добровольной основе интеграционного объединения государств — участников Содружества Независимых Государств;

развитие равноправного партнерства с другими великими державами — центрами экономической и военной мощи;

развитие международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью и терроризмом:

упрочение тех механизмов коллективного управления мировыми политическими и экономическими процессами, в которых Россия играет важную роль, и в первую очередь укрепление Совета Безопасности ООН.

Безусловно приоритетным направлением внешнеполитического курса России является и будет являться деятельность по обеспечению нерушимости границ и территориальной целостности государства, по защите его конституционного строя от возможных посягательств других государств.

Реализация национальных интересов России в международной сфере во многом определяется характером отношений с ведущими державами и интеграционными объединениями мирового сообщества. Развитие равноправных партнерских отношений с ними отвечает статусу российской Федерации и

ее внешнеполитическим интересам, призвано укрепить глобальную и региональную безопасность, создать благоприятные условия для участия нашей страны в мировой торговле, научно-техническом и кредитно-финансовом сотрудничестве.

Национальным интересам России отвечает развитие диалога и всестороннего сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы, Америки, Ближнего Востока, Западной Азии, Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона. Национальные интересы России в международной сфере включают в себя также защиту жизни, достоинства, международно признанных гражданских прав и свобод российских граждан и наших соотечественников за рубежом.

Национальные интересы России в оборонной сфере заключаются прежде всего в обеспечении безопасности личности, общества и государства от военной агрессии со стороны других государств. Обеспечение безопасности в оборонной сфере требует концентрации усилий общества и государства на планомерном военном строительстве.

Существующая военная организация для государства обременительна. Необходимо ее реформировать в ходе военного строительства, которое должно учитывать изменение баланса сил на мировой арене и эффективно использовать экономические возможности государства для обеспечения адекватного реагирования на военные угрозы национальным интересам Российской Федерации.

Национальные интересы России в информационной сфере обуславливают необходимость сосредоточения усилий общества и государства на решении таких задач, как соблюдение конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и обмена ею, защита национальных духовных ценностей, пропаганда национального культурного наследия, норм морали и общественной нравственности, обеспечение права граждан на получение достоверной информации, развитие современных телекоммуникационных технологий. Планомерная деятельность государства по реализации этих задач позволит Российской Федерации стать одним из центров мирового развития в XXI веке. В то же время недопустимо использование информации для манипулирования массовым сознанием. Необходимо защита государственного информационного ресурса от утечки важной политической, экономической, научно-технической и военной информации.

Национальные интересы России носят долгосрочный характер и определяют основные цели на ее историческом пути, формируют стратегические и текущие задачи внутренней и

внешней политики государства, реализуются через систему государственного управления.

Необходимым условием реализации национальных интересов России является возможность самостоятельно решать внутренние политические, экономические и социальные задачи, независимо от намерений и позиций иностранных государств и их сообществ, поддерживать такой уровень жизни населения, который бы обеспечивал национальное согласие и общественно-политическую стабильность в стране.

III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации

Новая для России геополитическая и международная ситуация, негативные процессы в отечественной экономике, обострение межнациональных отношений и социальная поляризация российского общества создают прямую угрозу национальной безопасности страны.

Кризисное состояние экономики — основная причина возникновения угрозы национальной безопасности Российской Федерации. Оно проявляется через существенное сокращение производства, снижение инвестиционной и инновационной активности, разрушение научно-технического потенциала, стагнацию аграрного сектора, расстройство платежно-денежной системы, уменьшение доходной части федерального бюджета, рост государственного долга. Несомненной угрозой является увеличение доли топливно-сырьевого сектора, формирование экономической модели, основанной на экспорте топлива и сырья и импорте оборудования, продовольствия и предметов потребления, что может привести к завоеванию внутреннего рынка России иностранными фирмами.

Эти угрожающие проявления характеризуются увеличением вывоза за пределы России валютных запасов, стратегически важных видов сырья при крайне неэффективном либо криминальном использовании прибыли, увеличением оттока квалифицированных кадров и интеллектуальной собственности из России, неконтролируемой утечкой капитала, ростом зависимости страны от иностранных производителей высокотехнологичной техники, неразвитостью финансовой, организационной и информационной поддержки российского экспорта, нерациональной структурой импорта.

Падение научно-технического потенциала страны ведет к утрате Россией передовых позиций в мире, снижению качества исследований на стратегически важных направлениях

научно-технического прогресса, деградации наукоемких производств, понижению технического уровня материального производства, росту вероятности техногенных катастроф, технологической зависимости России от ведущих стран Запада и подрыву оборонного потенциала государства, делает труднодостижимой кардинальную модернизацию национальной технологической базы.

Особую угрозу создает низкий уровень крупномасштабных инвестиций в российскую экономику. Без крупных капиталовложений в стратегические сферы экономики экономическое возрождение России невозможно.

Угрозой безопасности России в социальной сфере, как следствие кризисного состояния экономики, является увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, усиление социальной напряженности.

Наращение негативных проявлений в социальной сфере ведет к снижению интеллектуального и производительного потенциала России, сокращению численности населения, истощению основных источников духовного и экономического развития, может привести к утрате демократических завоеваний. Для устранения этой угрозы необходима выработка общенациональной социальной программы.

Угроза истощения природных ресурсов и ухудшения экологической ситуации в стране находится в прямой зависимости от уровня развития экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранных мероприятий и их высокой ресурсоемкости, отсутствия либо ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры. Нарастает тенденция использования территории России в качестве места захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ, размещения на российской территории вредных производств.

Ослабление государственного надзора и отсутствие эффективных правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности.

Негативные процессы в экономике усугубляют центробежные устремления субъектов Российской Федерации и ведут к

нарастанию угрозы нарушения территориальной целостности и единства правового пространства страны.

Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда национальных общественных формирований, способствуют усилению национального сепаратизма, создают благоприятные условия для возникновения конфликтов на этой почве. Помимо усиления политической нестабильности это ведет к ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих — производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

К числу факторов, усиливающих угрозу нарастания национализма, национального и регионального сепаратизма, относятся массовая миграция и неуправляемый характер воспроизводства рабочей силы в ряде регионов страны. Основными причинами этого являются последствия распада СССР на национально-территориальные формирования, провалы национальной и экономической политики как в России, так и в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, распространение и эскалация конфликтных ситуаций на национально-этнической почве.

Имеет место также целенаправленное сознательное вмешательство иностранных государств и международных организаций во внутреннюю жизнь народов России, ослабление роли русского языка как государственного языка Российской Федерации.

Все более опасным фактором, размывающим единое правовое пространство страны, становится принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Продолжающееся разрушение единого духовного пространства России, экономическая дезинтеграция и социальная дифференциация провоцируют усиление напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой явную угрозу федеративному устройству Российской Федерации.

Угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту. Ошибки, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных сферах государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной социаль-

ной государственной политики, снижение духовно-нравственного уровня общества являются объективными факторами, способствующими сохранению преступности и коррупции.

Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, сращивании исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. Преступный мир, по существу, бросил вызов государству, вступив с ним в открытую конкуренцию. Поэтому борьба с преступностью и коррупцией носит не только правовой, но и политический характер.

Вследствие масштабного, зачастую конфликтного передела собственности, обострения борьбы за власть на основе групповых, политико-идеологических и этнонационалистических интересов нарастает угроза терроризма. Слабость профилактических мер предупреждения преступных проявлений, правовой нигилизм, отток из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров увеличивают степень воздействия этой угрозы на общество.

Вызывает тревогу угроза физическому здоровью нации. Ее истоки лежат практически во всех сферах жизни и деятельности государства и наиболее явно проявляются в кризисном состоянии систем здравоохранения и социальной защиты населения, стремительном возрастании потребления алкоголя и наркотических веществ.

Последствиями этого глубокого системного кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни, ухудшение здоровья людей, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи.

Такое развитие демографических процессов обуславливает снижение духовного, нравственного и творческого потенциала общества.

Угрозы национальной безопасности Российской Федерации в международной сфере проявляются через попытки других государств противодействовать укреплению России как одного из влиятельных центров формирующегося многополярного мира. Это находит свое отражение в действиях, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, в том числе с использованием межэтнических, религиозных и других внутренних противоречий, а также в территориальных притязаниях со ссылками в отдельных случаях на

отсутствие четкого договорно-правового оформления государственных границ. Своей политикой такие государства стремятся снизить значимость Российской Федерации в решении ключевых проблем мирового сообщества и в деятельности международных организаций. В целом это может привести к ограничению влияния России, ущемлению ее важнейших национальных интересов и ослаблению ее позиций в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье и Центральной Азии.

Угроза возникновения или обострения в государствах — участниках Содружества Независимых Государств политических, этнических, экономических кризисов, способных затормозить или разрушить процесс интеграции, приобретает для нашего государства особое значение. Российской Федерации крайне важно становление этих стран как дружественных, независимых, стабильных и демократических.

Несмотря на позитивные перемены в мире, сохраняются угрозы национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере. Учитывая глубокие изменения в характере отношений Российской Федерации с другими ведущими державами, можно сделать вывод, что угроза крупномасштабной агрессии против России в обозримом будущем практически отсутствует. Вместе с тем нельзя исключить попытки силового соперничества с Россией. Наиболее реальную угрозу для России в оборонной сфере представляют существующие и потенциальные очаги локальных войн и вооруженных конфликтов вблизи ее государственной границы.

Серьезную угрозу представляет собой распространение ядерного и других видов оружия массового уничтожения, технологий их производства и средств доставки, и прежде всего в сопредельных с Россией странах или близких к ней регионах.

Одновременно расширяется спектр угроз, связанных с международным терроризмом, в том числе с возможным использованием ядерного и других видов оружия массового уничтожения.

Угрозой для национальной безопасности России в оборонной сфере остается сохранение или создание крупными державами (их коалициями) мощных группировок вооруженных сил в прилегающих к ее территории регионах. Даже при отсутствии агрессивных намерений в отношении России такие группировки представляют собой потенциальную военную опасность.

Расширение НАТО на Восток и превращение его в доминирующую военно-политическую силу в Европе создают угрозу

нового раскола континента, крайне опасного в условиях сохранения в Европе мобильных ударных группировок войск, ядерного оружия, а также недостаточной эффективности многосторонних механизмов поддержания мира.

Технологический отрыв ряда ведущих держав мира и наращивание их возможностей для создания вооружений и военной техники новых поколений могут привести к качественно иному этапу развертывания гонки вооружений.

Угрозы национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере также кроются в незавершенности процесса реформирования военной организации государства, сохраняющемся разрыве между политическими установками и их реализацией в военной и военно-технической политике, недостаточном финансировании национальной обороны, неразработанности современных подходов к военному строительству и в несовершенстве его нормативной правовой базы.

На современном этапе это проявляется в крайней остроте социальных проблем в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, критически низким уровне оперативной и боевой подготовки войск (сил) и штабов, недопустимом падении уровня укомплектованности войск (сил) современными и перспективными видами вооружения и военной техники, а в целом — в снижении возможностей государства для обеспечения безопасности Российской Федерации.

Наметилась тенденция к нарастанию угрозы агентурного и оперативно-технического проникновения в Россию иностранных разведок. Объектами их деятельности становятся органы государственной власти, политические партии и иные общественные объединения, банки и другие кредитные организации, промышленные предприятия, научно-исследовательские организации, средства массовой информации. Последствиями этой деятельности могут стать усиление противодействия избранному Россией курсу, подрыв ее экономики путем вовлечения в убыточные торгово-экономические сделки, нерациональное военно-техническое сотрудничество, развертывание научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в перспективных направлениях, втягивание России в региональные конфликты и дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в стране.

Анализ угроз национальной безопасности Российской Федерации показывает, что главные из них в настоящее время и в обозримой перспективе не имеют военной направленности, носят преимущественно внутренний характер и сосредоточены

во внутривнутриполитической, экономической, социальной, экологической, информационной и духовной сферах.

Развитие качественно новых отношений с ведущими государствами мира и практическое отсутствие угрозы крупномасштабной агрессии против России при сохранении ее ядерного потенциала сдерживания позволяют перераспределить ресурсы государства и общества для решения в первоочередном порядке острых внутренних проблем.

IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации путем совместной целенаправленной деятельности государственных и общественных институтов, а также граждан, принимающих участие в выявлении, предупреждении различных угроз безопасности личности, общества и государства и в противодействии им, является обязательным и непереносимым условием эффективной защиты национальных интересов России.

Основными направлениями деятельности государства и общества по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации являются:

объективный и всесторонний анализ и прогнозирование угроз национальной безопасности во всех сферах их проявления;

определение критериев национальной безопасности и их пороговых значений, выработка комплекса мер и механизмов обеспечения национальной безопасности в сферах экономики, внешней и внутренней политики, общественной безопасности и правопорядка, обороны, в информационной и духовной сферах;

организация работы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации по реализации комплекса мер, направленных на предотвращение или ослабление угроз национальным интересам;

поддержание на необходимом уровне стратегических и мобилизационных ресурсов государства.

Главной целью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является создание и поддержание такого экономического, политического, международного и военно-стратегического положения страны, которое бы создавало благоприятные условия для развития личности, общества и государства и исключало опасность ослабления роли и значе-

ния Российской Федерации как субъекта международного права, подрыва способности государства реализовать свои национальные интересы на международной арене.

Важнейшими задачами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:

подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса;

совершенствование законодательства Российской Федерации, укрепление правопорядка и социально-политической стабильности общества, российской государственности, федерализма и местного самоуправления;

формирование гармоничных межнациональных отношений; обеспечение международной безопасности России путем налаживания равноправного партнерства с ведущими государствами мира;

укрепление безопасности государства в оборонной и информационной сферах;

обеспечение жизнедеятельности населения в техногенно безопасном и экологически чистом мире.

Основными принципами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:

соблюдение Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации при осуществлении деятельности по обеспечению национальной безопасности;

единство, взаимосвязь и сбалансированность всех видов безопасности, изменение их приоритетности в зависимости от ситуации;

приоритетность политических, экономических, информационных мер обеспечения национальной безопасности;

реальность (с учетом имеющихся ресурсов, сил и средств) выдвигаемых задач;

соблюдение норм международного права и российских законов при осуществлении мер принудительного характера (в том числе с использованием военной силы);

сочетание централизованного управления силами и средствами обеспечения безопасности с передачей в соответствии с федеративным устройством России части полномочий в этой области органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Обеспечение безопасности и защита национальных интересов России в экономической сфере являются главным содержанием политики государства, направленной на подъем экономики и проведение независимого и социально ориентированного экономического курса.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации во внутриэкономической деятельности государства являются правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, принятие и реализация необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при 'снижении уровня техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности промышленной продукции, подъему благосостояния народа. Переход к высокоэффективной и социально ориентированной рыночной экономике должен осуществляться как постепенный процесс формирования оптимальных механизмов организации производства и распределения общественного продукта в целях максимально возможного роста благосостояния общества и каждого гражданина.

На первый план при этом выдвигаются такие задачи, как устранение деформаций в структуре российской экономики и преодоление прогрессирующего сокращения производства продукции высокой степени переработки, поддержка отраслей, являющихся основой расширенного воспроизводства, обеспечения занятости населения.

Для этого необходимо усилить государственную поддержку инвестиционной и инновационной активности, принять меры по облегчению доступа предприятий к долгосрочным кредитам на финансирование капитальных вложений, осуществить реальную государственную поддержку целевых программ структурной перестройки промышленности.

Важнейшими задачами в области обеспечения экономической безопасности являются опережающее развитие конкурентоспособных отраслей и производств, неуклонное расширение рынка наукоемкой продукции. Для этого должны быть приняты меры, стимулирующие передачу новых военных технологий в гражданское производство, введен механизм выявления и поддержки развития прогрессивных технологий, освоение которых обеспечит конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке.

Это предполагает концентрацию финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники, поддержку ведущих научных школ, стимулирование привлечения частного капитала на основе организации фондов и использования грантов, осуществление программ развития территорий с высокой концентрацией научно-техни-

ческого потенциала, создание при поддержке государства инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских разработок с одновременной защитой интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом, развитие общедоступной сети научно-технической и коммерческой информации.

Государство содействует становлению и развитию частного предпринимательства во всех сферах, где это способствует росту общественного благосостояния, создает равные условия для экономической конкуренции предприятий всех форм собственности, обеспечивает защиту прав потребителей, достаточный уровень социальных гарантий, условия для прогресса науки и образования, духовного и нравственного развития общества, а также эффективную работу механизмов рыночной самоорганизации.

Необходимо введение определенных ограничений на деятельность иностранных банковских и страховых компаний, на передачу в эксплуатацию иностранным предприятиям месторождений невозполнимых природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей. Нельзя допустить установления контроля со стороны иностранных компаний над стратегически важными отраслями экономики, оборонной промышленностью и естественными монополиями.

Необходимы разработка и осуществление целевых программ экономического подъема депрессивных регионов, введение льготного режима хозяйственной деятельности, включая льготные тарифы на транспортные перевозки и услуги связи, обеспечивающие единство экономического пространства страны.

В условиях либерализации внешней торговли необходимо защищать интересы отечественных производителей на внешнем рынке. Государство должно решительно добиваться устранения дискриминационных ограничений на ввоз российской продукции в развитые страны Запада, не допускать навязывания России политических решений, наносящих ее гражданам и предприятиям экономический или моральный ущерб.

Важной задачей в области внешнеторговой деятельности является создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики, расширения рынков сбыта российской продукции. Необходимы дальнейшее продвижение по пути формирования единого экономического пространства с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, демонтаж торговых барьеров, возникших при сотрудничестве со странами бывшего СЭВ.

Эффективные меры должны быть приняты в сфере валютного регулирования в целях создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала. Для этого наряду с обеспечением макроэкономической стабилизации необходимо формирование действенной системы валютного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о внешнеэкономической деятельности.

В международно-финансовой сфере необходимо проведение сбалансированной кредитно-финансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях.

Принципиально важным является признание приоритета экономических факторов в социальной сфере как важнейшего условия укрепления государства, обеспечения реального выполнения социальных гарантий на основе государственной поддержки, развития механизмов коллективной ответственности и демократического принятия решений, социального партнерства. Важнейшей задачей при этом является проведение социально справедливой и экономически эффективной политики распределения доходов.

Организация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам России в области экономики, также требует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации и обеспечения строгого его соблюдения всеми хозяйствующими субъектами.

Укрепление социально-политической стабильности общества является важнейшим фактором Достижения эффективности принимаемых государством мер по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Основой такой стабильности должно стать наряду с экономическим подъемом общественное согласие относительно путей укрепления федерализма и упрочения межнациональных отношений в стране.

Идея национального и общественного согласия, выраженная через личные, общественные, корпоративные, национальные и социальные интересы, создаст дополнительные условия для формирования социально ориентированной рыночной экономики, станет мощнейшим инструментом борьбы с национализмом, национальным и региональным сепаратизмом, будет спо-

собствовать консолидации общества в интересах развития России.

Укрепление единства, солидарности народов многонациональной России является основой воспитания ее граждан и должно стать важнейшим принципом развития общественных отношений и современной отечественной культуры.

Реализация идеи национального и общественного согласия позволит нашей стране войти в новую эпоху в качестве державы, достигшей экономического и духовного прогресса, имеющей высокий потенциал роста, основанный на демократических принципах государственного устройства, внутренней гармонии общественных отношений, ответственности за поддержание глобальной стабильности и устойчивого развития общечеловеческой цивилизации.

Укрепление российской государственности, совершенствование и развитие федерализма и местного самоуправления — важнейшие задачи, решение которых приведет к обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Главная цель в этой области — выработка и реализация комплексного подхода к решению правовых, экономических, социальных и этнополитических проблем при обеспечении соблюдения интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Осуществление конституционного принципа народовластия, при котором многонациональный народ реализует свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, требует обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, жесткой вертикали исполнительной власти и единства судебной системы России. Это обеспечивается конституционным принципом разделения властей, установлением более четкого функционального распределения полномочий между государственными институтами, укреплением федеративного устройства России путем совершенствования ее договорных отношений с субъектами Российской Федерации в рамках их конституционного статуса.

Укрепление российской государственности предполагает повышение роли государства в основных областях общественной жизни, совершенствование законодательства Российской Федерации как универсальной основы государственной деятельности в условиях построения правового государства, обеспечение приоритета Конституции Российской Федерации и федеральных законов над другими правовыми актами, формирование и развитие организационных и правовых механизмов

профилактики правонарушений, принятия и исполнения государственных решений в кризисных ситуациях.

Построение правового государства во многом зависит от правильного определения и уточнения предметов ведения и полномочий органов государственной власти, конкретных видов и статуса издаваемых нормативных правовых актов, порядка их изменения или отмены, совершенствования механизмов и процедур взаимоотношений государства и общества, а также процедуры учета интересов субъектов Российской Федерации.

Защита российского федерализма включает в себя целенаправленную деятельность по пресечению посягательств на государственную целостность страны, систему органов государственной власти, единство правового пространства России.

Главная цель защиты российского федерализма — не допустить трансформации федеративных отношений в конфедеративные.

Основными направлениями защиты российского федерализма являются:

- обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации;

- разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, единства правового пространства и национальных интересов России;

- выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный учет федеральных и региональных интересов;

- совершенствование механизма предупреждения возникновения политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечения их деятельности;

- проведение взвешенной и сбалансированной национальной политики.

Усилия общества и государства в борьбе с преступностью должны быть направлены на создание эффективной системы противодействия для обеспечения надежной защиты интересов личности, общества и государства.

Первоочередными становятся следующие задачи:

- усиление роли государства как гаранта национальной безопасности, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения;

- укрепление системы правоохранительных органов;

привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний.

Важнейшим условием успешной борьбы со всеми проявлениями преступности является гласность. Общество имеет право знать о решениях и мерах, принимаемых органами государственной власти в этой сфере. Они должны быть открытыми, конкретными и понятными каждому гражданину, носить упреждающий характер, обеспечивать равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности, опираться на поддержку общества.

Для профилактики и борьбы с преступностью в первую очередь необходимы развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан, а также соблюдение международно-правовых обязательств России в сфере борьбы с преступностью и охраны прав человека. Важно лишить преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере. Необходимо более активно использовать методы оперативно-разыскной деятельности для ликвидации коррупционных связей организованной преступности.

В целях предупреждения коррупции в государственном аппарате и устранения условий для легализации нажитых преступным путем капиталов должна быть создана действенная система финансового контроля, проверки имущественного положения, источников доходов и расходов должностных лиц и иных государственных служащих.

Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой является важной составной частью обеспечения как национальной безопасности Российской Федерации, так и безопасности мирового сообщества в целом. Кризисная ситуация в обществе и экономике, наличие противоречий в межгосударственных и межконфессиональных отношениях, несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей спорные международные и региональные проблемы, — все это способствует появлению таких видов преступной деятельности на территории Российской Федерации и диктует необходимость выработки специального комплекса контрмер.

Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой, перерастающими в глобальное международное явление, должна осуществляться с использованием возможностей всех ветвей государственной власти на основе широкого сотрудничества специальных служб Российской Федерации с аналогичными службами других стран на межгосударственном уровне. Глав-

ным фактором успешного противодействия этим видам преступности является устранение порождающих их причин.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни. России необходимо обеспечить сохранность своего великого культурного достояния, в частности музейных и архивных фондов, основных библиотечных собраний, историко-культурных объектов.

Особого внимания требует пропаганда через средства массовой информации опыта работы творческо-педагогических школ, культурных и национальных центров, общин, союзов и других учреждений, в том числе для детей, подростков, молодежи и студенчества, а также пропаганда национальных культур народов России, духовно-нравственных, исторических традиций и норм общественной жизни.

Важнейшую роль в сохранении традиционных духовных ценностей играет деятельность Русской православной церкви и церковью других конфессий. Вместе с тем необходимо учитывать разрушительную роль различного рода религиозных сект, наносящих значительный ущерб духовной жизни российского общества, представляющих собой прямую опасность для жизни и здоровья граждан России и зачастую используемых для прикрытия противоправной деятельности.

Духовное возрождение общества невозможно без повышения роли русского языка. Его провозглашение государственным языком и языком межгосударственного общения народов России и государств — участников Содружества Независимых Государств является важнейшим фактором единения народа многонациональной России.

В целях обеспечения сохранности и развития нашего культурного и духовного наследия необходимо создание оптимальных экономических условий для осуществления важнейших видов творческой деятельности.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в области охраны и укрепления здоровья граждан предполагает усиление внимания общества, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации к развитию государственной (федеральной и муниципальной) страховой и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной медицинской и фармацевтической промышленности, приоритетное финансирование здравоохранения и федеральных программ в области санитарии и эпи-

демиологии, охраны здоровья детей, скорой и неотложной медицинской помощи, медицины катастроф.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в экологической сфере становится актуальным направлением деятельности государства и общества. К числу приоритетных направлений в области обеспечения экологической безопасности относятся:

борьба с загрязнением природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов;

борьба с радиоактивным загрязнением; создание экологически чистых технологий; рациональное использование природных ресурсов.

Поскольку решение проблем экологической безопасности требует значительного ресурсообеспечения, необходимо осуществление стабильного финансирования, источники которого должны закладываться в бюджеты всех уровней.

Для повышения эффективности природоохранной деятельности требуются неотложные меры, включая принятие законодательных актов, обеспечивающих юридические основы экологической безопасности, организационно-административные меры, направленные на совершенствование управления природоохранной деятельностью в стране, проведение экологической экспертизы всех программ и проектов, разрабатываемых на федеральном и региональном уровнях.

Проведение внешней политики, направленной на утверждение равноправного партнерства стран мирового сообщества и на активизацию их сотрудничества, является важнейшей составной частью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Россия не намерена вступать в конфронтацию с каким бы то ни было государством либо союзом государств, не преследует гегемонистских или экспансионистских целей. Как влиятельная европейско-азиатская держава она будет поддерживать отношения партнерства со всеми заинтересованными странами мирового сообщества.

Приоритет во внешней политике Российской Федерации отдается обеспечению важнейших национальных интересов, развитию отношений России с ведущими государствами мира, всестороннему сотрудничеству и интеграции в рамках Содружества Независимых Государств, налаживанию эффективного двустороннего и многостороннего сотрудничества в рамках Союза Беларуси и России, а также с участниками Договора между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия,

Республикой Казахстан и Киргизской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях.

Углубление и развитие отношений с государствами — участниками Содружества Независимых Государств является важнейшим фактором, способствующим урегулированию этнополитических и межнациональных конфликтов, обеспечению социально-политической стабильности на границах России и препятствующим в конечном итоге центробежным явлениям в самой России.

Россия также заинтересована в полноправном участии в мировых, европейских и азиатских экономических и политических структурах. Поэтому, стремясь к взаимовыгодному сотрудничеству, Российская Федерация будет продолжать развитие конструктивного партнерства с Соединенными Штатами Америки, Европейским союзом, Китаем, Японией, Индией и другими государствами. Это отвечает политическим и экономическим интересам Российской Федерации и обеспечит возможность для полномасштабного включения России во все организации и институты коллективного управления глобальными политическими процессами.

Непременным условием реализации внешнеполитических усилий России должно стать создание обращенной в XXI век модели обеспечения глобальной, региональной и субрегиональной безопасности, основанной на принципе равенства и неделимой безопасности для всех. Это предполагает создание принципиально новой системы европейско-атлантической безопасности, в которой координирующую роль играет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе; наращивание усилий по созданию многосторонних структур, обеспечивающих сотрудничество в сфере международной безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и Южной Азии; активное участие России в качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН в урегулировании и предотвращении региональных кризисов и конфликтов; дальнейшее совершенствование режима международного контроля над вооружениями и нераспространением оружия массового уничтожения и средств его доставки; твердую защиту законных прав и интересов российских граждан, проживающих за рубежом, в строгом соответствии с нормами международного права.

Важным направлением деятельности Российской Федерации по обеспечению своей национальной безопасности во внешнеполитической сфере является содействие урегулированию региональных и локальных конфликтов путем миротворческой деятельности. При этом необходимо стремиться к максималь-

ному использованию коллективных усилий в этом направлении Содружества Независимых Государств, Организации Объединенных Наций, а в перспективе и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Россия будет твердо и последовательно выполнять свои обязательства в области сокращения и ликвидации оружия массового уничтожения, обычных вооружений, осуществлять меры по укреплению доверия и стабильности, обеспечению международного контроля за поставками военных технологий и технологий двойного назначения, а также содействовать созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения. Свои усилия по обеспечению национальной безопасности во внешнеполитической сфере Российская Федерация также будет направлять на решение проблем международного и экономического сотрудничества, и прежде всего с точки зрения укрепления своих позиций в международных финансово-экономических организациях.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере является важнейшим направлением деятельности государства, предметом постоянного общественного внимания. Главной целью практической деятельности государства и общества в этой сфере является совершенствование военной организации Российской Федерации для обеспечения возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникать в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону.

Характер этих угроз требует уточнения задач Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, оптимизации их структуры и состава, расширения их профессионального ядра, совершенствования правовых основ и механизма планирования военного строительства, а также разработки современных подходов к его экономическому и финансовому обеспечению с учетом необходимости формирования системы коллективной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств.

Россия не стремится поддерживать паритет в вооружениях и вооруженных силах с ведущими государствами мира и ориентируется на реализацию принципа реалистического сдерживания, в основе которого лежит решимость адекватно использовать имеющуюся военную мощь для предотвращения агрессии. Для предотвращения войны и вооруженных конфликтов Российская Федерация отдает предпочтение политическим, экономическим и другим невоенным средствам. Однако пока неприменение силы не стало нормой международных

отношений, национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи.

Вооруженные Силы Российской Федерации — основа военной организации государства. Они играют главную роль в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации силовыми методами.

Важнейшей задачей Вооруженных Сил Российской Федерации является обеспечение ядерного сдерживания в интересах предотвращения как ядерной, так и обычной крупномасштабной или региональной войны, а также осуществления союзнических обязательств.

Для выполнения этой задачи Российская Федерация должна обладать потенциалом ядерных сил, способных гарантировать нанесение заданного ущерба любому государству-агрессору либо коалиции государств.

Защита национальных интересов государства предполагает комплексное противодействие военным угрозам регионального и локального масштаба. Вооруженные Силы Российской Федерации боевым составом мирного времени должны быть способны обеспечить надежную защиту страны от воздушно-космического нападения и решение задач по отражению агрессии в локальной войне, а также развертывание группировки войск (сил) для решения задач в региональной войне. Одновременно Вооруженные Силы Российской Федерации должны обеспечить осуществление Российской Федерацией миротворческой деятельности как самостоятельно, так и в составе международных организаций.

Интересы обеспечения национальной безопасности России и эволюция геополитической обстановки в мире предопределяют, при соответствующих обстоятельствах, необходимость военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира. Размещение там на договорной основе и на принципах партнерства ограниченных воинских контингентов (военных баз) должно демонстрировать готовность Российской Федерации выполнить свои союзнические обязательства, содействовать формированию устойчивого военно-стратегического баланса сил в регионах и обеспечивать Российской Федерации возможность реагировать на кризисную ситуацию еще в начальной стадии ее зарождения.

Долгосрочные цели обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определяют необходимость широкого участия России в миротворческих операциях. Осуществление таких операций должно стать важнейшим средством предот-

вращения либо ликвидации кризисных ситуаций на стадии их зарождения и развития.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере предполагает ее участие в договорном процессе по сокращению ядерных и обычных вооружений, контролю за распространением оружия массового уничтожения и средств его доставки.

Важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере является уточнение и оптимизация задач системы обеспечения национальной безопасности. Приоритет в решении задач по предотвращению и парированию внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации принадлежит Министерству внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в которых необходимо иметь соответствующие силы, средства и органы, способные выполнять специальные задачи.

Проведение реструктуризации оборонно-промышленного потенциала с минимальными потерями для новых технологий и научно-технических возможностей, укрупнение компаний, являющихся разработчиками и производителями вооружений и важнейших видов продукции гражданского назначения, и создание на их основе корпораций и фирм мирового уровня, поддержка и развитие научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, модернизация вооружения и военной техники, внедрение в практику отвечающей современным требованиям системы заказов вооружения и военной техники должны быть направлены на совершенствование оборонно-промышленного комплекса в интересах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Необходимо также совершенствовать сотрудничество в военно-технической сфере, что даст России возможность представлять свои интересы на новых международных рынках.

В обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере особую роль играет человеческий фактор, общественный статус военнослужащего. Поэтому на первый план выдвигаются такие задачи, как осуществление комплекса мер по социальной защите военнослужащих, повышению престижа военной службы, формированию общественного сознания в духе необходимости вооруженной защиты национальных интересов страны и мобилизации усилий и

возможностей государства, общества и граждан для проведения военной реформы.

Российская Федерация рассматривает возможность применения военной силы для обеспечения своей национальной безопасности, исходя из следующих принципов:

Россия оставляет за собой право на применение всех имеющихся в ее распоряжении сил и средств, включая ядерное оружие, если в результате развязывания вооруженной агрессии возникает угроза самому существованию Российской Федерации как независимого суверенного государства;

применение Вооруженных Сил Российской Федерации должно осуществляться решительно, последовательно и планомерно, до создания выгодных для Российской Федерации условий заключения мира;

использование военной силы должно осуществляться на законной основе и только тогда, когда все невоенные меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными;

применение военной силы против мирных граждан либо для достижения внутривнутриполитических целей не допускается. Вместе с тем по отношению к незаконным вооруженным формированиям, представляющим собой угрозу национальным интересам Российской Федерации, допускаются совместные действия отдельных формирований Вооруженных Сил Российской Федерации с другими войсками, воинскими формированиями и органами в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

участие Вооруженных Сил Российской Федерации в войнах и вооруженных конфликтах различной интенсивности и масштаба должно осуществляться для решения приоритетных военно-политических и военно-стратегических задач, отвечающих национальным интересам России, а также ее союзническим обязательствам.

Важнейшим условием обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в оборонной сфере должно стать целевое выделение бюджетных средств на программное развитие сил, средств и органов, осуществляющих защиту национальных интересов России силовыми методами,

Особое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации имеют своевременное обнаружение угроз и определение их источников. Это достигается непрерывным отслеживанием, при координирующей роли Службы внешней разведки Российской Федерации, политических, военных, экономических, информационных, технологических,

социальных и иных внешних угроз, которые влияют на национальную безопасность Российской Федерации, на состояние и боевую готовность ее Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Возрастает также значение контрразведывательной деятельности в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

Геополитическое положение России, масштабы ее территории имеют особое значение при решении задач, связанных с обеспечением национальных интересов и безопасности Российской Федерации в сфере защиты и охраны ее государственной границы. Для этого необходимо объединение усилий всех федеральных органов исполнительной власти при координирующей роли Федеральной пограничной службы Российской Федерации.

Обеспечение национальных интересов и безопасности Российской Федерации на ее государственной границе и в пограничном пространстве предполагает совершенствование международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации, развитие межгосударственного пограничного сотрудничества и осуществление мер коллективной безопасности на внешних границах государств — участников Содружества Независимых Государств.

Увеличение количества и расширение масштабов чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, влекущих значительные материальные и людские потери, нередко сопоставимые с потерями в вооруженных конфликтах, делают крайне актуальной проблему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в природно-техногенной и экологической сферах. В связи с этим особую значимость приобретают качественное совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами государств — участников Содружества Независимых Государств.

В современных условиях всеобщей информатизации и развития информационных технологий и резко возрастает значение обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере. Важнейшими задачами здесь являются: установление необходимого баланса между потребностью в свободном обмене информацией и допустимыми ограничениями ее распространения;

совершенствование информационной структуры, ускорение развития новых информационных технологий и их широкое распространение, унификация средств поиска, сбора, хране-

ния, обработки и анализа информации с учетом вхождения России в глобальную информационную инфраструктуру;

разработка соответствующей нормативной правовой базы и координация, при ведущей роли Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, деятельности федеральных органов государственной власти и других органов, решающих задачи обеспечения информационной безопасности;

развитие отечественной индустрии телекоммуникационных и информационных средств, их приоритетное по сравнению с зарубежными аналогами распространение на внутреннем рынке;

защита государственного информационного ресурса, и прежде всего в федеральных органах государственной власти и на предприятиях оборонного комплекса.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, решениями Совета Безопасности Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, федеральными программами в этой области.

Основу системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Полномочия органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, их состав и структура определяются соответствующими законодательными актами Российской Федерации. Не допускается создание органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, не установленных федеральными законами, а также применение противоправных средств обеспечения национальной безопасности.

Особое значение в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации имеет организация системы подготовки и принятия упреждающих решений по защите национальных интересов страны.

В определении и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участвуют:

Президент Российской Федерации — руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности в различных сферах; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные органы и силы обеспечения национальной безопасности: выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности;

Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации — на основе Конституции Российской Федерации и с учетом Концепции национальной безопасности Российской Федерации формируют законодательную базу в этой сфере: в пределах своего ведения принимают решения по вопросам использования сил и средств обеспечения национальной безопасности, применения военной силы: рассматривают и принимают федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации в области национальной безопасности;

Правительство Российской Федерации — обеспечивает реализацию Концепции национальной безопасности Российской Федерации, выполнение целевых федеральных программ, планов и директив в области обеспечения национальной безопасности; осуществляет меры по обеспечению финансовыми и материальными ресурсами сил, средств и органов национальной безопасности Российской Федерации; руководит деятельностью подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти и в пределах переданных ему полномочий координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

Совет Безопасности Российской Федерации — рассматривает стратегические проблемы внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации, вопросы обеспечения безопасности в экономической, общественной, оборонной, пограничной, информационной, экологической и иных сферах, вопросы охраны здоровья населения, прогнозирования и предотвращения межнациональных и социальных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения общественного согласия, законности и правопорядка; подготавливает рекомендации и предложения по разработке Концепции национальной безопасности Российской Федерации, по осуществлению стратегии и текущей политики обеспечения национальной безопасности; координирует деятельность системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Федерации по разработке стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, военно-технического сотрудничества и информационной безопасности, контролирует реализацию (Безопасными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации стратегии и текущей политики в этих областях.

Совет Безопасности Российской Федерации ответствен перед Президентом Российской Федерации за своевременное выявление угроз национальной безопасности Российской Федерации, за подготовку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и разработку основных направлений стратегии обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

федеральные органы исполнительной власти — обеспечивают соблюдение законодательства Российской Федерации, выполнение решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных программ, планов и директив в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты по обеспечению национальной безопасности и представляют их в Совет Безопасности Российской Федерации;

органы государственной власти субъектов Российской Федерации — взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации, выполнения решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации, федеральных программ и планов в области обеспечения национальной безопасности; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций для оказания содействия в обеспечении национальной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации; вносят в федеральные органы государственной власти предложения по совершенствованию обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления

действуют в пределах своих полномочий и согласовывают усилия в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В случае возникновения непосредственной угрозы национальной безопасности Российской Федерации необходимые предложения для принятия решений вырабатывает Совет Безопасности Российской Федерации.

* * *

Российская Федерация намерена решительно и твердо укреплять свою национальную безопасность, опираясь как на исторический опыт, так и на позитивный опыт демократического развития страны. Созданные правовые демократические институты, сложившаяся структура органов государственной власти Российской Федерации, широкое участие политических партий и общественных объединений в выработке стратегии обеспечения национальной безопасности позволяют обеспечить национальную безопасность Российской Федерации и ее прогрессивное развитие в XXI веке.

По мере поступательного развития России, формирования и укрепления новой, основанной на равноправном партнерстве системы международных отношений отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации дополняются, уточняются и конкретизируются в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
от 17 декабря 1997 г. № 2 — ФЗ
г. Москва

О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГЛАВА 1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Статья 1. Правительство Российской Федерации —
высший исполнительный орган
государственной власти Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации является органом государственной власти Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

**Статья 2. Правовая основа деятельности
Правительства Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

**Статья 3. Основные принципы деятельности
Правительства Российской Федерации**

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**Статья 4. Деятельность Правительства
Российской Федерации по организации исполнения
законов и иных правовых актов**

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской

федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

**Статья 5. Система федеральных органов
исполнительной власти**

Система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом.

Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации в недельный срок после своего назначения.

**ГЛАВА II. СОСТАВ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ПОРЯДОК ЕГО ФОРМИРОВАНИЯ**

Статья 6. Состав Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации состоит из членов Правительства Российской Федерации — Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

**Статья 7. Назначение Председателя Правительства
Российской Федерации и освобождение от должности
Председателя Правительства Российской Федерации**

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации: по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке; в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения.

Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации одновременно влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

Статья 8. Исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации

В случае временного отсутствия Председателя Правительства Российской Федерации его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев.

Статья 9. Назначение на должность и освобождение от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры вправе подавать заявления об отставке.

Статья 10. Сведения о доходах и об имуществе членов Правительства Российской Федерации

Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры обязаны при назначении на долж-

ность, а впоследствии ежегодно, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным финансовым годом, представлять в налоговые органы Российской Федерации сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Налоговые органы Российской Федерации направляют эти сведения Президенту Российской Федерации и в Федеральное Собрание. Такие сведения могут быть опубликованы.

Статья 11. Ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации

Члены Правительства Российской Федерации не вправе: быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления;

занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства Российской Федерации обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства Российской Федерации находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом;

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности;

быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти;

использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности;

получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства Российской Федерации;

получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные феде-

ральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;

принимать без разрешения Президента Российской Федерации почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств;

выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

ГЛАВА III. ПОЛНОМОЧИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 12. Общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, устанавливаются статьей 32 настоящего Федерального конституционного закона.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правительство Российской Федерации утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований

на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Статья 13. Общие полномочия Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий:

организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;

осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;

обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;

формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;

реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Статья 14. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере экономики

Правительство Российской Федерации: осуществляет регулирование экономических процессов;

обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;

вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;

осуществляет управление федеральной собственностью;

разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

осуществляет общее руководство таможенным делом;

принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

Статья 15. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики

Правительство Российской Федерации: обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;

разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

разрабатывает и реализует налоговую политику;

обеспечивает совершенствование бюджетной системы;

принимает согласованные с Центральным банком Российской Федерации меры по регулированию рынка ценных бумаг;

осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом России

осуществляет валютное регулирование и валютный контроль;

руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;

разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Статья 16. Полномочия Правительства Российской Федерации в социальной сфере

Правительство Российской Федерации: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;

принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;

обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;

взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;

разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

Статья 17. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере науки, культуры, образования

Правительство Российской Федерации: разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;

обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;

обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;

обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Статья 18. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды

Правительство Российской Федерации: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;

организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации;

координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Статья 19. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью

Правительство Российской Федерации: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Статья 20. Полномочия Правительства Российской Федерации по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации

Правительство Российской Федерации: осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;

организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации; руководит гражданской обороной.

Статья 21. Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере внешней политики и международных отношений

Правительство Российской Федерации: осуществляет руководство в сфере обеспечения отношений Российской Федерации с иностранными государствами, международными организациями;

обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;

отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;

осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Статья 22. Иные полномочия Правительства Российской Федерации

Особенности деятельности Правительства Российской Федерации при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

Правительство Российской Федерации осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

Статья 23. Акты Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации, принимаемых в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся

до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства Российской Федерации не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

ГЛАВА IV ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 24. Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации по организации работы Правительства Российской Федерации

Председатель Правительства Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации, определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Председатель Правительства Российской Федерации: представляет Правительство Российской Федерации в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;

ведет заседания Правительства Российской Федерации, обладая правом решающего голоса;

подписывает акты Правительства Российской Федерации; представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;

распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

Статья 25. Полномочия заместителей Председателя Правительства Российской Федерации

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации:

участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации, в выработке и реализации политики

участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение; - координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность; предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Российской Федерации.

Статья 26. Полномочия федеральных министров

Федеральные министры: участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации;

принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение;

принимают участие в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации;

обладают установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых отнесены эти вопросы.

При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству Российской Федерации, а по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными

законами к полномочиям Президента Российской Федерации, и Президенту Российской Федерации.

Статья 27. Заседания Правительства Российской Федерации

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся не реже одного раза в месяц.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства Российской Федерации.

Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства Российской Федерации осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации.

Материалы заседаний Правительства Российской Федерации и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства Российской Федерации, если иное не определено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Правительство Российской Федерации информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

Статья 28. Вопросы, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации

Исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации:

принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;

устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;

принимаются решения о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу;

рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;

рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;

рассматриваются вопросы приобретения государством акций на суммы, превышающие размеры, установленные Правительством Российской Федерации;

рассматриваются вопросы заключения: подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;

принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

образуется Президиум Правительства Российской Федерации;

утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;

устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

утверждается Регламент Правительства Российской Федерации;

утверждается Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации.

Статья 29. Президиум Правительства Российской Федерации

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации. Заседания Президиума Правительства Российской Федерации проводятся по мере необходимости Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства Российской Федерации и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменить любое решение Президиума Правительства Российской Федерации.

ГЛАВА V. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 30. Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия

Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти.

Статья 31. Право Президента Российской Федерации председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации

Президент Российской Федерации имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации.

Статья 32. Особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти

Президент Российской Федерации как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство указанными в части первой настоящей статьи органами в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации.

Статья 33. Отмена Президентом Российской Федерации актов Правительства Российской Федерации

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Статья 34. Временное исполнение Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации

В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации временно исполняет обязанности Президента Российской Федерации.

Статья 35. Отставка Правительства Российской Федерации и сложение Правительством Российской Федерации своих полномочий

Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Российской Федерации. Решение о сложении Правительством Российской Федерации своих полномочий оформляется распоряжением Правительства Российской Федерации в день вступления в должность Президента Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе принять решение об отставке Правительства Российской Федерации, в том числе и в предусмотренных Конституцией Российской Федерации случаях выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации либо отказа Государственной Думы в доверии Правительству Российской Федерации.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

ГЛАВА VI. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Статья 36. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности

Правительству Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы в Федеральном Собрании.

Право законодательной инициативы Правительство Российской Федерации осуществляет посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Правительство Российской Федерации вправе вносить в Государственную Думу в соответствии с ее Регламентом поправки к находящимся на рассмотрении Государственной Думы законопроектам.

Разрабатываемые Правительством Российской Федерации проекты федеральных : законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в обязательном порядке направляются Правительством Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Правительство Россий-

ской Федерации дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства Российской Федерации направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство Российской Федерации. По согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы этот срок может быть продлен.

Правительство Российской Федерации может направлять в палаты Федерального Собрания официальные отзывы о рассматриваемых палатами федеральных законах и законопроектах. Официальные отзывы Правительства Российской Федерации подлежат обязательному оглашению или распространению при рассмотрении федеральных законов и законопроектов на заседаниях Совета Федерации или Государственной Думы.

Заключения Правительства Российской Федерации на законопроекты, поправки к законопроектам и официальные отзывы Правительства Российской Федерации о рассматриваемых палатами Федерального Собрания федеральных законах и законопроектах подписываются Председателем Правительства Российской Федерации или одним из его заместителей и направляются в палаты Федерального Собрания.

Члены Правительства Российской Федерации вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Для представления в палатах Федерального Собрания внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта назначается официальный представитель (официальные представители) Правительства Российской Федерации. Для защиты позиций Правительства Российской Федерации по заключениям, поправкам и официальным отзывам поручением Председателя Правительства Российской Федерации или одного из его заместителей может быть направлен специальный представитель, полномочия которого определяются в поручении. Представители Правительства Российской Федерации присутствуют на заседаниях палат федерального Собрания при рассмотрении федеральных законов и законопроектов, где им предоставляется слово в соответствии с регламентами палат.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год представляется Государственной Думе Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета на следующий финансовый год.

Статья 37. Доверие, недоверие и отказ в доверии Правительству Российской Федерации

Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству Российской Федерации доверие, либо отказать в доверии Правительству Российской Федерации.

Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству Российской Федерации.

Статья 38. Ответы членов Правительства Российской Федерации на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы

Члены Правительства Российской Федерации обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат.

Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства Российской Федерации не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты.

В случае невозможности присутствия на заседании палаты федерального Собрания соответствующий член Правительства Российской Федерации заблаговременно уведомляет об этом палату Федерального Собрания с указанием причины отсутствия и указанием должностного лица, которое может прийти на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Статья 39. Запросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы

Порядок рассмотрения Правительством Российской Федерации запросов членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы определяется законодательством Российской Федерации о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы.

Статья 40. Взаимоотношения Правительства Российской Федерации и комитетов и комиссий палат Федерального Собрания

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства Российской Федерации и руководителям федеральных органов исполнительной власти.

О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства Российской Федерации и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

Статья 41. Предоставление информации об исполнении федерального бюджета

Правительство Российской Федерации в соответствии с федеральным законом информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета.

Правительство Российской Федерации в установленные сроки предоставляет необходимую информацию в Счетную палату Российской Федерации при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законом.

ГЛАВА VII. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Статья 42. Основы взаимоотношений Правительства Российской Федерации и органов судебной власти

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий:

производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого

осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

обеспечивает исполнение судебных решений.

ГЛАВА VIII. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 43. Основы взаимоотношений Правительства Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений.

Правительство Российской Федерации направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Предложения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве Российской Федерации.

Статья 44. Контроль Правительства Российской Федерации за деятельностью органов исполнительной власти и урегулирование разногласий между этими органами

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует взаимодействию указанных органов.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство Российской Федерации вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

ГЛАВА IX. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 45. Расходы на содержание Правительства Российской Федерации

Расходы на содержание Правительства Российской Федерации определяются в федеральном бюджете отдельной строкой.

Статья 46. Обеспечение деятельности членов Правительства Российской Федерации

Члены Правительства Российской Федерации за свою служебную деятельность получают денежное содержание, размер которого устанавливается федеральным законодательством.

Медицинское обслуживание и социально-бытовое обеспечение членов Правительства Российской Федерации осуществляются на основании федерального законодательства в пределах расходов федерального бюджета на содержание Правительства Российской Федерации.

Статья 47. Аппарат Правительства Российской Федерации

Для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством Российской Федерации, образуется Аппарат Правительства Российской Федерации. Аппарат Правительства Российской Федерации взаимодействует с Администрацией Президента Российской Федерации и аппаратами палат Федерального Собрания.

Аппарат Правительства Российской Федерации возглавляет Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации или федеральный министр.

Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

Финансирование расходов на содержание Аппарата Правительства Российской Федерации производится в пределах расходов на содержание Правительства Российской Федерации.

ГЛАВАХ. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 48. Вступление в силу настоящего Федерального конституционного закона

Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу по истечении десяти дней со дня его официального опубликования.

Правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным конституционным

законом в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона.

Признать утратившим силу Закон Российской Федерации «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 1, ст. 14) со дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона.

Президент Российской Федерации Б. ЕЛЬЦИН Москва, Кремль 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
от 31 декабря 1997 г. № 3—ФКЗ
г.Москва

Принят Государственной Думой 25 декабря 1997 г.
Одобен Советом Федерации 25 декабря 1997 г.

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН
«О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Статья 1. Внести в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» следующие изменения и дополнения:

1. Статью 5 исключить.

2. В статье 12:

часть вторую считать новой частью девятой, часть третью — девятую считать соответственно частями второй — восьмой.

3. В абзаце втором статьи 14 после слова «осуществляет» включить слова «в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации».

4. В статье 15:

из абзаца седьмого слова «согласованные с Центральным банком Российской Федерации» исключить;

в абзаце девятом после слова «осуществляет» включить слова «в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации».

5. Абзац второй статьи 21 изложить в следующей редакции:

«осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;».

6. В статье 23:

часть вторую изложить в следующей редакции:

«Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации.»;

дополнить статью новой частью третьей следующего содержания:

«Порядок принятия актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента Российской Федерации.»;

часть третью — девятую считать соответственно частями четвертой — десятой.

7. Из абзаца девятого статьи 28 слова «на суммы, превышающие размеры, установленные Правительством Российской Федерации» исключить.

8. Статью 32 изложить в следующей редакции:

«Статья 32. Особенности руководства некоторыми федеральными органами исполнительной власти

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает их руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, указанных в части первой настоящей статьи.».

Статья 2. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным конституционным законом в течение трех месяцев со дня его вступления в силу.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1998. 4 янв.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 22 декабря 1997 г. № 1353
г.Москва

О МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УДМУРТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В целях дальнейшего совершенствования организации государственной власти, с учетом необходимости ее децентрализации, обеспечения согласованного функционирования органов государственной власти в Удмуртской Республике и органов местного самоуправления, реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти — порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», а также отмечая проделанную Правительством Российской Федерации и органами государственной власти в Удмуртской Республике работу по выполнению постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П и Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 1997 г. № 193 «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", **п о с т а н о в л я ю :**

1. Согласиться с представленными Правительством Российской Федерации, Государственным Советом Удмуртской Республики и Правительством Удмуртской Республики предложениями о необходимости определения форм и методов взаимодействия органов государственной власти в Удмуртской Республике и органов местного самоуправления по следующим направлениям:

совершенствование территориальных основ организации органов государственной власти в Удмуртской Республике и местного самоуправления при условии обеспечения гарантий учета мнения населения в случае изменения границ муниципальных образований;

разграничение компетенции между органами государственной власти в Удмуртской Республике, в том числе образуемы-

ми в административно-территориальных единицах Республики, и органами местного самоуправления.

2. Рекомендовать Государственному Совету Удмуртской Республики ускорить принятие законодательных актов о выборах в органы местного самоуправления и местном референдуме, о порядке преобразования или упразднения муниципальных образований.

Одобрить инициативу Государственного Совета Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики, направленную на организацию и развитие в Удмуртской Республике местного самоуправления в городах, сельских поселениях, сельских округах, сельсоветах, имея в виду необходимость максимального приближения органов местного самоуправления к населению.

3. Правительству Российской Федерации: оказать Государственному Совету Удмуртской Республики и Правительству Удмуртской Республики необходимую методическую, правовую и организационную помощь в реализации настоящего Указа, в том числе содействие в определении статуса и полномочий органов государственной власти в Удмуртской Республике, образуемых в административно-территориальных единицах Республики;

по завершении мероприятий, связанных с реализацией настоящего Указа, представить предложения об организации взаимодействия и согласованного функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включая предложения о совершенствовании федерального законодательства.

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

**Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН**

ВСЕ, ЧТО ПОЗВОЛЕНО КОНСТИТУЦИЕЙ

Почему Президент РФ уже издал два указа, касающихся органов власти Удмуртской Республики

Президентом Российской Федерации 22 декабря 1997 года издан Указ № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике». За нынешний год — это уже второй указ Президента Российской Федерации в отношении Удмуртской Республики. Первый был издан 10 марта 1997 года и назывался «О мерах по реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Чем же вызвано столь большое внимание Президента Российской Федерации к положению с органами власти в Удмуртской Республике?

Инициировал это внимание вышеупомянутый Закон «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Этим Законом предусматривалось создание в Удмуртии наряду с общереспубликанскими органами государственной власти также органов государственной власти городов и районов. Данным законом устанавливалась подчиненность органов государственной власти городов и районов республиканским органам государственной власти, в частности право Президиума Госсовета Удмуртии назначать глав администраций городов и районов и право органов государственной власти Республики отменять решения районных и городских органов государственной власти.

Кроме того, этим законом к компетенции указанных территориальных органов государственной власти были отнесены вопросы, являющиеся в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросами, подлежащими решению органами местного самоуправления.

Конституционность этих, а также ряда других положений названного закона была подвергнута сомнению Президентом Российской Федерации, а затем и депутатами Государственной Думы, обратившимися с соответствующими запросами в Конституционный Суд Российской Федерации.

Итогом рассмотрения этих запросов в Конституционном Суде стало постановление от 24 января 1997 года, в котором было установлено, что примерно в половине статей вышеупомянутого Закона Удмуртской Республики содержатся положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации. В том числе было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации наделение органов государственной власти полномочиями местного самоуправления, упразднение городов и районов Удмуртской Республики в качестве территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, без учета мнения населения этих территорий. Необходимо особо подчеркнуть принципиально важный вывод Конституционного Суда, определившего, что наиболее адекватной формой вышеуказанного учета мнения населения следует считать местный референдум и лишь в случае, если требование о проведении местного референдума не заявляется, достаточно решения представительного органа местного самоуправления соответствующей территории или поселения.

Что касается органов государственной власти городов и районов, то Конституционный Суд определил, что возможность существования таких органов не противоречит Конституции России, однако эти органы государственной власти не могут быть подчинены республиканским органам государственной власти, а должны формироваться через выборы населением соответствующей территории и обладать собственными исключительными полномочиями. Было также указано, что органы государственной власти административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации могут создаваться лишь в административно-территориальных образованиях, перечисленных в конституции (уставе) субъекта Федерации.

В целом можно констатировать, что Конституционный Суд России признал возможным существование органов государственной власти административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации, однако определил, что Конституции Российской Федерации противостоят предусмотренные оспариваемым Законом Удмуртской Республики порядок формирования этих органов, круг их полномочий, а также порядок перехода от ныне существующей к предусмотренной названным Законом системе органов власти.

Однако, вопреки данным положениям постановления Конституционного Суда России, руководители Удмуртской Республики интерпретировали это постановление как утверждение, что Конституционный Суд в полной мере подтвердил конституционность Закона «О системе органов государствен-

ной власти в Удмуртской Республике» и стали предпринимать соответствующие действия. Эта неадекватная реакция и заставила Президента Российской Федерации Принять 10 марта 1997 года ранее названный Указ, которым работа Председателя Государственного Совета Удмуртской Республики по исполнению постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года была признана неудовлетворительной, восстановлена деятельность органов местного самоуправления (прекращенная в связи с вступлением в силу названного Закона Удмуртской Республики), приостановлено действие соответствующих решений исполнительных органов государственной власти Удмуртии, а также даны поручения федеральным органам государственной власти по обеспечению исполнения постановления Конституционного Суда от 24 января 1997 года.

Настоящий Указ Президента Российской Федерации по существу является продолжением Указа от 10 марта 1997 года. Но если первый Указ был направлен на отмену норм законодательства Удмуртской Республики, не соответствующих Конституции России, на восстановление деятельности органов местного самоуправления, чье функционирование было прекращено во исполнение признанных неконституционными норм Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», то настоящий Указ направлен на оказание помощи в реализации «нестандартного» устройства государственной власти в Удмуртии. Причем в числе инициаторов Указа № 1353, как видно из его текста, были Государственный Совет и Правительство Удмуртской Республики.

Реализация концепции организации государственной власти и местного самоуправления в Удмуртии, ключевые положения которой изложены в Законе «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», требует, во-первых, разделения государственных полномочий Удмуртской Республики на две части: на полномочия, осуществляемые общереспубликанскими органами государственной власти, и полномочия, осуществляемые органами государственной власти административно-территориальных единиц; во-вторых, упразднения районов Удмуртии как муниципальных образований. Принципиальная допустимость подобной реорганизации, как уже отмечалось, была признана Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащей Конституции России.

Практическая реализация обоих вышеупомянутых направлений реорганизации властных структур предполагается к

проведению впервые в Российской Федерации. Отсутствует как практика проведения подобных работ, так и исчерпывающее законодательное обеспечение их. Именно исходя из этого Президент России счел необходимым издать указ по вопросу проведения реформы властных структур в Удмуртской Республике, имея в виду — об этом говорится в пункте 3 Указа № 1353 от 22 декабря 1997 года — использование этого прецедента в целях подготовки предложений о совершенствовании федерального законодательства об организации взаимодействия и согласованного функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

На принципиальном уровне подход к проблеме упразднения муниципальных образований решен уже на уровне Конституции Российской Федерации, в статье 131 которой указано: «Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий». Исходя из этой конституционной нормы, Указом от 22 декабря 1997 года (пункт 1) предусмотрено, что совершенствование территориальных основ организации органов государственной власти Удмуртской Республики и местного самоуправления должно осуществляться при условии обеспечения гарантий учета мнения населения в случае изменения границ муниципальных образований. Исходя из вышеприведенных положений постановления Конституционного Суда от 24 января 1997 г. о наиболее адекватной форме учета мнения населения и норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 3 статьи 13) о том, что «порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации», в пункте 2 названного Указа изложена рекомендация об ускорении принятия соответствующих республиканских законов.

Об обеспеченности Президента России возможностью нарушений федерального законодательства при организации государственной власти в соответствии с Законом «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» свидетельствует поручение в Указе № 1353 от 22 декабря 1997 года (пункт 3) Правительству Российской Федерации оказать Государственному Совету Удмуртской Республики и Правительству Удмуртской Республики необходимое содействие в определении статуса и полномочий органов государственной власти в Удмуртской Республике, образуемых в административно-территориальных единицах Республики.

Указ № 1353 не вводит новых правовых норм в отношении организации в Удмуртской Республике государственной власти и местного самоуправления. Эти вопросы относятся к предметам правового регулирования на уровне субъекта федерации и муниципальных образований. Однако из данного Указа вполне очевидна рекомендуемая последовательность действий, предшествующая реализации Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»:

1) принятие республиканских законов:

— устанавливающих порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ;

— гарантирующих учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, и в первую очередь — закона о местном референдуме;

— устанавливающих разделение государственных полномочий Удмуртской Республики на полномочия, подлежащие осуществлению общереспубликанскими органами государственной власти (Государственным Советом и Правительством Удмуртской Республики), и полномочия, изъятые у общереспубликанских органов власти и переданные в ведение органов государственной власти административно-территориальных единиц, указанных в конституции Удмуртской Республики;

2) организация учета мнения населения предлагаемых к упразднению районов, предпочтительно в форме проведения местных референдумов.

Таким образом, Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1997 года № 1353 «О мерах по совершенствованию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Удмуртской Республике» направлен на обеспечение правовых условий, которые должны соблюдаться органами государственной власти Удмуртской Республики при проведении изменения системы органов власти, с тем чтобы решения, принятые в пределах их компетенции, полностью соответствовали Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Б.МИНЦ,
начальник Управления
Президента Российской Федерации
по вопросам местного самоуправления

«Российская газета». 1997. 30 дек.

А.М.ПОЗДНЯКОВ

**ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЕЙ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ
КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ
ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ***

В 1997 г. достигнуты некоторые позитивные результаты в подавлении инфляции, финансовом оздоровлении экономики, погашении бюджетной задолженности по социальным выплатам, преодолении тенденций к снижению производства. Вместе с тем нацеленность Правительства РФ на обеспечение макроэкономической стабилизации, дав свои плоды, не позволила достичь аналогичных позитивных сдвигов на всем пространстве страны. Острота проблем, осложняющих региональное развитие и федеративные отношения, сегодня не только не снята, но по некоторым направлениям даже происходит ухудшение ситуации.

Крайне тревожным является факт значительных различий субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития. Более того, регионы России, которые следует отнести к разряду высоко депрессивных, продолжают сохранять пониженную экономическую динамику в сравнении со среднероссийскими показателями. Так, республики Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия—Алания, Тыва, Ставропольский край, Курганская, Псковская, Читинская области в январе-октябре 1997 г. снизили промышленное производство по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 6—17% против роста в среднем по России на 1,5%.

На наш взгляд, по мере разрешения макроэкономических проблем источники экономической и социальной дестабилизации будут перемещаться в сферу регионального развития и региональных отношений. Следует согласиться с мнением Совета Безопасности России, что конфликты, возникающие между субъектами Федерации, а также между ними и федеральным центром, представляют одну из наи-

ПОЗДНЯКОВ Александр Михайлович, первый заместитель министра Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, кандидат экономических наук.

более реальных угроз Федерации. И, как показывает анализ, базой таких конфликтов во многих случаях являются противоречия в сфере экономических взаимоотношений. Существенные различия по уровню среднедушевого производства, доходам, темпам экономической динамики недопустимы в едином федеративном государстве. Поэтому задача выравнивания уровней социально-экономического развития регионов России становится по мере снижения остроты макроэкономических проблем все более приоритетной.

Необходимость поддержки регионов в интересах выравнивания их социально-экономического развития не вызывает сомнений. В то же время, учитывая ограниченность бюджетных средств, федеральная помощь должна концентрироваться на «болевых точках», отторгать иждивенческие настроения, не ущемлять жизненных интересов других регионов страны, быть эффективной и, пожалуй, самое главное — контролируемой.

В современном виде федеральная помощь субъектам Федерации не отвечает указанным требованиям. Бюджетная поддержка регионов осуществляется в различных формах по множеству каналов. Ее направления и объемы плохо координируются между собой, а также с формами и направлениями внебюджетной поддержки. Принятый в настоящее время порядок раздельного финансирования из федерального бюджета текущих (Минфин России) и капитальных (Минэкономики России) затрат, затрат на проведение научно-исследовательских работ (Миннауки России) не отвечает интересам целевого использования средств.

Требуют улучшения принципы и методы расчета трансфертов. Так, при разработке проекта бюджета Российской Федерации на 1998 г. в качестве исходной базы приняты республиканские, краевые, областные бюджеты 1991 г. с последующим перерасчетом, учитывающим новые цены и структуру затрат. Это означает, по существу, экстраполяцию изживших себя старых принципов региональной политики. Посредством новой методики уже рассчитано 6 вариантов трансфертов на 1998 г. Их анализ свидетельствует, что они различаются не только количественно, но и концептуально. Подобное положение дел, по нашему мнению, недопустимо.

Обычной практикой оказания федеральной поддержки являются нарушения в объемах и сроках перечисления средств. Явно недостаточно уделяется внимания контролю за их расходованием в регионах. По информации Счетной

палаты Российской Федерации, за январь-август 1997 г. статьи Федерального фонда финансовой поддержки субъектов

РФ профинансированы в целом на 35,9% к установленным на год в Законе о бюджете. При этом Еврейской автономной области выделено 26,2%, Агинскому Бурятскому и Корякскому автономным округом соответственно 28,5 и 29,4, республикам Северная Осетия—Алания — 34,7, Тыва — 37,2% годовых бюджетных назначений. В настоящее время для вышеперечисленных и других регионов с низким налоговым потенциалом федеральная помощь — это средство обеспечения минимальных стандартов потребления. В отношении таких территорий сокращение трансфертов должно проводиться при самых крайних обстоятельствах.

Вместе с тем неполное финансирование мер по оказанию помощи субъектам Федерации становится объяснимым, если учесть, что ресурсы, необходимые для реализации всех законов, указов и постановлений, принятых по этим регионам, намного превосходят возможности федерального бюджета. В результате реальное выделение средств поддержки происходит без широкого обсуждения, вне законодательных рамок. Наведение порядка в практике оказания бюджетной помощи невозможно без тщательной ревизии нормативных актов, касающихся содействия региональному развитию. При хроническом дефиците большинства региональных бюджетов органами власти субъектов Федерации допускается неэффективное и нецелевое использование средств федеральной помощи. Принимаются решения, которые снижают налоговые поступления. Главным контрольным управлением Президента РФ установлены факты нецелевого использования средств в республиках Дагестан, Карачаево-Черкесской и др.

Процесс нормализации и упорядочения межбюджетных отношений, задачи эффективного использования средств федерального бюджета для выравнивания уровней социально-экономического развития регионов требуют коренных изменений в системе федеральной поддержки регионального развития. Прежде всего необходимо, на наш взгляд, повысить уровень координации федеральной бюджетной помощи по всем видам и направлениям. Таким координирующим органом могла бы стать Правительственная комиссия по государственной поддержке регионов Российской Федерации. Следует четко определить ее функции и состав, поручить организационное обеспечение деятельности наряду с Минэкономки России Миннацу России. Не-

обходимо также усилить контроль за использованием средств поддержки регионального развития. При значительных объемах финансовой помощи нужно предусмотреть, чтобы в реги-

оне-реципиенте действовал полномочный представитель Правительства РФ с правом вето на решения, принимаемые органами власти региона по нецелевому использованию федеральных средств.

Прямая федеральная помощь регионам должна предусматривать выделение средств на следующие цели:

- достижение по меньшей мере минимальных стандартов жизни населения;

- выравнивание уровней социально-экономического развития регионов сверх минимальных стандартов;

- развитие производственно-экономической и социальной базы регионов с низким экономическим потенциалом, депрессивным состоянием экономики;

- смягчение негативных последствий неустойчивости функционирования региональных хозяйственных комплексов.

Часть инвестиционных средств целесообразно выделять прямо на цели расширения и более эффективного использования регионального налогового потенциала для последующего снижения потребности субъектов Федерации в федеральной помощи. Все направления прямой федеральной бюджетной поддержки субъектов Федерации должны быть сконцентрированы в едином Федеральном фонде финансовой поддержки регионов.

Следует, на наш взгляд, более широко использовать возможности трансформации прямой бюджетной помощи через трансферты в косвенную или внебюджетную поддержку. Это позволит увеличить число регионов-«доноров». Такая трансформация должна проводиться с учетом доли федеральной помощи в общих доходах регионального бюджета, преимуществ, приобретаемых регионом в связи с получением статуса «донора», экономии от снижения объемов переадресации бюджетных средств, а также рисков, возникающих при переходе на менее подконтрольные формы поддержки.

Перспективной задачей является выделение бюджетных средств региональным объединениям, включающим несколько субъектов Федерации, для последующего самостоятельного распределения их между собой. Работу федеральных органов власти с региональными объединениями следует считать более предпочтительной по сравнению с традиционной формой взаимодействия с отдельными субъектами

Федерации. При изменении юридического статуса такими объединениями могут стать межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

Как уже отмечалось, нуждается в совершенствовании методика расчета и распределения целевых средств, выделяемые регионам из федерального бюджета. Методика должна:

- опираться на объективные показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития региона;

- учитывать дифференциацию условий производства и жизни людей в различных регионах России, в том числе природно-климатические условия, географическое положение, характер расселения, половозрастную структуру;

- носить долговременный характер действия (не менее 5 лет), особенно это касается методов расчета долей получаемой отдельными регионами помощи; *

- учитывать приоритетность оказания помощи по различным ее направлениям;

- исходить из неизменности порядка мест или ранга регионов по уровням жизни населения и социально-экономического развития до и после оказания поддержки;

- учитывать уровень мобилизации собственного налогового потенциала реципиента;

- предусматривать режим оказания содействия региональному развитию в условиях сокращения общих бюджетных ассигнований на эти цели;

- опираться на процедуры, которые были бы ясны не только специалистам, но и в общих чертах — населению.

Наряду с совершенствованием поддержки регионов через трансферты должны быть скорректированы принципы, федеральной помощи по каналам федеральных целевых программ. В современном виде последние все более начинают приобретать форму простого свода отдельных бизнес-планов. При этом к государственным инвестициям предъявляются требования быстрой окупаемости. Но государство — это не предприниматель. Оно имеет иные функции и задачи. Важнейшие из них заключаются в создании комплекса политических, социальных, экономических условий для нормального функционирования рыночного хозяйства. Если эти условия будут созданы, возврат бюджетных средств будет происходить через увеличение налоговых поступлений.

Учитывая сказанное, федеральные целевые программы развития регионов следует ориентировать прежде всего

на укрепление государственности, достижение социальной стабильности, гармонизацию межнациональных отношений. Это должны быть программы политического и социально-экономического развития. Такая их ориентация требует, в свою очередь, охвата программными мероприятиями гораздо большей

территории, чем принято сегодня. В первую очередь с учетом новых принципов следует формировать новые и корректировать мероприятия уже разработанных федеральных программ, в частности это касается Дальнего Востока, Забайкалья, Сибири и Северного Кавказа. При разработке таких широкомасштабных программ целесообразно критически, с учетом реальных возможностей финансирования, переосмыслить ранее намеченные по этим территориям инвестиционные решения.

Кроме того, весьма важно отойти в построении федеральных программ от идеологии унитарного государства. Следует предоставить возможность регионам включать в число программных мероприятий находящиеся в сфере их ведения. Вместе с тем за федеральным центром остается право выбора стратегии, форм и размеров поддержки региональных мероприятий.

Итак, с определенной долей уверенности можно констатировать, что процесс развития федеративных отношений в России становится необратимым и одним из обязательных его условий является совершенствование механизма поддержки регионов в интересах выравнивания уровней их социально-экономического развития.

ПРИМЕЧАНИЕ

* В основу статьи положены материалы доклада на II Международной конференции по федерализму, прошедшей 16 — 17 декабря 1997 г. в Москве.



Л.Ф.БОЛТЕНКОВА

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Со времени образования Конституционного Суда в России (1991 г.) данному виду судебных органов было посвящено немало научных статей, докладов, «круглых столов». Тем не менее необходимость анализа некоторых аспектов конституционного судопроизводства в Российской Федерации осталась. К тому же в современных условиях конституционное судопроизводство не исчерпывается деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации. Этот вид судопроизводства устанавливается ч. 2 ст. 118 Конституции РФ. Однако судебная власть в сфере конституционного контроля осуществляется на уровне не только Федерации, но и ее субъектов. Здесь наименования судов, действующих в форме конституционного производства, разные. Это и конституционные суды, и комитеты конституционного надзора, и комитеты конституционного контроля, если речь идет о республиках в составе Российской Федерации. Законодательно предусмотрена возможность создания уставных судов в субъектах РФ, не являющихся республиками, т.е. в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах.

В настоящее время органы конституционного контроля существуют в меньшей части субъектов РФ - республиках Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкарская, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Северная Осетия, Татарстан и Тыва¹. И лишь в Иркутской области создана Уставная палата. Остальные субъекты РФ пока находятся в стадии создания правовой базы для формирования конституционного судопроизводства.

БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна, начальник отдела государственного строительства и федеративных отношений Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук.

Ныне действующий Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — ФКЗ о КС РФ) был принят Государственной Думой 24 июня 1994 г., одобрен Советом Федерации² 12 июля 1994 г. и подписан Президентом РФ 21 июля 1994 г. Этот закон заменил Закон РСФСР «О Конституционном Суде РСФСР» от 12 июля 1991 г. и основан на Конституции РФ 1993 г. Основные начала статуса Конституционного Суда РФ, организации его деятельности мы находим в следующих статьях Конституции РФ: 5 (ч.3), 10, II (ч.1, 3), 83 (п. «е»), 102 (п. «ж»), 104, 118, 125, 128. Проанализируем эти конституционные нормы.

Часть 3 ст. 5 закрепляет среди принципов федеративного устройства Российской Федерации единство системы государственной власти, а ст. 10 разделяет последнюю на законодательную, исполнительную и судебную, отмечая при этом самостоятельность органов данных ветвей власти. Конституционный Суд РФ является одним из органов судебной власти. И если говорить о его самостоятельности, то внешних (правовых) признаков этого вполне достаточно. Однако, насколько самостоятельно он формулирует свою позицию по тому или иному вопросу, сказать труднее. Между тем надо исходить из того, что Конституционный Суд РФ самостоятелен при осуществлении функций конституционного контроля.

Что касается применения к Конституционному Суду РФ принципа единства системы государственной власти, то это, на наш взгляд, можно сделать лишь с большими оговорками. С Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ Конституционный Суд РФ не составляет единую систему. Они являются отдельными ветвями единой судебной власти в стране, не зависящими друг от друга, деятельность которых строится в разных формах. Кое-что их, конечно, роднит: все они назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ; их полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются федеральным конституционным законом; главной их заботой в конечном счете является защита законных интересов и прав людей. Тем не менее объединение их в единую систему и тем более с другими органами государственной власти по горизонтали — весьма проблематично. Имеет ли это какое-то практическое значение? Мы полагаем, да. Если не признавать вхождения в единую систему выше-названных судов, то и их функции нужно четко разграничивать.

На практике же наблюдаются попытки «размыть» функции Конституционного Суда РФ наделением подобными функция-

ми Верховного Суда РФ, т.е. суда общей юрисдикции. С этой точки зрения вполне понятны суждения судьи Конституционного Суда РФ Б.Эбзеева'. Действительно, Верховный Суд РФ, призванный рассматривать уголовные и гражданские дела, принимает к производству дела, касающиеся организации власти. Между тем именно для рассмотрения споров, рождающихся в политической сфере, создан Конституционный Суд РФ. Здесь нет необходимости приводить статистику количества дел, имеющих отношение к вопросам власти (законодательной, исполнительной), рассмотренных Верховным Судом РФ. Достаточно сказать, что прецедент есть. Государственная Дума приняла не один закон, где содержатся попытки наделить суды общей юрисдикции полномочиями, характерными для конституционных судов. Так, ст. 30 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», принятого Государственной Думой 14 ноября 1997 г., гласит:

«1. В случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации”, споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей органами исполнительной власти друг другу осуществления части своих полномочий, рассматриваются Конституционным Судом Российской Федерации.

2. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, могут быть вынесены на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов в соответствии с их полномочиями».

Прав В.Зеленкин, научный руководитель Программы «Местное самоуправление и жилищная политика», который пишет: «Непонятны мотивы упорного отклонения авторами законопроекта поправок, представленных Правительством и Высшим Арбитражным Судом. Совершенно очевидно, что разрешение споров, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, не может быть вынесено на рассмотрение судов общей юрисдикции и арбитражных судов, так как согласно части третьей

статьи 125 Конституции, это является прерогативой Конституционного Суда»².

Отдельные положения ст. 125 Конституции РФ небезынтересно подвергнуть анализу с точки зрения рассматриваемого вопроса. В соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ именно в Конституционный Суд РФ должны обращаться с запросом Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ (наряду с другими органами государственной власти, наделенными этим правом), чтобы получить ответ по делу о соответствии Конституции РФ федеральных законов, иных федеральных нормативных актов, региональных законов и иных нормативных актов, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, договоров между органами государственной власти субъектов РФ, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 125 Конституции РФ именно Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, высшими государственными органами субъектов РФ. Наконец, именно Конституционный Суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов (обратим внимание: по запросам судов) проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом (ч.4 ст. 125). Российские же суды общей юрисдикции не обращаются с запросами в Конституционный Суд РФ, полагаясь на свое право разрешать такие вопросы. Хотя это право весьма сомнительно.

Исходя из смысла Конституции РФ в ФКЗ о КС РФ вполне логично Конституционный Суд РФ считается судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Причем, поскольку Конституционный Суд РФ обладает соответствующими полномочиями, данная форма судопроизводства должна быть присуща только ему. Поэтому наделять законодательно суды общей юрисдикции и арбитражные суды полномочиями, присущими Конституционному Суду РФ, неправомерно. Точно так же неправомерно молчаливо взирать на случаи разрешения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, подсудных Конституционному Суду РФ. Это — одна из проблем конституционного судопроизводства.

Чтобы в перспективе не было смешения функций между тремя ветвями судебной власти, нужно учесть это при разработке федерального конституционного закона о Верховном

Суде РФ, а также иных федеральных законов, где делаются попытки в обход Конституции РФ, ФКЗ о КС РФ наделить суды общей юрисдикции и арбитражные суды несвойственными им полномочиями. Хотя следует оговориться, что на практике иногда трудно установить подсудность спора тому или иному суду, но это не должно быть причиной нарушения законности.

Завершая рассмотрение вопроса о системе федеральных судов по горизонтали, еще раз подчеркнем, что Конституционный Суд РФ не входит в нее. Утверждая это, надо помнить, конечно, что в мире все относительно и обособленность судов в этом смысле тоже, но тем не менее в целях практического руководства и правильного функционирования федеральные суды по горизонтали не следует объединять понятием «система судов». Что касается вертикали, то она, безусловно, имеется и у судов общей юрисдикции, и у арбитражных судов. С полным основанием этого нельзя сказать о Конституционном Суде РФ. Мы не будем сейчас касаться этого вопроса, поскольку он требует специального рассмотрения.

Теперь обратимся к ст. II Конституции РФ. Здесь (ч.1) суды Российской Федерации перечисляются в ряду органов, осуществляющих государственную власть в стране. Но есть в ней положение, которое косвенно «работает» на высказанную выше мысль об обособленности судов (требуемой, долженствующей быть). Так, ч.3 устанавливает, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Итак, разграничить предметы ведения и полномочия можно только тремя способами: Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом право толкования Конституции РФ и установления конституционности договоров принадлежит Конституционному Суду РФ. А в соответствии с ч.2 ст.30 уже упоминавшегося Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий...» правом рассматривать споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, наделяются суды общей юрисдикции и -арбитражные суды. Но рассматривая эти споры, вольно или невольно придется оценивать источники, установившие предметы ведения и полномочия, т.е. Конституцию РФ, Федеративный договор, иные договоры о разграничении предметов

ведения и полномочий. Это, на наш взгляд, еще одно правовое доказательство подмены функций, или ослабления роли Конституционного Суда РФ. В данном случае федеральным законодателем руководит желание поставить договорный процесс под жесткий контроль и чем шире круг субъектов этого контроля, тем, с точки зрения законодателя, лучше. Но, с другой стороны, не больше ли вреда мы причиним российской государственности, если благие цели станем достигать незаконными средствами? Неуважение к Конституции РФ и федеральным конституционным законам со стороны федерального законодателя повлечет адекватные действия со стороны регионального законодателя.

Пункт «е» ст. 83 и п. «ж» ст. 102 имеют к конституционному судопроизводству прямое отношение, причем как бы базисного характера. В данном случае имеется в виду «кадровый» вопрос. В соответствии с вышеназванными нормами судей Конституционного Суда РФ назначает на должность Совет Федерации по представлению Президента РФ. К тому же в ФКЗ о КС РФ сказано, что «Конституционный Суд Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее трех четвертей от общего числа судей» (ч. 2 ст. 4). Следовательно, затягивание назначения судей задерживает момент вступления в действие Конституционного Суда РФ.

Относительно ст. 104 Конституции РФ, в которой фиксируется право Конституционного Суда РФ на законодательную инициативу, целесообразно отметить следующее. ФКЗ о КС РФ не дает Суду полномочий по собственной инициативе принимать к производству дела. Между тем Конституционному Суду РФ как органу конституционного контроля, конечно, известны имеющиеся случаи нарушения Конституции РФ со стороны и федеральных органов государственной власти, и органов власти субъектов Федерации, но самостоятельно инициировать процесс он не вправе. Вот здесь и могли бы вступить в силу ст. 104 Конституции РФ и ч.6 ст. 3 ФКЗ о КС РФ, согласно которой Конституционный Суд РФ «выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения». Вопросов же своего ведения у него довольно много, в чем убеждают ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 ФКЗ о КС РФ. Однако, по имеющимся сведениям, Конституционный Суд РФ не часто пользуется этим правом. В качестве примера можно привести, пожалуй, лишь Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

По существу ст. 118 Конституции РФ можно отметить следующее. Часть 2 этой статьи закрепляет новую для России форму судопроизводства — конституционное судопроизводство. Но, как уже отмечалось, на практике встречаются попытки подмены этой формы привычным для нас процессом — гражданским, административным.

Исходя из полномочий, предоставленных Конституционному Суду РФ ст. 125 Конституции РФ, его деятельность можно рассматривать как элемент механизма по реализации п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Этот пласт работы занимает довольно значительное место в деятельности Конституционного Суда РФ. Более того, реализуя полномочия, предусмотренные ст. 125 Конституции РФ, он существенно влияет на формирование правовой и политической систем в России. В конечном счете все это отражается на развитии российской государственности. Возьмем, например, такое полномочие Конституционного Суда РФ, как разрешение дел о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В период становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ возникало множество конфликтных ситуаций как на уровне субъектов Федерации, так и между федеральным центром и субъектом Федерации. Дело доходило и до Конституционного Суда РФ. Надо сказать, что он, на наш взгляд, не всегда принимал объективные решения. В качестве примера может служить обнародованное 18 января 1996 г. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»¹. Конституционный Суд РФ рекомендовал субъекту Федерации копировать по федеральному образцу управленческую вертикаль и модель взаимоотношений между органами власти. Конечно, нужно учитывать складывающуюся практику, но безупречной попытку диктовать на этом основании субъекту Федерации, как организовать государственную власть в рамках основ Конституции РФ, не назовешь.

Однако следует отметить, что стиль работы Конституционного Суда РФ совершенствуется и подходы к проблемам федерализма становятся более оптимальными. Об этом свидетельствует, в частности, Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона Удмурт-

ской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»², принятое 24 января 1997 г. Небывалый шум был поднят вокруг этого вопроса еще до рассмотрения его Конституционным Судом. Некоторые «эксперты» обвиняли законодателей Удмуртской Республики чуть ли не в попытке государственного переворота, поскольку они решились утверждать, что имеют право создавать систему органов государственной власти (вертикаль). Несмотря на это Конституционный Суд РФ защитил в главном позиции субъекта Федерации, указав одновременно и на его ошибки.

Наконец, ст. 128 Конституции РФ. В ней нет того, по поводу чего следовало бы дискутировать. Судьи Конституционного Суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ, а полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определены соответствующим федеральным конституционным законом.

В заключение следует сказать, что еще существуют проблемы разграничения функций между Конституционным Судом и другими судами Российской Федерации. В перспективе Россия будет нуждаться в Конституционном Суде не менее, если не более, чем теперь.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1997. № 2.

² Дем.выбор. 1997. 4 сент.

³ См.: Болтенкова Л.Ф. К вопросу о модели власти, или Субъективный взгляд на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации // Этнополис. 1996. № 2

Сегодня мы публикуем документы, разработанные Комиссией по подготовке Концепции очередного этапа реформирования системы образования. После широкого обсуждения в регионах концепция будет представлена в конце января на рассмотрение правительства.

КОНЦЕПЦИЯ ОЧЕРЕДНОГО ЭТАПА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ, ЦЕЛИ И ЭТАПЫ ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Коренные изменения в социально-экономической жизни и государственно-политическом устройстве Российской Федерации обусловили необходимость реформы образования. В ходе первого этапа ее реализации отечественная система образования освободилась от наследия тоталитаризма, стала более открытой, демократичной и многообразной.

Однако осуществление образовательной реформы сдерживалось трудностями переходного периода. Эти трудности обусловлены как сокращением объемов производства и национального дохода, сделавшим неизбежным временное снижение бюджетного финансирования образования, так и промедлением в создании нового организационно-экономического механизма самой образовательной сферы. Указанные причины привели к неудовлетворительному состоянию материальной базы учебных заведений, обусловили задержки в оплате труда педагогического персонала, сказались на организации и качестве учебного процесса. Финансовая стабилизация, тенденция к экономическому росту позволяют не только преодолеть наметившиеся трудности, но и приступить к новому этапу реформирования системы образования.

На новом этапе предусматриваются глубокие изменения в деятельности образовательных учреждений. В коренном обновлении нуждаются содержание и структура системы образования. Предстоит создать условия для развития научных исследований, укрепить систему социальных гарантий, предоставляемых персоналу учебных заведений, обеспечить улучшение здоровья учащихся. Одним из ключевых аспектов реформы выступает создание нового организационно-экономического механизма, отвечающего условиям современной рыночной экономики и призванного обеспечить привлечение и рациональное использование ресурсов, необходимых для развития образования.

Цель реформирования состоит в том, чтобы надежно гарантировать конституционные права, свободы и интересы граждан в образовательной сфере, привести систему образования в соответствие с современными потребностями личности, общества и государства, создать предпосылки для ее дальнейшего развития, приумножения достижений и сохранения лучших традиций на основе сочетания государственной, общественной и частной инициативы, существенно улучшить подготовку представителей новых поколений к жизни и труду в демократическом гражданском обществе с рыночной экономикой.

На достижение этой цели направлена **реформа образования как комплекс мер государственной политики**, обеспечиваемых финансово-экономическими, организационными, административными, рекомендательными и информационными методами.

Реформирование системы образования будет осуществляться в три этапа: **экспериментальный**, рассчитанный на год и ориентированный на отбор перспективных нововведений: **краткосрочный**, который охватит период до 2001 года и будет сосредоточен в первую очередь на неотложных мерах по стабилизации социально-экономической ситуации в сфере образования и созданию организационных, кадровых, правовых, финансовых и материально-технических предпосылок для полномасштабного развертывания реформы; **среднесрочный**, до 2005 года включительно, когда предусматривается обеспечить реализацию основной части намеченных преобразований.

Новый этап реформы будет проводиться в жизнь на организационной основе Федеральной программы развития образования в России, координируемой Минобразованием России, региональными, местными и ведомственными органами управления образованием при активных и во многом самостоятельных действиях педагогических коллективов учебных заведений всех типов, попечительских и родительских советов образовательных учреждений. Целесообразно пересмотреть Федеральную программу в соответствии с основными положениями данной Концепции. Огромную роль в реформировании призваны сыграть частные и общественные инициативы, а также поддержка семей и работодателей, заинтересованных деловых, государственно-политических и других общественных кругов.

В результате реформирования системы образования предполагается в сжатые сроки устранить предпосылки социальной напряженности в учебных заведениях, нормализовать их

финансирование, создать условия для улучшения организации и повышения качества учебно-воспитательного процесса. Это делает возможным поэтапный переход к решению все более сложных экономических и социальных задач развития образовательной сферы с тем, чтобы в XXI век Россия вошла, располагая необходимыми условиями для роста образованности населения, его культурного уровня, подготовки квалифицированных кадров для всех отраслей экономики и социальной сферы, повышения научного потенциала страны.

2. ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Реформа образования на новом этапе ее проведения разрабатывается и осуществляется как комплекс мер государственной политики в сфере образования, обеспечивающих учет законных прав и интересов личности и основных общественных групп.

В ходе реформы должны быть выработаны организационные, экономические, правовые и социально-институциональные механизмы и инструменты, стимулирующие развитие учебных заведений, повышение образованности и культуры всех слоев общества, а также значительное улучшение профессионально-квалификационной структуры самодеятельного населения.

Предусматривается, что реформа будет осуществляться в соответствии со следующими принципами:

- приоритетной роли образования для будущего страны, развития отечественной науки и культуры, становления гражданского общества и перехода к устойчивому экономическому росту на модернизируемой производственной базе;

- гуманистического характера реформы, ее направленности на раскрытие созидательных человеческих способностей и качеств, утверждение фундаментальных прав и свобод личности;

- практической ориентации реформы, концентрации усилий в ходе ее проведения на достижимых целях и осуществимых задачах, нововведениях и преобразованиях, обеспеченных имеющимися в распоряжении государства и общества ресурсами;

- безотлагательной стабилизации и постепенного существенного улучшения экономических условий образовательной деятельности на основе скоординированных усилий федеральных, региональных и местных органов по увеличению бюджетных ассигнований на образование в сочетании с привлечением

внебюджетных средств и улучшением использования ресурсов учебных заведений;

- осуществления реформы в рамках процедур, предусмотренных конституционным устройством страны и действующим законодательством;

- тщательной экспериментальной проверки результативности разрабатываемых нововведений;

- сохранения и развития лучших отечественных традиций в сочетании с использованием оправдавшего себя международного опыта, поддержки сложившихся научно-педагогических школ;

- гласности мероприятий реформы, их подконтрольности академическому сообществу и обществу в целом, создания условий для реализации общественных и частных инициатив по реформированию образования.

3. РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В современных условиях развитие образования перестает быть исключительно делом государства и становится полем многоаспектного партнерского взаимодействия федеральных и региональных государственных органов с органами местного самоуправления, учащимися и их семьями, государственными и негосударственными образовательными учреждениями, профессиональным педагогическим сообществом, потенциальными работодателями, общественными и религиозными объединениями. Вместе с тем только государство способно успешно решить следующие задачи:

- обеспечить учет разнообразных общественно значимых интересов и прогресс сферы образования в целом;

- экономически гарантировать стабильное, долгосрочное развитие системы образования, в определенной мере независимо от текущего состояния рынка, в том числе обеспечить надежную социальную защиту учащихся и работников образовательной сферы.

В данной связи **построение и совершенствование эффективного организационно-экономического механизма в сфере образования является одним из ключевых компонентов образовательной политики демократического государства.** Реформирование системы образования Российской Федерации предполагает приведение организационно-экономического механизма этой системы в соответствие с новыми запросами общества и его ресурсными возможностями.

Одна из важнейших функций организационно-экономического механизма состоит в том, чтобы обеспечить связь сферы образования с экономической средой, которая приобрела рыночный характер. Это не означает, однако, что данный механизм как таковой должен стать преимущественно рыночным. Ведущую роль в нем призвано играть бюджетное финансирование образования, которое, при безусловном сохранении и повышении сложившегося уровня, должно стать значительно более целенаправленным и эффективным. В то же время наличие рыночной среды и формирование платежеспособного спроса на образовательные услуги со стороны предприятий и семей создают предпосылки для привлечения в сферу образования дополнительных средств, расширяют возможности рационального использования ресурсов образовательных учреждений.

3.1. Основные направления и этапы реформирования организационно-экономического механизма системы образования

Реформирование организационно-экономического механизма системы образования строится на основе:

- как минимум, не уменьшения бюджетных ассигнований на образование, обеспечения доступности бесплатного образования для всех слоев населения и сохранения реально существующих социальных гарантий для учащихся и работников системы образования;

- создания благоприятных условий для привлечения в сферу образования дополнительных внебюджетных ресурсов, в том числе с помощью налоговых льгот, а также льготных кредитов и страхования;

- реструктурирования потоков финансовых средств, усиления целенаправленности бюджетного финансирования и создания стимулов для повышения эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, а также материально-технической базы учебных заведений;

- стимулирования увеличения расходов на образование в бюджетах субъектов Российской Федерации на основе целевых федеральных трансфертов.

В результате будет достигнуто:

- реализация свободы выбора учащимися и их семьями как образовательных учреждений, так и форм получения образования (в том числе семейное, экстернатное, вечернее, заочное и т.п.). Этот выбор будет гарантироваться механизмом норма-

тивного финансирования в расчете на одного учащегося, воспитанника и развитием федеральной системы контроля качества образования, включая национальное тестирование;

- изменение принципов определения государственного заказа и формирования государственных образовательных стандартов; сочетание государственного заказа на профессиональное образование с расширяющейся практикой прямых договоров с предприятиями и семьями; выделение регионального компонента государственного заказа в профессиональном образовании; постепенное замещение федерального финансирования регионального заказа финансированием из бюджетов субъектов Российской Федерации; привлечение потребителей образования к формированию заказа и стандартов;

- стимулирование платежеспособного спроса на образование, что позволит определить текущие (проявившиеся) потребности в профессиональном и стыкующемся с ним вариативном (специализированном) общем образовании;

- дополнение бюджетного финансирования образовательных учреждений средствами, полученными от эффективного управления переданной им собственностью.

Предлагаемый организационно-экономический механизм требует развития автономии образовательных учреждений, которая будет осуществляться на основе:

- внутреннего академического контроля (повышение роли педагогических и ученых советов, прозрачность финансовой и административно-хозяйственной деятельности для коллективов образовательных учреждений);

- внешнего контроля (укрепление системы лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, участие потребителей в формировании критериев оценки деятельности образовательных учреждений и в реализации контрольных процедур, формирование попечительских советов и советов учредителей);

- ослабления регламентации финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений при условии выполнения ими установленных требований государственных образовательных стандартов.

Неотъемлемым условием функционирования предлагаемого механизма являются нормативное подушевое финансирование и новая организация финансовых потоков.

Необходимо обеспечить переход от постатейного финансирования к модели, в основе которой лежит нормативное подушевое финансирование с перечислением всех средств непосредственно учебным заведениям как бюджетополучателям и

отнесение этих ассигнований к разряду защищенных статей бюджета.

Предлагается ежегодно утверждать нормативы бюджетного финансирования на одного обучающегося (в том числе при вечерней или заочной форме обучения) и нормативы дополнительного финансирования специальных образовательных программ (на уровне соответствующего бюджета).

Учитывая реальные бюджетные ограничения, первоначально нормативы бюджетного финансирования обеспечат прежде всего безусловное покрытие расходов на заработную плату и социальные выплаты (стипендии, питание).

В краткосрочной перспективе (1998-2001 гг.) для реформирования организационно-экономической и управленческой составляющих системы образования предлагаются меры, направленные на **оптимизацию использования существующих ресурсных возможностей, а также привлечение в систему образования дополнительных средств и повышение микроэкономической эффективности образовательных учреждений.** В этот период реформирование системы образования производится на базе действующих федеральных законов и предлагаемых поправок к налоговому и бюджетному законодательству.

В среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.) в полном объеме должны быть реализованы меры, направленные на структурную перестройку образовательной системы. В этот период будет завершён переход к подушевому финансированию в увязке с полномасштабным развертыванием федеральной системы контроля качества образования. Одновременно будет создана национальная система дистанционного образования на основе открытых банков знаний, учебных и учебно-методических материалов, пособий и заданий. Это позволит реализовать свободный выбор учащимися образовательных учреждений, восстановить единство образовательного пространства страны на качественно более высокой основе. В этот период должно проводиться **совершенствование действующего законодательства в соответствии с задачами реформирования системы образования в среднесрочной перспективе, в том числе путем принятия ряда новых федеральных законов.**

3.2. Основные принципы финансирования общеобразовательных учреждений

Для стабилизации экономического положения системы общеобразовательных учреждений и усиления гарантий реали-

зации конституционных прав граждан на получение среднего (полного) общего образования необходим переход к нормативному подушевому финансированию общеобразовательных учреждений. С его помощью будет реально поддерживаться взаимосвязь между численностью учеников и размером бюджетных ассигнований.

Подушевое финансирование будет осуществляться на основе **норматива бюджетного финансирования, который в краткосрочной перспективе** определяется возможностями региональных и местных бюджетов, а **в среднесрочной** - будет приближен к объективно обоснованному **нормативу потребностей.** К 2001 году норматив бюджетного финансирования должен достигнуть 3,0 млн рублей в год против 1,8 млн рублей в 1997 г. в сопоставимых ценах. При этом удастся увеличить среднюю заработную плату учителей как минимум на 53 процента при сохранении неизменной в этот период численности педагогического корпуса и сложившейся наполняемости классов.

В 1998 г. будет проведен эксперимент по переводу общеобразовательных школ на нормативное подушевое финансирование. В ходе эксперимента предстоит отработать комплекс мер по превращению школ в непосредственных бюджетополучателей и оценить целесообразную степень и механизмы реализации принципа "деньги следуют за учеником". По итогам эксперимента будет разработана рассчитанная на три года программа реформирования бюджетного финансирования системы общего образования.

Принцип подушевого финансирования непосредственно не применим к малокомплектной сельской школе, к сельской школе с малой численностью учащихся, к малокомплектной школе в городах в тех случаях, когда такая школа остается единственной в пределах транспортной досягаемости для определенного контингента учащихся. В указанных случаях, а также для детских домов и интернатов, спецшкол и специальных профтехучилищ для детей с противоправным поведением, для учреждений системы специального образования детей с отклонениями в физическом и психическом развитии, для системы дошкольного и дополнительного внешкольного образования должен быть предусмотрен особый порядок их нормативного финансирования. Федеральные нормативы подушевого финансирования предстоит ежегодно устанавливать в федеральном Законе о бюджете.

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется при наличии соответствующей

щих возможностей устанавливать нормативы финансирования на уровне, превышающем федеральный, имея в виду покрытие дополнительных расходов за счет собственных бюджетных средств.

Регистрация образовательных учреждений в качестве **юридических лиц** и передача им от органов управления прав **бюджетополучателей** позволит:

- превратить образовательные учреждения в самостоятельных субъектов финансово-хозяйственной деятельности (в рамках, устанавливаемых законом и органами управления образованием в пределах их компетенции), что создаст, с одной стороны, предпосылки для преодоления иждивенческих мотивов в деятельности администрации и трудовых коллективов школ, а с другой – стимулы к эффективному использованию средств, в том числе экономии, и снижению неоправданных потерь на коммунальных и хозяйственных расходах и т.п.;

- более четко разграничить права и обязанности органов управления образованием и образовательных учреждений, их ответственность за осуществление и развитие образовательного процесса;

- существенно расширить возможности образовательных учреждений в привлечении внебюджетных средств, стимулировать в пользу образовательных учреждений, участие общественности предприятий и родителей в поддержке образовательных учреждений;

- упорядочить и сделать “прозрачной” практику использовании внебюджетных, в том числе родительских, средств на дополнительные образовательные услуги и на развитие материальной базы (сверх государственных нормативов).

Статус юридического лица получают все образовательные учреждения, за исключением сельских малокомплектных школ и школ с малой численностью учащихся. Однако для того, чтобы избежать поспешности и негативных последствий, на реализацию такого преобразования отводится три года. За этот период необходимо методически обеспечить преобразование, включая прежде всего реализацию программ переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров, в том числе переподготовки руководителей образовательных учреждений по специальности “менеджер образования”.

Конкретные процедуры и механизмы превращения образовательных организаций в самостоятельно хозяйствующих субъектов и введения практики нормативного подушевого финансирования должны быть апробированы на базе широко-масштабного эксперимента, который целесообразно провести в

1998/99 учебном году в ряде регионов и крупных городов с согласия соответствующих субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Подготовку эксперимента, включая подготовку соответствующего положения и его согласование с региональными и местными органами управления, целесообразно начать в первом квартале 1998 года.

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется принять участие в эксперименте и определить наиболее приемлемые для них сроки и условия перехода образовательных учреждений к самостоятельному хозяйствованию.

Начиная с 1999 г. целесообразно ввести **целевые субвенции** из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, предназначенные стимулировать увеличение ассигнований на общее образование и рост фактически исполняемого норматива финансирования. Право на получение субвенции будет обусловлено достижением в конкретном субъекте Российской Федерации определенных уровней таких показателей, как доля ассигнований на образование в региональном бюджете, фактическое исполнение бюджета образования, прирост норматива бюджетного финансирования общеобразовательных школ. Конкретизацию условий получения субвенций, включая установление контрольных уровней перечисленных показателей, предстоит осуществить на основе консультаций с органами субъектов Российской Федерации. В соответствии с расчетами объем федеральных субвенций составит в 1999-2001 годах в среднем около 5 трлн. рублей в год.

3.3. Финансирование образовательных учреждений профессионального образования

Учебные заведения профессионального образования будут выполнять следующие **виды заказов (контрактов) на подготовку**: государственный федеральный заказ, государственный региональный заказ, муниципальный заказ, заказы предприятий и организаций, заказы граждан.

Финансирование госзаказа образовательным учреждениям должно осуществляться на основе **нормативов в расчете на одного студента (учащегося)**, которые будут **дифференцированы с учетом трудоемкости и капиталоемкости подготовки по различным специальностям**. Финансирование будет производиться без разбивки выделяемых средств на отдельные предметные статьи.

В общий объем финансирования госзаказа будет входить **стипендиальный фонд**, принципы распределения которого

рассматриваются в разделе 9.2 “Адресная социальная поддержка студентов и учащихся”. В то же время в нормативы финансирования госзаказа не включаются средства на инновации в сфере профессионального образования (инновационный фонд). Эти средства будут поступать образовательным учреждениям из федерального бюджета пропорционально объему получаемого ими государственного заказа.

Государственный заказ устанавливается в объеме, обеспечивающем выполнение требований Федерального закона Российской Федерации “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” (не менее 170 студентов вузов на 10 тысяч человек населения). Заказ подлежит распределению между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования на конкурсной основе с учетом объективных ограничений территориальной мобильности учащихся.

В среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.) предполагается сформировать условия для участия в конкурсном распределении государственного заказа и негосударственных аккредитованных учебных заведений при условии усиления государственного контроля за качеством обучения.

Предполагается разработка Госкомстатом, Минэкономки, Минтрудом, Минфином и Минобразованием России системы контрольных показателей структуры профессиональной подготовки, оценки текущего и перспективного спроса на рынке труда, Минобразование России по согласованию с Минэкономки, Минфином и Минтрудом России определяет государственный план подготовки профессиональных кадров в территориальном разрезе, а также по уровням профессионального образования. После этого Минобразование России проводит конкурс учебных заведений с учетом их распределения по территории на выполнение государственного федерального заказа.

Норматив бюджетного финансирования высших учебных заведений в краткосрочной перспективе определяется возможностями федерального бюджета, а в среднесрочной - будет постепенно приближаться к объективно обоснованному нормативу потребности. К 2001 г. норматив бюджетного финансирования должен достигнуть 5,15 млн руб. в год против 4,6 млн руб. в 1997 г. в сопоставимых ценах (для дневной формы обучения). При этом удастся увеличить среднюю заработную плату профессорско-преподавательского персонала вузов, выплачиваемую за счет бюджета, на 24,8 процента. С учетом

внебюджетного финансирования ожидаемое увеличение средней заработной платы к 2001 году составит около 54,5 процента.

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется развивать систему региональных и муниципальных заказов.

Государственный региональный заказ будет охватывать основную часть начальной и средней профессиональной подготовки, а также определенную долю высшего профессионального образования. Он должен определяться соответствующими органами субъектов Российской Федерации. Рекомендуется вырабатывать эти предложения на основе консультаций с представителями работодателей, образовательных учреждений и других заинтересованных организаций. Региональный заказ на подготовку специалистов финансируется из регионального бюджета.

Уже в краткосрочной перспективе будет обеспечено постепенное увеличение нормативов финансирования государственных заказов в расчете на одного студента (учащегося). Вместе с тем в настоящее время еще не представляется возможным включить в эти нормативы оплату коммунальных услуг в полном размере (что потребовало бы роста федеральных ассигнований на образование в полтора раза). В этих условиях в оплате коммунальных услуг важную роль должны играть внебюджетные средства, привлекаемые образовательными учреждениями с помощью соответствующих льгот.

Заказ со стороны предприятий и организаций может иметь форму долгосрочных контрактов с учебными заведениями на подготовку и переподготовку кадров. В рамках контракта предприятие оплачивает весь цикл обучения определенной группы учащихся, получая тем самым право отбирать для стажировок и найма студентов и учащихся старших курсов, а также заказывать необходимые специальные курсы и циклы обучения с учетом имеющихся потребностей.

Объем финансирования подготовки в случае заключения договоров с предприятиями и физическими лицами определяется самим учебным заведением и не регламентируется органами управления образованием. Учебное заведение также самостоятельно организует конкурсный отбор абитуриентов на места, обеспеченные указанным финансированием.

3.4. Общесистемные организационно-экономические меры

В системе целенаправленно выделяются средства для поддержки инноваций:

– в профессиональном образовании в размере до 10 процентов от расходов федерального бюджета на образование (инновационный фонд). 50 процентов средств инновационного фонда будут находиться в распоряжении Минобрнауки России, а 50 процентов – в непосредственном распоряжении вузов;

– в общем образовании, начиная с 1999 г., в размере не менее 5 процентов расходов федерального бюджета на образование.

Кроме того, должны аккумулироваться средства для информационного обеспечения образовательного процесса (поддержка библиотек, создание компьютерных сетей и систем).

Субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется создавать региональные фонды поддержки образовательных инноваций в размере 1,5 процента расходов этих бюджетов на образование.

С целью эффективного использования имущества системы профессионального образования каждому учреждению может устанавливаться норма использования его основных фондов, находящихся в государственной собственности или в собственности муниципалитета, в размере не более 30 процентов от их объема. Имеется в виду сдача этих фондов в аренду по ценам местного рынка недвижимости или организация на их базе самим учебным заведением деятельности, направленной на извлечение дохода. Получаемые таким образом средства могут расходоваться исключительно на обеспечение учебного процесса и развитие учебного заведения. Данная мера не относится к учебным заведениям, расположенным в сельской местности. Таким образом заведениям рекомендуется привлекать внебюджетные средства в первую очередь за счет развития подсобных хозяйств.

В сфере общего образования целесообразно разрешить образовательным учреждениям сдавать в аренду принадлежащие им площади, прежде всего вспомогательные: гаражи, подвалы и т.д., при условии расходования получаемых средств исключительно на развитие данного учебного заведения. К решению вопросов о сдаче в аренду площадей образовательных учреждений и использовании полученных средств должны в обязательном порядке привлекаться попечительские и родительские советы.

Для обеспечения притока в систему образования внебюджетных средств целесообразно введение дополнительных налоговых льгот, стимулирующих платежеспособный спрос юридических и физических лиц на образовательные услуги.

При исчислении подоходного налога с физических лиц совокупный доход, полученный в налогооблагаемом периоде, следует уменьшать на сумму осуществленных за этот период:

– расходов на оплату услуг, непосредственно связанных с получением налогоплательщиком или его близкими родственниками (супругом и детьми) высшего, среднего профессионального и начального профессионального или общего образования, при условии, что эти услуги оказаны на территории Российской Федерации образовательным учреждением, имеющим лицензию и выдающим диплом государственного образца;

– расходов на формирование накопительных образовательных вкладов или на платежи по специальным видам образовательного страхования.

Совокупный размер указанных вычетов не может превышать 150 минимальных размеров оплаты труда в год.

При исчислении налога на прибыль предприятий и организаций следует включать расходы на подготовку и переподготовку кадров на договорной основе с учебными заведениями профессионального образования, имеющими государственную аккредитацию в Российской Федерации, в затраты на производство и реализацию товаров (работ, услуг) в течение налогооблагаемого периода в размере, не превышающем 1,5 процента расходов по производству и реализации товаров (работ, услуг) за этот период.

4. РЕФОРМИРОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Реформирование содержания общего и профессионального образования выступает в качестве ведущего фактора развития образовательной системы. В конечном счете посредством реформирования содержания образования реализуются его новые ценности и смыслы, последовательно преодолевается унифицированный характер образовательной системы, обеспечивается гуманистическая направленность образования, усиливается учебная мотивация личности, создаются предпосылки для развертывания творческих возможностей педагогических работников.

В содержании образовательного процесса нашли более последовательное отображение специфические условия и потребности субъектов Российской Федерации, национально-культурная самобытность российских народов.

В настоящее время обучение в основной школе ведется на 38 языках народов России. Создано новое поколение учебников, прежде всего в области гуманитарных и социально-эко-

номических дисциплин: если в 1991 году федеральный перечень школьных учебников включал 120 наименований, то в 1997 году - 567.

В 1996-1997 гг. государственным тестированием на добровольной основе было охвачено свыше 200 тыс. школьников практически всех субъектов Российской Федерации.

Законодательно закреплена и получила распространение практика многоуровневой подготовки специалистов в высших учебных заведениях. Для системы высшего профессионального образования разработаны и введены в действие государственные образовательные стандарты. Завершается разработка государственных образовательных стандартов начального и среднего профессионального образования. С учетом конъюнктуры формирующегося рынка труда обновлена номенклатура специальностей и профессий, введены новые направления подготовки специалистов с высшим образованием.

Однако присущие переходному периоду трудности обусловили известные ограничения в темпах реформирования образования и придания реформам комплексного, поступательного и системного характера.

На новом этапе необходимо обеспечить системное реформирование содержания образования, создать механизм его постоянного обновления. основополагающая цель состоит в **переходе к многообразному и непрерывному образованию**, охватывающему всю активную жизнь человека. При этом многообразие и непрерывность должны выступать не только как перспективные тенденции, но и как условия достижения нового качества образования.

Для обновления содержания образования необходимо осуществить следующие меры:

в краткосрочной перспективе (1993-2001 гг.)

в целом по системе образования:

- разработать за счет средств инновационного фонда Минобразования России научные ювы, методические приемы и организационные механизмы, обеспечивающие преемственность государственных образовательных стандартов всех ступеней и уровней системы общего и профессионального образования;

- привести содержание образовательных программ в соответствие с современными достижениями науки, техники и культуры, потребностями и реальными возможностями обучающихся, с запросами личности, общества и государства при широком использовании научно-методического потенциала учебно-методических объединений и научно-методических советов;

- разработать предложения о мерах по государственному регулированию рынка учебной и учебно-методической литературы, предотвращению его монополизации, улучшению обеспечения высококачественными учебниками учащихся и студентов, а также библиотек образовательных учреждений;

- кардинально улучшить систему и практику работы с одаренными учащимися и студентами, создать федеральный фонд поддержки талантливой молодежи, обеспечить регулярное проведение общероссийских олимпиад и конкурсов по областям знаний, создать условия более широкого участия победителей отечественных олимпиад в международных соревнованиях, в том числе за счет средств программы "Одаренные дети" и средств инновационного фонда Минобразования России;

- обновить содержание образования в плане усиления его гуманитарного компонента, улучшить подготовку учащихся и студентов в области права и экономики, провести конкурсы учебников по гуманитарным и социально-экономическим дисциплинам за счет средств федерального и региональных бюджетов с привлечением займов Миротого банка;

- разработать современную концепцию воспитания личности в образовательной системе и приступить к ее реализации, в том числе посредством создания широкой сети общественных советов по проблемам воспитания в системе образования; сосредоточить воспитание обучающихся на формировании гуманистических, социально значимых ценностей и образцов ответственного гражданского поведения;

- усилить роль искусства в содержании образования и эстетического воспитания обучающихся, в том числе посредством организации внеучебной воспитательной работы, кружков, клубов и студий; рекомендовать местным органам управления образованием оказывать содействие учебным заведениям в расширении доступности обучающимся музеев, театров и других объектов культуры;

- приступить к разработке на федеральном уровне комплексов мультимедийных средств, отражающих выдающиеся достижения культуры и искусства России и мира;

- создать условия для развития различных самостоятельных организаций обучающихся; рекомендовать советам и администрации образовательных учреждений, органам управления образованием оказывать всемерное содействие в их работе, в том числе посредством выделения финансовых средств, помещений, стимулирования сбора спонсорских средств для деятельности этих организаций, содействия их благотвори-

тельной деятельности; разработать образовательные программы по подготовке менеджеров, специализирующихся в области детских и молодежных неполитизированных общественных организаций;

– в рамках Федеральной программы развития образования в России в 1998 г. с учетом отечественного и мирового опыта создать систему организационно-методической и финансовой поддержки нововведений в содержании, методах и организации общего и профессионального образования, ориентированную на освоение перспективных тенденций в развитии образования, науки, техники, культуры и производства, усиление взаимосвязи учебного и исследовательского процессов;

– разработать и утвердить на федеральном и региональном уровнях положения об инновационных образовательных учреждениях, определив механизм их государственно-общественной экспертизы; предусмотреть в бюджетах различных уровней целевые средства на поддержку инновационного движения, создание фондов инновационного развития образования; обеспечить государственную поддержку на федеральном и региональном уровнях целевых инновационных программ в сфере образования;

в общем образовании:

– разработать и ввести в образовательную практику государственные образовательные стандарты основного и среднего (полного) общего образования за счет средств федерального и регионального бюджетов;

– осуществить корректировку федерального базисного учебного плана, имея в виду рациональное сочетание федерального и регионально-национального компонентов содержания образования, соответствие допустимого объема недельной нагрузки возможностями обучающихся, психолого-педагогическими и санитарно-гигиеническим требованиям и условиям образования в учебных заведениях различных типов и видов, предусмотрев при этом возможность широкой реализации вариативных образовательных программ:

– осуществить за счет средств федерального бюджета и рекомендовать субъектам Федерации обеспечить за счет средств региональных бюджетов на образование разработку содержания, средств и методов, обеспечивающих непрерывное воспитание и обучение в новом типе образовательных учреждений для детей дошкольного и младшего школьного возраста;

– за счет средств инновационного фонда Минобразования России изменить организационные основы и обновить программно-методическое обеспечение воспитания детей дошколь-

ного возраста, нуждающихся в коррекционно-педагогической помощи;

– осуществить за счет средств федерального бюджета и рекомендовать субъектам Федерации обеспечить за счет их бюджетов разработку и освоение содержания образования и методик обучения, ориентированных на сельские малочисленные и малокомплектные школы, провести корректировку их учебных планов с целью усиления практической направленности учебного процесса в соответствии с изменениями в укладе сельской жизни; улучшить оснащение этих школ с учетом задач индивидуализации обучения и развития самообразования учащихся;

– провести за счет средств федерального бюджета 1998-1999 годов, выделяемых на методическую и инновационную работу Минобразованию России, эксперимент по использованию разработанного минимального содержания образования и системы требований к уровню подготовки выпускников основной и полной средней школы;

– разработать за счет средств инновационного фонда Минобразования России до 2000 года структуру и содержание 12-летнего среднего (полного) общего образования, определить меры по поэтапному переходу к нему с учетом реальных условий различных регионов страны;

в профессиональном образовании:

– завершить разработку и введение государственных образовательных стандартов начального и среднего профессионального образования за счет средств федерального бюджета 1998-2000 гг.;

– обновить за счет средств федерального бюджета 1998 года государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования при участии в пределах своей компетенции федеральных научно-методических советов, учебно-методических объединений и научно-методических советов; обратить особое внимание на образовательные стандарты бакалаврской и магистерской подготовки;

– разработать за счет федерального бюджета целевую программу подготовки учебной, учебно-методической литературы в пределах федерального комплекта учебников для образовательных учреждений начального профессионального образования и рекомендовать субъектам Федерации обеспечить за счет их бюджетов издание указанной учебной литературы;

– реализовать меры, направленные на повышение открытости системы вступительных экзаменов в профессиональные

учебные заведения, уменьшение ее зависимости от субъективных факторов, увеличение представительства в контингентах обучающихся иногородних студентов и выходцев из малообеспеченных семей;

- провести эксперимент по отработке системы национального тестирования в целях изменения порядка поступления абитуриентов в высшие учебные заведения;

в среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.)

в целом по системе образования:

- активизировать выполнение программ эффективной компьютеризации образовательных учреждений и широкого использования информационных технологий;

- принять меры к развитию дистанционного образования и реализации принятых ранее программ в области дистанционного образования;

- обеспечить переход к новым педагогическим технологиям, интерактивным методам, практической направленности обучения в сочетании с фундаментальной теоретической подготовкой учащихся;

- создать систему поддержки нововведений в содержании, технологии и организации образования (в том числе его семейных и экстернатных форм);

- осуществить реформирование учебных планов и образовательных программ в соответствии с государственными образовательными стандартами на всех ступенях и уровнях общего и профессионального образования;

- создать в основном национальную систему контроля качества образования, дифференцированную по ступеням и уровням общего и профессионального образования, в том числе организовав федеральный и региональный центры контроля качества и тестирования;

в общем образовании:

- осуществить дальнейшее развитие системы общего среднего образования, обеспечить переход на 12-летнее общее образование с достаточным учебно-методическим сопровождением;

- реализовать комплексную медико-социальную и психолого-педагогическую программу выявления, коррекции, поддержки и реабилитации обучающихся из числа представителей различных групп риска;

в профессиональном образовании:

- привести перечни направлений, специальностей и профессий подготовки кадров в соответствие с запросами на рынках труда и образовательных услуг, обратив особое вни-

мание на специальности, определяющие научно-технический прогресс и конкурентоспособность отечественной продукции, а также на сохранение научных школ, пользующихся мировым признанием;

- обеспечить ориентацию на подготовку рабочих и специалистов преимущественно по широкому профилю, позволяющую выпускникам учебных заведений профессионального образования адаптироваться к меняющимся условиям современного рынка труда и формировать у них самостоятельное видение профессиональной перспективы;

- осуществить дальнейшее развитие среднего профессионального образования на основе формирования системы не-университетского высшего образования, объединяющей средние специальные учебные заведения; включить в тех случаях, когда для этого имеются объективные условия, средние специальные учебные заведения в родственные по профилю вузы, что позволит существенно изменить профессиональную и информационную среду для студенческих и преподавательских коллективов средних специальных учебных заведений, открыть им доступ к библиотекам вузов, их системам информатики и коммуникаций, вузовской академической культуре и базам учебной практики;

- ввести национальные стандарты информатизации высшего профессионального образования, отвечающие прогрессивным мировым тенденциям;

- повысить качество профессионального образования на основе его широкой информатизации и обеспечения новейшими коммуникационными технологиями.

Для развития работы по обновлению содержания образования необходимо использовать **фонды финансирования инноваций**, активно применять практику конкурсов и грантов на написание новых учебников, а также процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации. Для получения объективной информации о качестве образования важно периодически проводить международные сравнительные оценки, а также создать федеральную систему контроля качества образования.

5. КАДРЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ

5.1. Развитие кадрового потенциала

Педагог - ключевая фигура сферы образования. Дальнейшее реформирование образовательной системы в ближайшей и отдаленной перспективе всецело зависит от профессионального уровня педагогического корпуса, его приверженности

высокой общественной миссии учителя, от качества подготовки педагогов, их личной причастности к решению многообразных проблем развития образования.

Несмотря на трудности переходного периода, сфера образования сохраняет высокий кадровый потенциал. В учебных заведениях общего и профессионального образования работают более 2 млн воспитателей, учителей, преподавателей, мастеров производственного обучения. В системе образования заняты более 70 процентов докторов и кандидатов наук.

Объективные причины, связанные с кризисным состоянием современной экономики, а также инерция восприятия, проявляющаяся в неадекватной оценке со стороны государства и общества роли образования и педагога, привели к тому, что сложились серьезные противоречия между общественной значимостью функции учителя, с одной стороны, и способами, формами материального и морального стимулирования его труда - с другой.

Это привело к следующим негативным последствиям:

- ограничению конкурентоспособности сферы образования по сравнению с другими сферами приложения труда, что нашло свое отражение в значительном отставании заработной платы педагогических работников от средней по промышленности;
- резким региональным контрастам в уровнях заработной платы педагогических работников;
- слабой мотивированности молодежи к выбору педагогической карьеры.

Нарастают процессы оттока из системы образования наиболее квалифицированных педагогических кадров. Ухудшается профессиональная среда их деятельности. Обостряется жилищная проблема.

Дополнительную напряженность порождает расхождение между нормами федеральных законов "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" и их реализацией.

На новом этапе реформирования системы образования центр тяжести в развитии содержания и методик обучения переносится в конкретное учебное заведение, класс, аудиторию, осуществляется конкретным педагогом в содружестве с коллегами, учащимися, семьей и общественностью.

В силу этого необходимой является установка на создание условий для культурного, духовного и профессионального роста всех без исключения педагогов, повышение их общественного статуса, а также значительное в среднесрочной перспективе

улучшение оплаты и организации их труда, повышение уровня жизни.

В свете изложенного предстоит: **в краткосрочной перспективе (1998-2001 гг.):**

- организовать выполнение программы поэтапной реализации в 1998-1999 гг. норм действующего законодательства, включая законы "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", определяющих особенности социального положения и льготы воспитателей, учителей, преподавателей и других работников образования,

- установить на основе системы минимальных социальных и государственных образовательных стандартов новые нормативы учебной нагрузки педагогических работников и вспомогательного персонала учебных заведений;

- привести в соответствие с этими нормативами штатную структуру и численность работников государственных образовательных учреждений и установить новый порядок расчета фонда оплаты труда;

- пересмотреть с учетом новых задач и предлагаемого организационно-экономического механизма Положение об аттестации педагогических работников: провести аттестацию педагогического персонала с учетом реальных условий их деятельности;

- существенно улучшить отбор студентов на педагогические специальности; осуществить поэтапный переход к преимущественному приему на контрактной основе для подготовки по этим специальностям за счет федерального и региональных бюджетов, предполагающей последующую педагогическую деятельность выпускников согласно назначениям органов управления образованием:

в среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.):

- осуществить экспериментальную проверку новых механизмов преподавательской карьеры и в случае положительного результата эксперимента ввести в действие новый механизм преподавательской карьеры в тесной увязке с системой социальных льгот и гарантий;

- преодолеть отставание системы педагогического образования от общих процессов, происходящих в образовательной системе, сформировать ее как опережающую по отношению к непосредственной практической деятельности образовательных учреждений;

- поднять уровень фундаментальной подготовки учителей и преподавателей системы профессионального образования,

одновременно усиливая практическую направленность педагогического образования;

- осуществить дальнейшее развитие учебно-научных педагогических комплексов (педвуз-педучилище (педагогический колледж), педвуз – учреждение повышения квалификации педагогических работников и др.) с целью обеспечения непрерывности педагогического образования, мобилизации образовательных ресурсов, интеграции педагогического потенциала;

- создать крупные зональные центры педагогического образования и их филиалы (на базе отдельных педагогических вузов), концентрирующие условия по научно-методическому обеспечению обновления содержания и технологий образования, а также по реализации программы подготовки и переподготовки кадров высшей квалификации для системы педагогического образования;

- реорганизовать системы повышения квалификации и переподготовки педагогического персонала образовательных учреждений всех уровней, добиваясь более полного использования возможностей повышения квалификации педагогов без отрыва от выполнения основных обязанностей на основе дистанционного обучения;

- перевести систему дополнительного педагогического образования на сервисный принцип деятельности по удовлетворению профессионально-образовательных потребностей педагогов и лиц, желающих получить профессионально-педагогическую подготовку; активно включать эти учреждения и вузы в решение задач гуманитарной и педагогической “конверсии” представителей непедагогических профессий; направить инновационные школы и федеральные экспериментальные площадки на решение задач переподготовки педагогического персонала;

- разработать на федеральном уровне концепцию профессиональной карьеры учителей и преподавателей с определением ступеней их делового и творческого роста;

- рекомендовать субъектам Федерации разработать на основе концепции профессиональной карьеры учителей и преподавателей целевые программы “Педагогические кадры” для координации деятельности учреждений педагогического образования, создания интегрированных программ подготовки педагогических кадров в педучилищах (педагогических колледжах) и вузах, регулирования направлений и объемов подготовки педагогов с учетом долгосрочных прогнозов региональной потребности в них.

5.2. Современные педагогические технологии

На новом этапе реформирования системы образования необходим переход к новым педагогическим технологиям и современным методам образования. Обучающиеся, и особенно студенты техникумов (колледжей) и вузов, должны располагать более значительным временем для самостоятельной работы. Образовательный процесс следует переориентировать на воспитание творческой личности, подготовленной к эффективной жизнедеятельности в условиях сложного современного мира.

Совершенствование педагогических технологий целесообразно осуществлять в *краткосрочной перспективе* по следующим направлениям:

- разработать и внедрить в образовательную практику новые технологии подготовки и переподготовки педагогов, способных работать в изменяющихся условиях вариативного образования, включая развитие навыков будущих учителей и преподавателей в области формирования индивидуальных учебных планов и образовательных программ, конкретизирующих требования государственного образовательного стандарта и с учетом индивидуальных образовательных маршрутов обучающихся;

- усовершенствовать деятельность методических служб;

- улучшить обеспечение работников образования профессионально-педагогическими периодическими изданиями, методической и научной литературой;

- расширить доступ педагогов к современным компьютерным сетям и базам данных;

- осуществить широкую информатизацию образования и осуществить внедрение новейших коммуникационных технологий.

Таким образом, задача очередного этапа реформы в области совершенствования образовательных технологий состоит в том, чтобы, опираясь на накопленный отечественный и международный опыт, перейти от сложившейся в прошлом нивелирующей индивидуальность системы единообразного обучения для всех к современному и качественному образованию для каждого, а также интенсифицировать образовательный процесс, повысив тем самым его социально-педагогическую и экономическую эффективность.

В среднесрочной перспективе:

- на основе перехода к прогрессивным образовательным технологиям (что предполагает высвобождение рабочего времени преподавателей и оптимизацию кадрового состава преподавательского корпуса) добиться реальной взаимосвязи педагогической деятельности с инновационной, учебно-методичес-

кой и научной работой; создать обязательные и рекомендательные механизмы, обеспечивающие постоянное повышение требований к преподавателям при их приеме на работу, аттестации и конкурсном избрании:

- установить порядок, стимулирующий использование внебюджетных средств образовательных учреждений для стимулирования и развития инновационной деятельности педагогов;
- осуществить комплекс мер по подготовке учителей для сельской малочисленной и малокомплектной школы.

6. ОБРАЗОВАНИЕ И ЗДОРОВЬЕ

Радикальные перемены в государственно-политическом и социально-экономическом устройстве страны должны способствовать созданию здорового общества. Это повышает ответственность системы образования не только за духовное, но и за физическое развитие нового поколения, укрепление здоровья обучающихся, приобщение их к ценностям здорового образа жизни.

Состояние здоровья детей, подростков и молодежи вызывает обоснованную тревогу не только у работников системы образования, но и у всего общества в целом. По данным специалистов, хронические заболевания имеют 30-35 процентов учащихся первых классов. За годы обучения в школе не уменьшается, а значительно возрастает число нарушений зрения и осанки, заболеваний нервной системы и органов пищеварения.

Такая динамика состояния здоровья – результат не только длительного воздействия неблагоприятных социально-экономических и экологических факторов, но и следствие серьезных недостатков в деятельности образовательных учреждений, включая несоответствие программ и условий обучения функциональным и возрастным особенностям обучаемых, несоблюдение психолого-педагогических требований к организации учебного процесса, низкую эффективность физического воспитания учащихся.

На новом этапе образовательной реформы необходимо не просто переломить тенденцию к ухудшению показателей здоровья учащихся, но и существенно продвинуться в **решении проблем**:

- превращение охраны здоровья учащихся в одно из приоритетных направлений деятельности органов власти и управления всех уровней;
- коренного улучшения организации образовательного процесса, исходя из задач укрепления здоровья обучающихся,

нормализации учебной нагрузки, создания благоприятной бытовой среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья и особенностями развития;

- создания экономических условий для развития материальной базы спортивных, спортивно-оздоровительных и медицинских подразделений учреждений системы образования, использования для оздоровления учащихся возможностей других ведомств и негосударственных организаций, привлечения внебюджетных средств, развития системы дополнительного медицинского страхования обучающихся;

- разработки научно-методических и организационных основ мониторинга состояния здоровья обучающихся, информационного и медицинского обеспечения профилактической работы на всех уровнях образования.

С этой целью необходимо осуществить следующие **меры**:

- определить принципы взаимодействия всех уровней власти и управления в деле охраны и укрепления здоровья обучающихся; рассмотреть вопрос о целесообразности создания служб, ответственных за организацию здравоохранения и физического воспитания в образовательных учреждениях на всероссийском и региональном уровнях; разработать и реализовать вариативные социально-образовательные программы, направленные на формирование ценностей здорового образа жизни;

- выделить в Федеральной программе развития образования в России подпрограмму “Образование и здоровье”, в которой определить комплекс мер по формированию у учащихся ценностей здорового образа жизни, предусмотреть их организационное, кадровое и финансовое обеспечение, создать механизмы общественно-государственной поддержки реализации этой программы;

- разработать циклы телевизионных и радиопередач, организовать издание популярной литературы для родителей и усилить поддержку общественных объединений и движений в этой сфере;

- существенно улучшить организаторскую и практическую работу по созданию в образовательных учреждениях условий, благоприятных для укрепления здоровья и физического развития учащихся, включая упорядочение режима учебных занятий, предотвращение перегрузки аудиторными и домашними заданиями, улучшение питания, надлежащую постановку контроля за соблюдением медико-санитарных требований;

- стимулировать выполнение инновационных программ, направленных на охрану и укрепление здоровья детей, полно-

ценное развитие учащихся и студентов, дальнейшее развитие системы валеологических и психологических служб, центров комплексного сопровождения развития, школьных, муниципальных, региональных советов по вопросам здоровья;

- внести изменения в содержание педагогического образования, направленные на повышение квалификации педагогов в вопросах охраны здоровья и физического развития учащихся;

- существенно улучшить физическое воспитание учащихся, поднять его роль в укреплении здоровья, усилить контроль за физической подготовкой школьников и студентов;

- упорядочить работу спортивных учреждений, санаториев-профилакториев, спортивно-оздоровительных баз и лагерей образовательных учреждений, с учетом потребностей оздоровления учащихся: предусмотреть меры по улучшению их финансирования из бюджетных и внебюджетных источников;

- принять меры к более полному учету в организации медицинского обслуживания учащихся с учетом специфических условий и потребностей, включая внедрение социально и экономически оправданных программ диспансеризации, профилактики заболеваемости, предотвращения распространения вредных привычек и зависимостей, эффективной медицинской поддержки представителей различных групп риска, а также воспитания и обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья.

7. РЕФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В ряду задач очередного этапа реформирования системы образования одно из ключевых мест занимает ее **структурная перестройка**. Она является существенным внутренним ресурсом и одновременно фактором развития образования, обеспечивающим его гибкость, динамизм, способность к своевременному удовлетворению изменяющихся потребностей личности, общества и государства.

Реформирование содержания образования и организационно-экономического механизма должно интенсифицировать процессы структурой перестройки, что позволит обеспечить:

в дошкольном образовании:

- развитие многообразных организационных форм и институциональных структур по оказанию коррекционно-педагогической помощи детям, не посещающим образовательные учреждения по состоянию здоровья;

в общем образовании:

- расширение многообразия общеобразовательных учреждений, в том числе создание новых видов образования и типов учебных заведений;

- развитие интеграции образовательных учреждений различных профилей и уровней в сельской местности, формирование на их базе культурно-образовательных комплексов;

- перестройку сети учреждений дополнительного образования детей;

- разработку и внедрение в системе дополнительного образования детей разнообразных моделей образовательных программ (развивающих, интегрированных, исследовательских и ДР.);

в профессиональном образовании:

- реальную ориентацию на рынок образовательных услуг и перспективный рынок труда;

- оптимизацию организационных структур учебных заведений начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования, институтов повышения квалификации и переподготовки кадров.

Для этого необходимо:

- осуществить дифференциацию образовательных учреждений начального профессионального образования по 4 группам: государственные федерального уровня (подготовка рабочих кадров для наукоемких производств и высокотехнологичных отраслей); государственные – уровня субъектов Российской Федерации, как основные в системе начального профессионального образования (реализация образовательных программ по большинству профессий в соответствии с потребностями территориальных рынков труда); муниципальные образовательные учреждения (обеспечение потребностей в рабочих кадрах для муниципальных предприятий базового обслуживания, коммунального, городского и сельского хозяйства); негосударственные образовательные учреждения начального профессионального образования (подготовка для конкретных коммерческих и некоммерческих организаций);

- передать управление, собственность и финансирование образовательных учреждений начального профессионального образования с федерального на соответствующий уровень;

- реструктурировать по мере готовности и по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования по профилям подготовки; произвести укрупнение и объединение учебных заведений; сформировать региональные и муниципальные колледжи, реализующие об-

разовательные программы начального, среднего и первой ступени высшего профессионального образования;

- обеспечить совместное использование на взаимовыгодной основе материальной базы учебных заведений начального и среднего профессионального образования и их кадрового потенциалов;

- усилить практическую подготовку учащихся начального профессионального образования на базе профильных предприятий;

- разработать правовую базу для развития **новых организационно-правовых форм** в системе профессионального образования, в том числе предусматривающих **соучредительство**, с соблюдением условий добровольности и сохранения автономии учебных заведений.

Необходимо сформировать **программу приоритетной поддержки ведущих вузов России**, составляющих ее национальное достояние. Эта программа должна предусматривать развитие их кадрового и технического потенциала, в том числе за счет интеграции с профильными учреждениями Российской академии наук и федеральными научными центрами. Задача ведущих университетов - воспроизводство научной, культурной, управленческой и политической элиты страны - должна подкрепляться особым режимом финансирования этих вузов, имея в виду повышенный норматив финансирования в расчете на студента, выделение целевых средств на обновление материально-технической базы, полное финансирование общежитий из федерального бюджета. Состав ведущих вузов будет определяться на основе рейтингов по специальностям (направлениям подготовки).

В среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.) структурная перестройка позволит:

- устранить диспропорции между структурой подготовки кадров и структурой перспективного спроса на них со стороны общероссийского и региональных рынков труда;

- завершить формирование сети образовательных учреждений на основе реального спроса на их услуги;

- обеспечить развитие новых видов образования и типов образовательных учреждений;

- перепрофилировать учебные заведения, которые не отвечают долгосрочным потребностям общества и потребностям граждан;

- организовать на всех уровнях управления образованием совместно с органами службы занятости населения системати-

ческую работу по определению структуры и объема спроса на образовательные услуги населения и рынка труда;

- привести в соответствии с международными академическими традициями, практикой и нормативными актами ЮНЕСКО организационно-правовые основы деятельности в средних специальных учебных заведениях, имея в виду их отнесение к неуниверситетскому уровню высшего образования;

- обеспечить дальнейшее развитие интеграции образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, в том числе путем объединения там, где это целесообразно, разнопрофильных высших и средних специальных учебных заведений в университеты и университетские учебные округа;

- поощрять развитие научно-образовательных, научно-образовательно-производственных комплексов с целью мобилизации и рационального использования интеллектуальных и кадровых ресурсов учебных заведений, интеграции образования, науки и производства;

- развернуть сеть учреждений дистанционного образования, создать правовую, нормативную и методическую базы их функционирования и развития;

- обеспечить значительное расширение возможностей системы дополнительного профессионального образования, в том числе путем развития внутрифирменной подготовки, расширения переподготовки кадров для негосударственного сектора и т.д.;

- сформировать отвечающие современным потребностям личности, общества и государства региональные межотраслевые центры повышения квалификации и переподготовки кадров.

Существенный вклад в развитие рынка образовательных услуг вносят негосударственные образовательные учреждения. В целях дальнейшего развития этого сектора образования необходимо:

в краткосрочной перспективе (1998-2001 гг.):

- принять необходимые законодательные акты, стимулирующие и регламентирующие развитие негосударственных образовательных учреждений;

в среднесрочной перспективе (2002-2005 гг.):

- осуществить постепенное выравнивание возможностей для всех учебных заведений, прошедших государственную аттестацию и получивших государственную аккредитацию, в конкурсном получении государственного (федерального и регионального) заказа на образование. Это потребует усиления

контроля за исполнением государственных образовательных стандартов;

– обеспечить равенство доступа общеобразовательных школ независимо от формы собственности к поддушевному финансированию при условии соблюдения ими требований государственных образовательных стандартов. Реализация этого права должна быть достигнута через систему государственной аккредитации общеобразовательных организаций.

8. НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ И ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Реализация очередного этапа реформы системы образования требует разработки всего комплекса теоретических и практических проблем образования. Необходимо также обеспечить развитие научно-исследовательской и научно-инновационной деятельности образовательных учреждений, превратить вузовский сектор российской науки в крупную подсистему интегрированного научно-технического комплекса страны, способную сочетать масштабное проведение фундаментальных исследований с конкурентоспособными разработками коммерческого характера.

8.1. Научно-исследовательская и инновационная деятельность в профессиональном образовании

Эффективное развитие современного образования невозможно без его синтеза с наукой, взаимодействия научных и образовательных структур, обеспечивающих постоянное воспроизводство главной составляющей научно-технического потенциала - исследователей за счет отбора, подготовки и участия в НИР перспективных и талантливых студентов и молодых специалистов. В то же время этот процесс позволяет развивать научно-педагогический потенциал высшей школы, обновлять содержание учебных программ и курсов, технологий и методов обучения. Дальнейшая интеграция науки и образования предполагает разработку и поэтапную реализацию мер, направленных на преодоление возникшей в ряде областей искусственной разобщенности вузовского, отраслевого и академического секторов научных исследований.

Для этого необходимо уже **в краткосрочной перспективе** создать условия для:

– развития фундаментальных исследований, которые будут проводиться в высших учебных заведениях совместно с институтами РАН и РАО, а также отраслевыми академиями наук;

– формирования сети научно-образовательных центров, которые войдут в составы университетских (вузовских) комплексов;

– использования в учебном процессе материальной базы отраслевых научно-исследовательских институтов и институтов системы РАН и РАО (использование на взаимовыгодной основе лабораторных комплексов, экспериментальных установок, оборудования, компьютерной техники, компьютерных сетей, мастерских и т.п.);

– активное включение студентов в практику научной работы в различных подразделениях отраслевых и академических институтов, совместно создаваемых центров;

– эффективного привлечения академических и отраслевых базовых кафедр вузов.

Необходимо разработать целевую программу поддержки уникальных научных и учебно-научных объектов высшей школы (обсерваторий, полигонов, научных библиотек, музеев и т.п.). В связи с этим поручить Минобразованию России разработать перечень указанных объектов. Особое внимание должно быть обращено на воспроизводство научно-педагогических школ в естественных и инженерных науках.

В период до 2001 года необходимо исходить из сохранения уровня бюджетного финансирования вузовской науки неизменным. В силу этого улучшения ситуации в сфере научных исследований можно добиться прежде всего за счет реструктурирования финансовых потоков и концентрации средств на приоритетных направлениях.

С этой целью для **поддержки инноваций** в профессиональном образовании необходимо специально аккумулировать средства (**инновационный фонд**) в размере до 10 процентов от расходов федерального бюджета на образование. Средства инновационного фонда должны распределяться исключительно на конкурсной основе:

– **50 процентов** инновационного фонда должны поступать непосредственно образовательным учреждениям пропорционально объему государственного заказа и распределяться внутри этих учреждений ректорами согласно решениям ученых советов;

– **50 процентов** централизуется Минобразованием России и частично распределяется между вузами в виде грантов, при этом роль экспертных советов могут выполнять соответствующие федеральные научно-методические советы по направлениям образования.

В целом необходимо поэтапно перейти на контрактную систему выполнения научных исследований в вузах страны. В условиях происшедшего сокращения средств, выделяемых на финансирование науки в высшей школе и инновационную педагогическую деятельность (создание новых методов и технологий обучения, включая освоение используемых в мировой практике, и адаптацию их к российским условиям, разработку новых программ, курсов и учебных планов, написание новых учебников, учебно-методических пособий и материалов), контрактная политика должна стать эффективным инструментом селективной поддержки творческих научных коллективов, развития конкуренции в сфере научных исследований.

Одновременно с созданием инновационного фонда целесообразно также создать **фонд развития информационного обеспечения** системы образования, предназначенный для финансирования развития библиотек, систем информационного обеспечения, телекоммуникационных сетей, оплаты каналов связи. Средства на эти нужды должны выделяться каждым учреждением профессионального образования в объеме не менее 10 процентов от внебюджетных средств.

8.2. *Инновационная деятельность в общем образовании*

Для обновления содержания общего образования особое значение имеют инновационные образовательные программы, инновационное педагогическое движение, в значительной степени интегрирующие психолого-педагогические и методические исследования с экспериментальной педагогической практикой. Для их правовой и экономической поддержки, повышения роли в реформировании содержания и структуры образовательной системы необходимо:

- разработать и утвердить на федеральном и региональном уровнях положения об инновационных образовательных учреждениях, определив механизм их экспертизы;

- выделять начиная с 1999 г. из средств федерального бюджета на образование не менее **5 процентов (800 млрд. руб. в ценах 1997 г.)** на поддержку и развитие инноваций в общем образовании;

- **рекомендовать субъектам Федерации и муниципалитетам** предусмотреть в их бюджетах целевые средства на поддержку инновационного движения, а также создание фондов инновационного развития образования в размере не менее 1,5 процента от их расходов на образование.

Значимую роль в развитии педагогической науки и инновационной педагогической деятельности призвана играть Российская академия образования (РАО).

В этой связи целесообразно:

- в целях дальнейшей интеграции научной и образовательной деятельности РАО и повышения качества образования обеспечить создание комплекса образовательных и научно-образовательных учреждений по всем ступеням системы непрерывного образования для отработки инновационных педагогических технологий, развития психолого-педагогических исследований, а также методических разработок и практической апробации полученных результатов;

- считать необходимой поддержку указанных мер дополнительным государственным финансированием;

- повысить эффективность взаимодействия РАО с вузовской наукой в разработке актуальных проблем образования;

- рекомендовать Минобразованию России активно привлекать РАО, а также другие профессиональные объединения и ассоциации к решению стоящих перед сферой образования научных и практических задач.

9. Социальные гарантии в сфере образования

Дальнейшее осуществление реформы диктует необходимость значительного улучшения социального самочувствия педагогов, всех участников образовательного процесса. Назрела потребность корректировки существующих и выработки новых государственных социальных гарантий для работников учреждений образования и учащейся молодежи, пересмотра механизмов их реализации с учетом рыночных отношений и задач рационального использования имеющихся финансовых и материальных ресурсов. Необходимо восстановить роль оплаты труда работников образования как основного источника доходов, обеспечивающих им достойную жизнь, и создать социально-экономические условия, гарантирующие доступность всех уровней образования представителям малообеспеченных слоев населения.

9.1. *Социальная поддержка работников системы образования*

Для реализации стоящих задач необходимо в **краткосрочной перспективе:**

- обеспечить выполнение реальной программы поэтапной реализации норм действующего законодательства, определяющих особенности социального положения и льготы педагогических и других работников общего и профессионального образования;

– разработать механизмы поэтапного повышения реальных доходов работников образования за счет индексации заработной платы и социальных выплат с учетом роста потребительских цен, тарифов, увеличения расходов на оплату медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения, коммунальных и других услуг;

– скорректировать параметры Единой тарифной сетки (ЕТС) применительно к сфере образования, увязав их с системой надбавок и доплат, в том числе педагогическим работникам, постоянно повышающим квалификацию, а также за непрерывный стаж работы в образовательных учреждениях;

– усилить ответственность государственных и муниципальных органов за своевременное перечисление бюджетных средств в сферу образования, в том числе за счет создания механизма возмещения работникам этой сферы ущерба в случае задержек выплаты заработной платы.

В среднесрочной перспективе предстоит:

– поднять заработную плату преподавателей по крайней мере до уровня, отвечающего нормам, заложенным в существующем законодательстве;

– усовершенствовать систему пенсионного обеспечения работников сферы образования, оказать государственную поддержку в создании условий для развития дополнительного негосударственного пенсионного обеспечения и дополнительного медицинского страхования работников сферы образования и учащихся;

– разработать целевую программу улучшения жилищных условий работников образования, в том числе путем выделения льготных целевых кредитов на строительство и покупку жилья;

– осуществить комплекс мер по социальной защите и поддержке учителей сельских школ.

9.2. Адресная социальная поддержка студентов и учащихся

В целях обеспечения **общедоступности** всех ступеней образования в условиях резкого усиления дифференциации доходов семей и ограниченности финансовых возможностей государства стипендиальное обеспечение должно приобрести адресный характер. Экономически неоправданно и социально неприемлемо дотировать с помощью стипендий высокообеспеченные семьи, дети из которых фактически имеют за счет ряда факторов, в том числе найма репетиторов, наибольший доступ к высшему образованию. В то же время государство призвано гарантировать студентам из малообеспеченных семей реальную возможность получения образования, что пред-

полагает доведение **размеров стипендии до уровня 50 процентов от прожиточного минимума** для студентов, проживающих в семьях, и 2/3 – для малообеспеченных иногородних студентов.

Стипендиальный фонд вуза (ссуза) формируется по ныне действующей схеме и в условиях самостоятельности образовательных учреждений распределяется в соответствии с порядком, устанавливаемым самим учебным заведением, при обязательном участии в этом процессе студенческих организаций (коллективов).

Студентам из малообеспеченных семей должны также в преимущественном порядке предоставляться рабочие места на условиях совместительства в самом учебном заведении, а по мере возможности – также в учреждаемых с его участием предприятиях и организациях, с которыми учебное заведение связано партнерскими взаимоотношениями, в частности, на основе сдачи помещений в аренду. Указанные меры, равно как и включение профильных учебных заведений среднего профессионального образования в состав университетских (вузовских) комплексов, позволяют обеспечить реальные возможности получения высшего образования выходцам из малообеспеченных семей, поскольку в настоящее время именно они прежде всего формируют контингент студентов техникумов и не могут позволить себе без материальной поддержки длительных сроков послешкольного обучения.

Для учащихся из семей среднего достатка стипендиальное обеспечение, финансируемое за счет бюджета, будет постепенно дополняться или замещаться льготным образовательным кредитованием и целевым страхованием. Введение соответствующих налоговых льгот должно сопровождаться продуманным нормативным регулированием, с тем чтобы предусмотреть строгое целевое использование средств и возвратность кредитов.

Наряду с введением новых мер необходимо сохранить традиционные меры социальной поддержки учащихся профессиональных училищ: бесплатное обеспечение питанием и формой одеждой, улучшить финансирование соответствующих расходов.

В интересах **поддержки территориальной мобильности студентов и учащихся** предстоит в краткосрочной перспективе разработать нормативные акты, обеспечивающие **целевое использование общежитий** учебных заведений и их реальную доступность для студентов и учащихся из малообеспеченных

семей. При этом необходимо реализовать следующие принципы:

- площадь общежитий учебного заведения? не менее чем на 70 процентов используется по прямому назначению, т.е. для проживания учащихся (студентов);
- плата за проживание учащегося в общежитии не превышает 30 процентов от прожиточного минимума;
- в случае систематического нарушения указанных условий общежитие подлежит передаче другим профессиональным учебным заведениям.

Получат развитие дистанционное образование, а также открытие филиалов ведущих российских вузов в различных городах, что позволит остановить распространение такого негативного явления, как региональная замкнутость высшего образования, и улучшить качество преподавания.

10. РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Изменения в государственно-политическом устройстве и социально-экономической жизни страны требуют коренного улучшения системы и практики управления образованием.

За последние годы произошли существенные сдвиги в организации управления образованием. Приведены в соответствие с федеративным устройством России полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления в образовательной сфере. Заложена правовая база академической самостоятельности учебных заведений. Преодолевается ведомственный подход к управлению образовательными учреждениями, важным шагом в этом направлении стало создание единого министерства. Идет становление взаимодействия государственных и общественных форм управления образованием, растущую роль играют учебно-методические объединения, ассоциации учебных заведений, региональные советы ректоров. Новые подходы к управлению образованием закреплены в действующих законодательных актах.

Основная цель дальнейшего реформирования управления образованием – создание эффективной системы управления образованием, обеспечивающей взаимодействие государства и общественности в интересах динамичного развития и высокого качества образования, его многообразия и ориентации на удовлетворение запросов личности и общества.

Исходя из этого, предстоит решить следующие проблемы в области управления сферой образования.

Федеральный уровень:

- формирование национальной образовательной политики и стратегии ее реализации;
- правовое регулирование деятельности системы образования в целом;
- прогнозирование рынка образовательных услуг и нормативно-правовое обеспечение его развития;
- разработка и принятие государственных образовательных стандартов, их информационное и методическое обеспечение;
- создание системы оценки и контроля качества образования, его соответствия образовательным стандартам;
- создание государственной системы лицензирования и аккредитации;
- формирование государственного заказа в сфере профессионального образования;
- разработка нормативов бюджетного финансирования образования;
- определение (установление) порядка финансирования системы образования;
- финансирование образовательных учреждений федерального ведения;
- определение объема и порядка предоставления федеральных образовательных субвенций;
- формирование системы информационного обеспечения сферы образования, мониторинг ее функционирования и развития, включая статистическое наблюдение;
- регулирование имущественных отношений в системе образования;
- координация деятельности органов управления образованием; взаимодействие с органами власти и управление субъектами Российской Федерации;
- анализ, поддержка и активное распространение инновационной образовательной практики; организация и содействие выполнению научных исследований, программ и проектов, направленных на развитие образования;
- формирование и обеспечение деятельности системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров сферы образования.

Региональный уровень:

- прогнозирование регионального рынка образовательных услуг и разработка стратегии его развития;
- нормативно-правовое регулирование деятельности системы образования в регионе;

- разработка и принятие национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;
 - формирование регионального заказа в сфере профессионального образования;
 - разработка нормативов бюджетного финансирования образования на уровне региона;
 - финансирование образовательных учреждений ведения субъектов Федерации;
 - формирование региональных систем информационного обеспечения сферы образования, мониторинг ее функционирования и развития, включая статистическое наблюдение;
 - регулирование имущественных отношений в подведомственных образовательных учреждениях;
 - координация деятельности местных органов управления образованием; взаимодействие с органами власти и управления субъектов Российской Федерации и федеральными органами управления образованием;
 - анализ, поддержка и активное распространение инновационной образовательной практики; организация и содействие выполнению научных исследований, программ и проектов, направленных на развитие образования;
 - формирование и обеспечение деятельности региональных систем подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров сферы образования;
 - привлечение общественности к решению проблем развития образования.
- Уровень местного самоуправления:
- развитие местного самоуправления через вовлечение широкой общественности в управление и развитие образования, в решение вопросов деятельности образовательных учреждений;
 - удовлетворение специфических образовательных потребностей населения;
 - формирование муниципальной системы образования с учетом потребностей населения и запросов локальных рынков труда;
 - непосредственный контроль за реализацией конституционных прав граждан на образование и обеспечение финансовых, материально-технических, кадровых и других условий, необходимых для нормальной деятельности учреждений образования;
 - обеспечение адресной социальной поддержки определенных категорий обучающихся, воспитанников;

- создание нормативно-правовой базы местного самоуправления, обеспечивающей функционирование и развитие образовательного учреждения.
- Уровень образовательного учреждения:
- осуществление образовательной деятельности;
 - индивидуализация образовательного стандарта, разработка программ, учебных планов и учебно-методических пособий;
 - изменение структуры и объемов профессиональной подготовки с учетом величины госзаказа, заказов предприятий и семей, а также прогнозируемой конъюнктуры рынка труда; разработка и реализация мер по планированию и поддержке профессиональной карьеры выпускников (для учебных заведений системы профессионального образования);
 - формирование внутренней структуры управления;
 - формирование совместно с органами управления образованием органов общественного управления (по типу попечительских советов); ” маркетинг образовательных услуг; “ реализация различных видов деятельности, в том числе предпринимательской;
 - распоряжение доходами, полученными от осуществления самостоятельной деятельности;
 - сдача в аренду имущества, в том числе переданного учредителем;
 - привлечение для обеспечения своей деятельности финансовых ресурсов из различных источников.
- Уровень органов общественного управления: ” разработка проектов решений для всех уровней управления образованием;
- изыскание дополнительных средств на нужды образования;
 - определение направлений расходования (использования) дополнительных средств;
 - общественная оценка рациональности использования выделяемых ресурсов;
 - организация общественного обсуждения готовящихся и принятых законодательных и нормативно-правовых актов в сфере образования, проектов и программ развития образования, вопросов финансирования системы образования;
 - обеспечение общественного контроля за соблюдением реализации прав обучающихся, родителей, педагогов;
 - проведение профессионально-общественных экспертиз образовательных учреждений;
 - формирование общественного мнения (интереса) по проблемам образования.

Для совершенствования процесса принятия решений в образовательной сфере необходимо установить номенклатуру нормативных актов органов управления образованием всех уровней, которые не могут быть приняты без предварительной экспертизы профессиональных ассоциаций, объединений родителей и работодателей.

«Учительская газета». 1997. 23 дек.



И.Л. НАУМЧЕНКО

ОТ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УЧЕБНОГО ОКРУГА К ПРАКТИЧЕСКИМ ДЕЛАМ

Сегодня уже ни для кого не секрет, что многие просчеты в отечественной системе образования обусловлены недостаточной академической интеграцией, отсутствием так необходимой всем типам учебных заведений преемственности в организационно-методической, научной и познавательно-практической деятельности. Результатом наших поисков в этом направлении стала концепция Регионального учебного округа (РУО), представляющего собой академический центр интеграции образовательных учреждений Республики Мордовия. Концепция заинтересовала педагогическую общественность региона, получила поддержку во властных структурах и была положена в основу созданного 28 января 1993 г. Регионального учебного округа Мордовского государственного университета¹.

Подтверждением правильности выбранного пути является тот факт, что идея необходимости интеграции нашла отклик в таком важном государственном документе, как федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 – 2000 годы», которая в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 1996 г. получила статус президентской. Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Президиум Российской академии наук решением № 789/9 от 22 апреля 1997 г. создали в Москве Центр содействия интеграции высшего образования и фундаментальной науки (центр «Интеграция»), главными задачами которого являются обеспечение управления

НАУМЧЕНКО Иван Леонтьевич, директор Регионального учебного округа Мордовского государственного университета, действительный член Академии педагогических и социальных наук, заслуженный работник высшей школы Республики Мордовия, профессор.

реализацией программы «Интеграция»; поддержка проведения фундаментальных научных исследований ученых высшей школы и академии; анализ, обобщение и распространение передового отечественного и зарубежного опыта решения проблем интеграции; оказание научно-организационной, методической и консультативной помощи высшим учебным заведениям министерства и научным учреждениям академии в организации и осуществлении их совместной деятельности.

Однако, на наш взгляд, при разработке федеральной целевой программы «Интеграция» не в полной мере был учтен опыт работы региональных центров интеграции образования, таких, например, как РУО Мордовского государственного университета и ему подобных. Разумеется, они не могли дублировать центр «Интеграция», созданный пять лет спустя, но в содержании их деятельности немало общего, равно как и существенных различий, вытекающих из сугубо региональной специфики, ориентированной на такие факторы, как:

- особенности и условия развития образования в конкретном регионе;

- преемственность в решении организационно-методических, научных и редакционно-издательских задач - от дошкольных учебных заведений и учреждений образования до вузовской подготовки специалистов и последующего их дополнительного образования;

- включение в интеграционную практику деятельности органов самоуправления и субъектов РУО всех (и прежде всего инновационных) типов учебных заведений, в том числе вузов, дошкольных учреждений, гимназий, лицеев, колледжей и обслуживающих их (в том числе коммерческих) структур;

- заключение с целью долговременного оптимального научно-методического сотрудничества двух- и трехсторонних договоров между входящими в состав округа вузами и их подразделениями, с одной стороны, субъектами округа (дошкольными, начальными, средними учебными заведениями и учреждениями образования) - с другой, а также между теми и другими и коммерческими структурами. В настоящее время в РУО заключено свыше 100 таких договоров;

- содействие развитию в регионе новых типов учебных заведений. Уже функционируют естественно-технический лицей института физики и химии и многопрофильная академическая гимназия для одаренных детей - в составе Мордовского университета и кооперативный лицей при Саранском кооперативном институте Московского университета потребитель-

ской кооперации. Для них подготовлены необходимые учебно-методические материалы и соответствующие пособия;

- постоянное сотрудничество блоков и секций РУО работниками органов образования республики с целью разработки новых поколений образовательных программ, методологических основ, технологии и техники непрерывного образования для всех звеньев его преемственной системы;

- участие в разработке национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

- создание образовательных программ, ориентированных на интеграцию личности учащегося в систему мировой и национальной культур;

- разработка концептуальных положений по совершенствованию учебного процесса, качества обучения и воспитания учащихся, профессиональной подготовки специалистов;

- распространение опыта сотрудничества ученых и интеграционной практики органов самоуправления РУО (научно-методических блоков, секций по профилям и предметам образования), а также входящих в его состав субъектов.

Видимо, соответствующие правительственные документы и Указ Президента РФ устранят те трудности, с которыми приходится сталкиваться университету и дирекции РУО. Одной из них является непонимание некоторыми местными руководителями органов образования и средств массовой информации смысла концепции РУО. Причем критика ведется с позиции созданных еще в 1803 г. территориальных учебных округов. Между тем следует отметить, что оппонент РУО, видимо, не разобрался в сути дореволюционных учебных округов. Ведь созданный в республике РУО ни в концептуальном, ни в организационно-методическом, ни тем более, в территориальном отношении не дублирует деятельность этих интеграционных структур, поскольку они представляют собой масштабные образовательные учебно-административные центры, включавшие в свой состав по несколько губерний. Например, в Московский учебный округ входило 11 губерний, в Казанский (в котором были и уезды, являющиеся сегодня территориями современной Мордовии) – 6. Каких-либо других образовательных управлений (типа современных республиканских министерств образования) в губерниях, входивших в округ, не было.

Вместе с тем руководители учебных (прежде всего инновационных) заведений с пониманием восприняли идею региональной интеграции и активно включились в творческое сотрудничество. Стимулирующим фактором активизации деятельности

РУО является также тот факт, что его работой заинтересовались в других регионах страны и ближнем зарубежье. В целом ряде регионов (Москва, Якутск, Благовещенск, Уфа, Ижевск, Тирасполь и др.) стали создаваться аналогичные научно-методические центры.

Важным направлением деятельности РУО в истекшем пятилетии являлась разработка проблемы интеграции региональных систем образования, науки и культуры. В настоящее время эта работа приобретает федеральное значение, о чем свидетельствует намерение участвовать в ней Калмыцкого, Приднестровского, Ярославского университетов; Смоленского, Мордовского пединститутов; Приднестровского института непрерывного образования; Саранского кооперативного института Московского университета потребительской кооперации, Мордовского гуманитарного института и других вузов и органов образования.

Другим важным центром научной разработки проблемы интеграции региональных систем образования, науки и культуры является Мордовское отделение Академии педагогических и социальных наук (АПСН), созданное по решению Президиума АПСН при Мордовском университете. Тематика работы утверждена Президиумом академии 13 июня 1997 г.

Кроме того, в целях создания опытно-экспериментальной базы фундаментальных исследований и подготовки высококвалифицированных кадров в РУО открыта Школа интеграции образования. В настоящее время здесь занимается 5 аспирантов и соискателей.

Непосредственным вкладом РУО в практику интеграции образования является издаваемый им с 1 января 1996 г. федеральный ежеквартальный научно-методический журнал «Интеграция образования».

В перспективе планируется:

- расширение зоны влияния округа на образовательное пространство других регионов Российской Федерации посредством оказания создаваемым региональным объединениям необходимой организационно-методической, научной и редакционно-издательской помощи;

- разработка федеральной программы «Интеграция региональных систем образования, науки и культуры» и проведение научных семинаров и конференций по проблематике данной программы;

- создание сети средних инновационных учебных заведений в составе вузов России по типу имеющих в структуре РУО;

- разработка и внедрение в практику субъектов округа новых поколений учебных программ, отвечающих требованиям национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

- активизация работы блоков и секций, субъектов РУО по подготовке и изданию новых поколений образовательных программ, учебно-методических пособий и учебников, посвященных вопросам интеграции образования, совершенствования учебного процесса во всех типах учебных заведений, вузовской подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов.

В заключении можно с уверенностью сказать, что идея интеграции, воплощенная в концепции РУО, подтвердила свою актуальность и жизнеспособность, о чем свидетельствует принятие президентской программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 – 2000 гг.», в которой эта идея является стержневой.

Примечание

¹ См. о деятельности подробнее: Наумченко И.Л. Региональный учебный округ: опыт работы // Регионология. 1995. №4. С.121 – 125.

**ВЫСТУПЛЕНИЕ В. ЧЕРНОМЫРДИНА
НА РАСШИРЕННОМ СОВЕЩАНИИ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
ПО ВОПРОСАМ РЕФОРМИРОВАНИЯ
НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЫ,
СОСТОЯВШЕМСЯ В ОКТЯБРЕ 1997 г.**

Прежде всего хотел бы подчеркнуть, что жду многого от нашей сегодняшней встречи и предстоящего обсуждения. Событие это, на мой взгляд, вовсе не рядовое. И, в первую очередь, благодаря своему, если хотите, **глубокому политическому смыслу.**

Реформирование научно-технической сферы - это уже задача качественно нового плана по сравнению с теми, что государство решало до сих пор и все еще решает в этой области. Сама ее постановка свидетельствует о том, что страна вступает в новый этап социально-экономического развития.

Мы стоим на пороге экономического роста. Совершенно очевидно, что это требует новых акцентов в определении приоритетов государственной поддержки и регулирования. В этой связи абсолютно закономерным является повышение внимания государства к состоянию научных исследований, их организации, их экономике, их кадровому обеспечению

Речь идет о **важнейшей составной части долгосрочной политики роста, об основах экономической конкурентоспособности и безопасности страны.** В последнее время мы все чаще говорим о структурной перестройке. Она действительно необходима, и дискуссии на этот счет в высшей степени оправданны. Вместе с тем, честно говоря, хотелось бы большей конкретности как в рассуждениях на тему, так и в практических предложениях.

Нужно исходить из того, что конкурентоспособность экономики в целом начинается с современных наукоемких, насыщенных высокими технологиями производства, сектора услуг (включая транспорт и связь), банковской сферы. Первопричина всего этого - опять-таки состояние самой науки в России.

Именно сегодня здесь и необходим прорыв. Не добьемся его - в XXI веке придется очень трудно. Без современной науки не может быть ни экономики, ни политики, ни достойного уровня жизни, ни духовности, ни безопасности. Не будет у России науки, соответствующей статусу страны как одного из главных центров современного мира, значит, нашим потомкам в наследство останутся лишь история, география и территория.

Поэтому вопрос, вынесенный сегодня в повестку дня, по сути своей безальтернативен. **От акций по спасению научно-технической сферы, причем нередко в режиме пожаротушения; от действий по частичному обезболиванию приспособления к новым рыночным условиям государство обязано перейти к целенаправленной системной работе по укреплению научно-технического потенциала и поддержке научно-исследовательской деятельности.** Правила и распорядок движения на этом пути как раз и призвана определить концепция реформы, которая представлена сегодня на наш суд.

Хочу сразу сказать, что начинать придется в рамках довольно жестких финансовых ограничений. В этом году на науку будет выделено более 12 трлн рублей. К сожалению, меньше, чем определено Законом о бюджете на 1997 год. (Примерно на 3 трлн рублей).

Сейчас наверстываем отставание по III кварталу. До конца октября мы его ликвидируем: 620 млрд рублей будут профинансированы с использованием механизма обратного зачета. Бюджетные средства на IV квартал заложены в размере 5,5 трлн рублей. Часть из них также будет покрыта зачетом.

Пока остается неурегулированным вопрос о долгах в сумме 2,4 трлн руб.-' лей по зарплате в 1996 году. Мы его решим. Минфину даны соответствующие поручения.

В проекте бюджета на 1998 год на науку выделяется 13 млрд 536 млн рублей (с учетом деноминации), из них 94 млн - связанные иностранные кредиты. Это 3,85 процента от общего объема государственных расходов. В этом году, кстати говоря, ожидаем 3,5 процента. Так что почти вплотную приближаемся к 4 процентам, установленным, как известно, в законе "О науке и государственной научно-технической политике".

Суммарная величина 13,5 млрд рублей складывается из 4,8 млрд рублей на фундаментальные исследования, 5,6 млрд рублей на разработку перспективных технологий, 3 млрд рублей - на космос. Естественно, это предварительные наброски. Окончательное решение будет принято в ходе второго и третьего чтений проекта бюджета в Государственной Думе.

Ограничения по финансовым ресурсам ставят перед нами задачу - **найти оптимальное сочетание государственного регулирования в научно-технической сфере с действием рыночных механизмов, стимулирующих научные исследования.**

Я не сторонник того, чтобы обсуждать проблему в терминах "больше или меньше государства". Конкретные объемы бюджетного финансирования определяются в конечном счете общей экономической ситуацией. Понятно, что, чем больше ва-

ловой внутренней продукт, тем выше в бюджете доля науки. Таково долговременная общемировая тенденция, от которой мы должны отталкиваться.

Сейчас, на мой взгляд, нам нужно подходить к решению вопроса **в категориях эффективности**. Ведет ли господдержка науки к желаемому результату или нет? Что мешает? Где и в чем не срабатывают регулирующие механизмы?

Словом, первая проблема, которой предстоит заняться самым серьезнейшим образом, - это **определиться в том, что собственно мы должны поддерживать и как мы это можем и должны делать с максимальной результативностью** и для научно-технической сферы, и для экономики в целом.

В связи с этим несколько соображений по содержанию материалов, предложенных к обсуждению.

Проект Концепции реформирования российской науки на период 1997-2000 годов, подготовленный Миннау-ки России, в начале октября был опубликован в ряде газет, а также направлен в Государственную Думу и Совет Федерации.

Знаю, что этот документ уже вызвал многочисленные и противоречивые отклики. Но для этого мы его и обнародовали заранее. Очень важно, чтобы в процессе обсуждения было выработано коллективное и согласованное мнение. Сейчас задача состоит в том, что-бы научное сообщество, заинтересованно и ответственно обсудив проект Концепции, внесло свои конструктивные предложения. И только после тщательной доработки этот документ пойдет на рассмотрение правительства.

Считаю, что в проекте правильно определены **основные задачи реформирования российской науки на ближайшие годы**.

Это - обеспечение необходимых условий для сохранения и развития наиболее продуктивной ее части. Это -определение новых приоритетов в научно-технической сфере и реформирование структуры научного комплекса.

Наконец, это - интеграция академической, вузовской и отраслевой науки, концентрация ресурсов на важнейших направлениях, формирование технологической базы перехода к экономическому росту.

Однако только правильно сформулировать задачи - мало. Надо иметь четкое представление о том, **что, как и когда делать**, о главное - разработать и ввести в действие надежные **правовые и экономические механизмы**, позволяющие выстроить новые **взаимоотношения науки и государства**. Именно здесь, на мой взгляд, как в нервном узле, сосредоточены

главные боли и болезни нынешнего переходного периода в развитии научной сферы.

Основным механизмом формирования государственного заказа науке должен стать **конкурсный отбор**, который будет проводиться открыто, на основе тщательной государственной экспертизы. Наряду с этим неотъемлемой частью государственного заказа должна стать как бы "стабилизационная составляющая" в виде целевых бюджетных ассигнований на реструктуризацию научно-технической сферы, поддержку ведущих научных школ, содержание и сохранение уникальных научных установок.

Особый **вопрос - фундаментальные исследования**. Это - будущее науки и, в полном смысле слова, завтрашний день России. Как поддержать фундаментальные исследования, обеспечить свободу научного поиска - вот наша основная забота.

Думаю, что здесь свое слово должны сказать прежде всего руководители нашей большой Российской академии, которая является общепризнанным лидером в этой области.

Среди приоритетов нам нельзя упустить и **гуманитарные знания**, которые нечасто бывают напрямую востребованы рынком, но без которых общество не может нормально развиваться, двигаться вперед.

Важнейшая задача реформы - **реструктуризация сети научных организаций, рационализация ее структуры**.

Еще раз хотел бы подчеркнуть: суть здесь не только и не столько в экономии средств. Мы трудно и болезненно расстаемся с громоздкой структурой научной сферы, доставшейся от прошлых лет. Полагаю, что многое в плане сокращения научных учреждений и количества занятых в науке и научном обслуживании нужно было сделать гораздо раньше. Но старая система организации науки мешала освободиться от балласта. Другое дело, что за последние пять лет кое-где выплеснули вместе с водой и ребенка.

Поэтому серьезнейшая и необходимейшая задача сейчас - провести своего рода "инвентаризацию" научного потенциала, определить, кто и что реально может делать, а кого-то, может быть, и вывести из-под льготной научной "крыши", если от науки остались одна видимость и вывеска.

11 октября подписано постановление правительства **об аккредитации научных организаций**. Тем самым сделан важный реальный шаг в реформе научно-технической сферы.

Это поможет навести в ней для начала элементарный порядок. Попросту говоря, оценить и зарегистрировать всех участников научно-исследовательской деятельности. Это касается

всех организаций, как государственных, так и негосударственных, частных и прочих форм собственности.

Во-вторых, это позволит перестроить деятельность государственных научных организаций, находящихся в ведении Российской академии наук, отраслевых академий и федеральных органов исполнительной власти.

Если эта задача будет разумно решена, то она даст возможность сконцентрировать бюджетные средства на тех научных направлениях и в тех организациях, которые сохранили научно-технический потенциал, имеют сильные научные кадры и реализуют важные проекты.

Мы очень надеемся, что российские ученые примут активное участие в проведении аккредитации и помогут сделать так, чтобы этот процесс стал не простым бюрократическим актом, а **действительно содержательным процессом выбора приоритетных направлений государственной поддержки.**

Вы знаете, что подготовка Концепции активно велась здесь, в правительстве, в государственных органах управления, академиях наук, научных коллективах. Обсуждались самые острые вопросы финансирования науки, предложены меры по привлечению дополнительных средств в науку за счет новых источников, включая внебюджетные средства.

Большая работа проведена в академиях наук по координации фундаментальных исследований, устранению мелких и дублирующих тем, интеграции с высшей школой.

Подготовлен переход к конкурсной и контрактной системе размещения заказов на выполнение работ прикладного характера для государственных нужд. Поставлены очень важные и предметные задачи по вовлечению в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности и ноу-хау.

По всем этим вопросам готовятся соответствующие нормативные документы.

Еще раз хочу сказать: для нас **чрезвычайно важно не утратить инновационный потенциал нашей науки** - и академической, и вузовской, и отраслевой.

Все вы хорошо помните, насколько сложна была в прежние времена проблема использования научно-технических разработок на производстве. Путь от идеи до ее внедрения нередко был мучительно долгим. Многие оригинальные идеи и конструкторские разработки оставались невостребованными.

Сейчас положение дел меняется. Но очень медленно. Потенциал огромен. Но не хватает коммерческой инициативы, желания и умения использовать экономическую самостоятель-

ность и свободу, рыночную конъюнктуру. И все-таки у многих уже получается!

Мне приводили пример Института катализа Сибирского отделения РАН, который организовал продажу лицензий на свои разработки и обеспечил в 1996 году одну треть всех валютных поступлений Новосибирской области по разделу "Наука и научное обслуживание". При этом институт не только не утратил свой академический профиль, но и укрепил свои научные позиции как внутри страны, так и за рубежом.

Убежден, наш стратегический путь -это соединение науки и практики, создание благоприятных условий для развития не столько отраслевой, как раньше, а, **в первую очередь, "фирменной" науки**, организация инновационной деятельности в области высоких технологий как для крупных предприятий, так и для малого бизнеса.

Там, где фундаментальная и прикладная наука не разделялась искусственно ведомственными барьерами, наша страна всегда занимала достойное место в мире. Это относится к таким областям, как науки о Земле, космическая деятельность, биотехнология, ядерная физика, военная техника. Организационный и управленческий опыт, накопленный здесь, надо использовать самым решительным образом и творчески.

В заключение хотел бы еще раз сказать: наука - сложная и деликатная сфера, поэтому должен быть выбран исключительно взвешенный подход для ее адаптации, встраивания в изменившиеся экономические и политические реальности нашего общества. Без тщательного и продуманного плана, в полном смысле слова фундаментальной концепции здесь не обойтись. Но и медлить мы не можем, потому что, скажу откровенно, немало, к сожалению, подрастеряли.

Надеюсь, что сегодняшнее совещание оправдает наши ожидания и станет заметным шагом на пути реформирования российской науки.

КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ НАУКИ НА ПЕРИОД 1997 — 2000 ГГ.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № ВЧ-П8-35187 проект Концепции реформирования российской науки на период 1997 — 2000 гг. был рассмотрен 18 ноября с.г. на совместном заседании Правительственных комиссий по научно-технической политике и по реформированию научной сферы, в основном одобрен и рекомендован для опубликования в печати и представления в Правительство Российской Федерации.

С учетом высказанных на совместном заседании замечаний проект доработан межведомственной рабочей группой, включающей руководителей РАН, отраслевых академий, Минэкономики России, Минобразования России, других министерств и ведомств.

1. Наука — важнейший ресурс экономического и духовного обновления России

К концу XX века человечество пришло с большими научными и технологическими достижениями, коренным образом изменившими уклад жизни. Именно в этом веке освоены источники энергии, сопоставимые по мощности с природными явлениями, созданы вычислительные машины, позволяющие расширить возможности человеческого мышления, осуществлено искусственное мультиплицирование биологических особей, созданы системы связи и транспорта, сблизившие людей и континенты, начато освоение внеземного пространства.

Мы являемся свидетелями и участниками бурного развития науки и техники. Новые технологические возможности уже реально влияют на ход эволюционного развития Земли. Это накладывает на человечество огромную ответственность, связанную с опасностью усиления негативного антропогенного воздействия на природу. Однако данное обстоятельство неспособно остановить или замедлить научно-технический прогресс — наука стала мощной производительной силой и научный продукт определяет конкурентоспособность стран на мировом рынке. Сложившиеся качественно новые политические, социальные и экономические механизмы, стимулирующие поступательное развитие общества, повышающие его демократические устой-

прогнозируемость, качество человеческих отношений и жизни населения. Именно поэтому эффективное и целенаправленное использование научных разработок является важнейшим фактором устойчивого развития человечества в третьем тысячелетии. Тем самым в повестке дня — разработка и реализация курса на превращение отечественной науки в действенный национальный ресурс обновления и развития России, укрепления и наращивания ее интеллектуального, социально-экономического потенциала, обеспечения национальной безопасности.

Обладая исключительно высокой экономической результативностью, современные научные исследования сами по себе становятся все более дорогими. И это объективный процесс, так как уровень и сложность решаемых научных проблем постоянно повышаются. Высокая цена научных исследований заставляет все индустриальные страны самым внимательным образом относиться к выбору научных приоритетов и механизмов их реализации. С одной стороны, в области фундаментальных наук быстро расширяется международная кооперация, а с другой — прикладные разработки становятся все более закрытыми и их результаты рассматриваются как национальное достояние, имеющее стратегическое значение.

Наука в СССР занимала весьма привилегированное положение. Она была масштабной и сравнительно хорошо финансируемой сферой. В целях обеспечения военной и технологической безопасности страны исследования велись по всему фронту фундаментальных и прикладных наук и дали немало выдающихся открытий. Вместе с тем такая научно-техническая политика привела к определенным издержкам в формировании научной сферы. Стремление сохранить паритет с другими странами по всем направлениям научно-технического развития реализовывалось путем образования большого числа научных учреждений, не имевших зачастую нужного кадрового и технического потенциала и в силу этого не достигших мирового уровня исследований.

Недостаточное внимание к использованию лучших научных достижений в гражданских областях и неразработанность механизма продвижения технологий в практику привели к тому, что, имея мощный научно-образовательный потенциал, СССР в последнее время утратил передовые позиции по ряду принципиальных для развития страны направлений.

В России реформирование научной сферы пришлось на исключительно сложный экономический период перехода к рыночной экономике. Наука оказалась одной из тех областей

деятельности, для которых последствия перехода к рынку носили наиболее деструктивный характер. Так, ассигнования на науку из федерального бюджета за период 1991-1996 гг. реально сократились в 6 раз, численность занятых — в 2 раза, а среднемесячная заработная плата — почти в 3 раза. В том, что российская наука живет и в нынешних тяжелых условиях, большую роль играет преданность своему делу большинства ученых старшего и среднего возраста.

Значительное уменьшение объемов финансирования науки создало ситуацию, при которой реформирование постоянно сочетается с решением проблем выживания и сохранения активной части научно-технического потенциала страны. В этой сложной ситуации предпринятые органами управления меры позволили в определенной степени сдмпфировать последствия кризиса, сохранить существенную часть накопленного научно-технического потенциала, а также передовые позиции по ряду важных направлений развития современной науки и техники.

Следует признать, что, хотя кризисные явления в научно-технической сфере весьма остры, налицо и первые успешные примеры адаптации научных учреждений к новым условиям хозяйствования. Российская наука стала более открытой и демократичной, значительно расширилось равноправное участие российских ученых и организаций в различных международных программах и проектах, исчезли нелепые идеологические и административные приемы контроля и воздействия.

Естественным шагом явилось развитие в России ряда механизмов функционирования научной сферы, характерных для условий рыночной экономики. К ним относятся прежде всего новые формы финансирования исследований и разработок на конкурсной основе через бюджетные и внебюджетные фонды и программы.

С учетом исторической специфики российской науки были предприняты меры по сохранению ведущих научных школ и преодолению разобщенности науки, образования и производства.

Однако научно-техническая сфера до сих пор не стала базовым элементом социально-экономического прогресса российского общества, как это определено указами Президента Российской Федерации «О стратегии перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», «О доктрине развития российской науки», «О мерах по развитию фундаментальной науки в Российской Федерации и статусе Российской академии наук» и федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике».

Формирование мобильного, динамично развивающегося научно-технического потенциала, отвечающего современным требованиям и ресурсным возможностям страны, повышение эффективности его использования в целях обеспечения духовного и физического здоровья нации, конкурентоспособности экономики, обороны государства — является стратегической целью реформирования научно-технической сферы.

Основная задача ближайших лет — обеспечение необходимых условий для сохранения и развития наиболее продуктивной части российской науки и системы подготовки научных кадров, определение приоритетов в научно-технической сфере и концентрация на них имеющихся ресурсов, реформирование научно-технического комплекса, создание технологической базы перехода на путь экономического роста и повышения благосостояния населения.

На основе данной Концепции должна быть сформирована государственная программа реформирования сферы науки, содержащая конкретный план действий на каждый год.

2. Активизация государственной научно-технической политики

Разработка новых приоритетов развития науки будет базироваться на современных общенациональных целях и приоритетах развития страны с учетом мировых тенденций, историко-культурных и научных традиций России. При этом особое внимание следует уделить согласованности научной, образовательной, промышленной и оборонной концепций развития страны.

Формирование государственного заказа науке, определяемого стратегией развития общества, составляет главное звено активной научной политики и системы ее реализации. Основным механизмом его осуществления является конкурсный отбор предложений ученых, товаропроизводителей и потребителей продукции.

Конкурсный отбор производится открыто, на основе государственной экспертизы, определяющей обоснованность предложений и их соответствие следующим критериям: перспективность направления, обеспечение экономической и оборонной безопасности, эффективность использования бюджетных ассигнований, потребности рынка и др. В области прикладных НИОКР основным должен быть проблемный принцип комплексного решения задач в рамках проектов, ориентированных на внедрение конкретных конечных результатов.

В рамках государственной программы по реформированию науки следует предусмотреть выделение целевых бюджетных ассигнований на реструктуризацию научно-технической сферы и развитие ее рыночной инфраструктуры, обновление технической базы научных организаций, а также на стабилизационные меры — поддержку ведущих научных школ и содержание и сохранение уникальных научных установок.

Учитывая определяющую общемировоззренческую роль фундаментальных исследований и их значение как базиса для прикладных разработок, следует сделать особый акцент на государственную поддержку фундаментальных и поисковых исследований. Это актуально не только с точки зрения создания задела для будущих достижений, но и для сохранения уникальной научной культуры России, являющейся мировым достоянием.

В области фундаментальных исследований выбор направлений не только определяется потребностями общества, но и в значительной степени диктуется внутрисистемными процессами развития науки. С учетом этого важно не ограничивать свободу научного поиска, являющегося основой исследовательского процесса. Нам необходимо сохранить завоеванные научные позиции, обеспечить соразмерность объемов естественно-научных и гуманитарных исследований, взаимодополняемость приоритетов и создать устойчивую социальную мотивацию практического использования научных результатов.

Особую роль в решении этих задач призван сыграть академический сектор науки, в первую очередь Российская академия наук, которая является ведущим и общепризнанным лидером в проведении фундаментальных исследований. Важный вклад в развитие соответствующих областей знаний должны внести отраслевые академии, имеющие государственный статус. Инициатива научного сообщества в развитии научно-исследовательской сферы будет проявляться, в частности, в деятельности общественного сектора организации науки, включающего академии, научные общества, ассоциации и т.д.

Новый импульс развития следует придать системе государственных научных центров, объединяющих основной потенциал страны в области поисковых и прикладных исследований. Необходимо более жестко связать объемы их государственного финансирования с уровнем и объемом выполняемых работ по государственному заказу. Огромно экспериментальная база, сосредоточенная в государственных научных центрах, должна при поддержке государства стать существенным инновацион-

ным плацдармом, способным привлекать соизмеримые с государственными внебюджетные средства.

Основным инструментом реализации приоритетов научно-технического развития является программно-целевой метод. Его стержень составляют НИОКР, выполняемые в рамках федеральных целевых программ.

Министерство науки и технологий Российской Федерации, отвечающее за определение объемов финансирования НИОКР, предусмотренных федеральными целевыми программами, должно организовать работу координационных советов по приоритетным направлениям развития науки и техники и на основе их рекомендаций обеспечить концентрацию средств на наиболее актуальных и близких к завершению темах, исключить дублирование проектов, поддерживаемых научными фондами.

В ходе реформы необходимо усилить процесс интеграции науки и образования, превращение вузов в мощные центры научно-инновационного развития. Ориентиром может стать апробированная в ряде университетов и вузов практика, при которой ведущие научные сотрудники НИИ участвуют в подготовке научных кадров, а преподаватели и студенты активно работают над современными научными проблемами в академических и отраслевых лабораториях, в НИИ при вузах. Реализацию президентской программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997-2000 годы» следует рассматривать как важный шаг в этом направлении.

Действенным механизмом реализации государственного заказа науке является федеральная контрактная система в сфере НИОКР. Она будет основана на системе публичных конкурсов, предметом которых станет право заключения контракта на выполнение НИОКР по заданию заказчика. Ее освоение будет способствовать решению задач использования результатов НИОКР в интересах общества, защиты интеллектуальной собственности, отработки механизма долевого участия внебюджетных источников в финансировании НИОКР.

Реформа оборонной науки, направленная на радикальную перестройку российских вооруженных сил, в то же время должна способствовать распространению в гражданском секторе технологий двойного назначения. Вместе с тем многие гражданские исследования и разработки могут найти достойное применение в оборонном комплексе. Следует ликвидировать наметившийся в последнее время разрыв между гражданским и оборонным научно-техническим комплексом и активизировать процессы интеграции усилий научно-исследователь-

ских организаций гражданской и военной науки в области проведения фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ, разработки перспективных технологий, в том числе двойного назначения. В обозримой перспективе военно-техническая сфера останется одной из ключевых детерминант присутствия России на мировых рынках наукоемкой продукции.

Следует признать, что действующие международные научно-технические связи, несмотря на их кажущуюся обширность, недостаточно эффективны.

Предстоит выработать государственную политику в области международного научно-технического сотрудничества в полном соответствии с национальными интересами и реальной геополитической ситуацией в мире, ориентируя его на совместные конкурентоспособные разработки и продвижение российской научной продукции на мировой рынок. При сохранении и развитии достигнутого уровня научно-технических связей с ведущими развитыми государствами и международными организациями следует ускорить процесс кооперации с новыми индустриальными странами. Значительную роль должно играть сотрудничество со странами СНГ, налаживание научных связей и кооперации в области наукоемких технологий с целью обеспечения единого научного и экономического пространства СНГ. В процессе государственного регулирования международного научно-технического сотрудничества необходимо в максимально возможной степени учитывать интересы научного сообщества, обеспечивая свободу выбора партнеров, направлений и форм кооперации, общения с зарубежными коллегами и т.п. Предстоящие годы будут характеризоваться переходом от преимущественно чисто гуманитарных программ международной помощи российской науке к проектам, приносящим обоюдную выгоду, в том числе на базе использования уникальных отечественных научных установок. Следует активизировать присутствие России в международных организациях, выделить на эти цели необходимые средства и обеспечить их эффективное использование.

Реформирование международного научно-технического сотрудничества должно содействовать дальнейшей интеграции России в мировую систему разделения труда в сфере науки и техники и укреплению в ней своей роли.

Выработка, реализация и корректировка научно-технической политики должна проводиться с широким участием всех заинтересованных сторон — государственных структур, крупных промышленных формирований, банковского капитала,

представителей малого бизнеса, различных слоев общества. Свою роль здесь призваны сыграть научные союзы и ассоциации, в том числе общественные академии.

3. Укрепление взаимосвязи науки и общества

Четко выраженной тенденцией исторического развития человечества является повышение общественной функции науки. Будучи неотъемлемой составляющей общественного воспроизводства, наука должна рассматриваться как полноправная часть экономики. Вместе с тем следует учитывать, что научные знания непосредственно воздействуют на общественную, духовную и политическую жизнь страны. В постиндустриальном обществе, сохранив эту важную роль, наука усилит свое воздействие на систему государственного управления. Уже сейчас успех политических, управленческих и организационных решений во многом зависит от того, насколько они опираются на научную методологию и экономический расчет.

Формирование стратегии развития общества должно исходить из научно обоснованного прогноза, позволяющего на системной основе обеспечивать интеграцию научно-технической и промышленной политики, определять общенациональные технологические приоритеты, учитывающие национальные особенности и глобальные тенденции. В условиях современной кризисной ситуации в экономике России составление научного прогноза является исключительно сложной задачей, которая может быть решена только при участии широкого круга ученых, занятых как фундаментальными, так и прикладными исследованиями. Организация этой деятельности должна стать одной из важных функций Министерства науки и технологий.

Наблюдаемый постоянно увеличивающийся разрыв уровней знаний научного авангарда и общества в целом может стать дестабилизирующим фактором развития нашего общества. Образовательная и просветительская функции науки в условиях ускоряющегося научно-технического прогресса должны непременно расширяться. Происходящее сейчас беспрецедентное распространение паранауки и мистицизма — серьезное свидетельство неблагополучия в деле формирования научного мировоззрения.

Наша наука обязана в доступной форме популяризировать свои достижения в средствах массовой информации, конкретно показывая обществу эффективность проведенных научных исследований и соответствующих затрат, а также те выгоды, которые общество получит при их реализации.

Министерству науки и технологий совместно с Российской академией наук, отраслевыми академиями и другими ведомствами, ответственными за формирование и реализацию государственной научно-технической политики, следует выработать в начале 1998 года систему согласованных действий по пропаганде научно-технических знаний и достижений отечественной и мировой науки.

4. Реструктуризация сети научных организаций

Принципиальной основой организации научной деятельности в стране должен стать учет новых экономических отношений. Одной из важнейших задач новой государственной политики в научно-технической сфере является формирование государственного сектора науки с учетом имеющихся финансовых и кадровых возможностей.

Государственный сектор должен объединить комплекс научно-исследовательских организаций, имеющих крупные задачи и способных по своему оснащению и кадровому потенциалу обеспечить их продвижение в отечественное производство, в социальную и управленческую практику, а также на мировой рынок научно-технической продукции. В совокупности уточненная сеть государственных научных организаций могла бы стать координатором и основным исполнителем фундаментальных и поисковых исследований, а также НИОКР федеральных целевых программ, крупных межрегиональных и межгосударственных проектов.

Ограниченность бюджетных возможностей государства требует пересмотра приоритетов финансирования, ликвидации организаций, утративших свой научный потенциал. При этом **простое сокращение** научной сферы до уровня, обеспечиваемого современными бюджетными ассигнованиями, является **недопустимым**, фактически лишает Россию перспектив развития. Задача преобразований состоит в том, чтобы добиться повышения эффективности научных исследований и привлечения на этой основе в научную сферу новых финансовых источников. Целесообразно рассмотреть возможность объединения в межотраслевые центры государственных научных организаций со схожей тематикой в областях исследований, требующих дорогостоящей экспериментальной и испытательной базы. Возложить на них ответственность на федеральном уровне за проведение исследований по важнейшим направлениям науки и техники и за практическое использование полученных результатов.

Формирование интеграционных научно-образовательных комплексов должно стать одним из важных направлений реализации естественных базисных взаимосвязей между наукой и высшим образованием, рационализации их структуры, функционирования и взаимодействия.

Эффективным инструментом, позволяющим осуществлять скоординированную научно-техническую политику по отношению к государственному и негосударственному секторам научно-технического комплекса страны, призвана стать добровольная государственная аккредитация, предоставляющая научной организации, независимо от формы собственности, установленные законодательством льготы.

Основным методом в реструктуризации сети научных организаций при формировании государственного сектора является аттестация, которую по отношению к государственным научным организациям должны организовать и провести в ближайшее время министерства и ведомства. Аттестация имеет обязательный характер, а по ее итогам орган управления принимает решение о сохранении и месте научной организации в государственном секторе.

Реструктуризация государственного сектора будет идти путем его подразделения на федеральный, отраслевой и региональный уровни, а также изменения формы собственности. В последнем случае представляется перспективным объединение научных организаций с финансово-промышленными группами, все более и более нуждающимися в ускорении инновационных процессов.

В реформировании нуждается система академической науки. Учитывая специфику фундаментальных исследований, сложившиеся традиции творческого поиска, сложности формирования системы государственных приоритетов в этой области, в основу преобразований научных организаций Российской академии наук и отраслевых академий, имеющих государственный статус, следует положить тщательно взвешенные и учитывающие позицию научной общественности критерии оценки качества и уровня научных работ. Необходимо детально изучить и распространить опыт институтов и отдельных научных коллективов, успешно работающих в современных условиях.

Важно иметь в виду, что реструктуризация сети научных организаций потребует средств на их реорганизацию и возможную ликвидацию. Процесс реструктуризации должен сочетаться с мероприятиями по социальной защите высвобождаемых научно-технических кадров, их переподготовке, трудо-

устройству и достойному пенсионному обеспечению, что должно быть отражено в государственной программе по реформированию науки.

Залогом успеха реструктуризации сети научных организаций является стабильное и своевременное выполнение государством финансовых обязательств перед научной сферой.

5. Кадровое обеспечение и социальная политика в научной сфере

Хорошо развитая система подготовки научных кадров — основа воспроизводства научно-технического потенциала нашей страны. Однако наблюдающийся в последние годы отток молодежи из научной сферы серьезно изменил кадровый состав российской науки и привел к его заметному старению.

Необходимым условием улучшения кадровой ситуации является восстановление в обществе престижности научного труда и соответствующая его оплата. Только решив данную проблему, можно привлечь в науку талантливую молодежь и способствовать возвращению в Россию уехавших за рубеж ученых. Как показывает опыт многих стран, в том числе и России, этот аспект имеет исключительно важное значение для повышения эффективности научных исследований в новых экономических условиях.

В качестве первоочередных мер, способных смягчить кадровые проблемы, следует считать активизацию процесса интеграции вузов с организациями академической и прикладной науки, введение бронирования от призыва в армию молодых специалистов в научных организациях, получивших государственную аккредитацию, строительство жилья для молодых специалистов. Существенное значение для закрепления в науке молодежи имеют «Программа поддержки ведущих научных школ» и «Гранты Президента для поддержки научных исследований молодых ученых — докторов наук». Необходимо восстановить в полном объеме их финансирование, уменьшенное в результате секвестирования бюджета в 1997 году.

Существование научных школ во многом является уникальной особенностью российской науки, в силу чего они должны стать самостоятельным объектом кадровой политики. При этом, с одной стороны, будет обеспечиваться преемственность поколений в науке, а с другой — развиваться такие важные элементы научного потенциала, как традиции, нормы, неформальные знания и т.д. Таким образом, появится возможность со-

здания научной интеллектуальной среды, органично дополняющей рыночные механизмы в научной сфере.

Действенным механизмом кадровой политики призвана стать контрактная система найма, введение которой целесообразно начинать с приема молодых специалистов. Это позволит повысить подвижность научных кадров и, что самое важное, отобрать для конкретной научной работы самых подходящих кандидатов.

Система подготовки научных кадров должна быть согласована с потребностями и приоритетами развития научно-технической сферы. Большое внимание следует уделить подготовке научных кадров высшей квалификации через сеть аспирантур и докторантур, в том числе при академических институтах и государственных научных центрах. Кроме того, необходимо значительно расширить подготовку кадров, владеющих новыми социальными и экономическими технологиями, а также управленческого персонала для сферы науки и инноваций.

Целесообразно частично восстановить систему целевого распределения выпускников вузов, обучающихся за счет бюджетных средств и имеющих другие государственные гарантии.

Структурообразующим ядром научных коллективов являются кадры высшей квалификации — доктора наук, профессора, возглавляющие научные школы или имеющие перспективных учеников. Поэтому при распределении базового финансирования между организациями следует учитывать долю этих категорий в численности сотрудников. Одновременно следует принимать во внимание наличие в организации резерва талантливой молодежи. В условиях дефицита ресурсов резко возрастает роль системы аттестации научных кадров, которая призвана содействовать выявлению наиболее продуктивных исследователей.

Необходимо распространить действующую систему надбавок к заработной плате за ученую степень на пенсионное обеспечение научных работников.

Особой заботой государства и общества должна стать систематическая работа со школьниками в целях выявления и подготовки к творческой работе одаренных подростков. Следует возродить практику создания профильных школ, научных обществ учащихся, разветвленную систему конкурсов научных проектов, олимпиад всех уровней и организацию научно-популярных лекций ведущих ученых для учителей и школьников. Большая часть этих мероприятий должна быть выполнена по линии Министерства общего и профессионального

образования, Российской академии наук, Российской академии образования. Комитета по делам молодежи и общества «Знание».

6. Улучшение финансовой ситуации и рационализация использования ресурсов

Первоочередная задача совершенствования системы финансирования науки в условиях реформирования научно-технической сферы заключается в обеспечении ее реструктуризации и развития в условиях ограниченных денежных ресурсов. Бюджетная политика должна быть ориентирована на максимально возможную в сложившейся ситуации степень удовлетворения потребностей науки. Значительного улучшения ситуации можно добиться путем перераспределения и концентрации бюджетных средств на приоритетных направлениях, селективной поддержки ведущих отраслевых научных организаций, а также привлечения внебюджетных источников и частного капитала.

Для достижения поставленной цели необходимо уже в 1999 г. выйти на предусмотренный федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» уровень государственного финансирования научно-технической сферы в размере не менее 4 процентов от расходной части федерального бюджета, обеспечить стабильность выделения средств и безусловное исполнение плановых назначений. В дальнейшем, по мере развития экономики, следует довести долю расходов на науку в ВВП до уровня развитых стран.

В условиях имеющихся бюджетных средств необходимо рационализировать их распределение между министерствами и ведомствами с учетом изменения количества научных организаций и численности работающих, а также общей ситуации в экономике страны. В частности, это перераспределение должно учитывать такие факторы, как резкое сокращение оборонного заказа, существенно возросшую зависимость спроса на научные исследования и разработки от конъюнктуры на мировых рынках высоких технологий, изменение места российской науки в международном разделении труда и усиление конкуренции в этой сфере.

Следует разработать и внедрить в практику принципы финансирования прикладных исследований на возвратной основе. С этой целью необходимо в законодательном порядке разрешить финансировать расходы на выполнение высокоэффективных прикладных исследований и разработок, имеющих

коммерческую значимость, на условиях частичной или полной возвратности, а также определить размер средств, направляемых на эти цели.

Для прикладной науки исключительно важное значение имеют отраслевые и межотраслевые внебюджетные фонды НИОКР. Именно они могут и должны стать стимуляторами развития внутреннего рынка технологий, и поэтому необходимо принять меры по их устойчивому формированию.

В условиях недостатка средств на закупки оборудования и приборов необходимо обеспечить действенный механизм передачи высвобождаемых в процессе реорганизации научно-технической сферы специализированного научного, технологического, испытательного оборудования и приборов в заинтересованные научно-исследовательские организации.

Хорошо зарекомендовала себя введенная несколько лет назад конкурсная система финансирования научных проектов через Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Фонд технологического развития, ряд специализированных и региональных фондов. Эта важная форма поддержки конкурсных начал в распределении финансов для научных исследований и разработок должна развиваться вместе с финансовой поддержкой государством научных организаций, необходимой для жизнедеятельности институтов в целом. Следует обеспечить максимально возможную степень объективности при проведении конкурсных отборов проектов в фондах путем привлечения компетентных и независимых экспертов, их периодическую ротацию, совершенствование методики экспертизы.

Наряду с прямой государственной поддержкой науки и инноваций необходимо разработать комплекс косвенных методов их стимулирования, включающий налоговые льготы, механизмы ускоренной амортизации, льготные тарифы и т.д. Из широкого арсенала мер, выработанных в этой области мировой практикой, нужно выбрать наиболее адекватные нынешней ситуации и российской специфике, с тем чтобы способствовать углублению взаимодействия науки с частным сектором, росту масштабов финансовых поступлений в науку в качестве оплаты исследований и разработок коммерческими структурами.

В условиях достигнутой в стране стабилизации экономики и снижения кредитных ставок необходимо искать новые формы фондовой поддержки исследований и разработок. В частности, следует активнее переходить от прямого кредитования

инновационных проектов к практике компенсации ставки банковских кредитов и предоставления гарантийных обязательств. Эти меры позволят в рамках выделяемых бюджетных ассигнований поддержать большее число проектов путем привлечения частных инвестиций. Это может стать основой для развертывания сети венчурных фондов поддержки науки и инноваций.

Перспективным является совместное финансирование важнейших НИОКР государственным и коммерческим секторами, позволяющее согласовать общественные и частные интересы, интегрировать государственные приоритеты с предпринимательской инициативой.

Вся система государственного финансирования научно-исследовательских разработок и расходования организациями выделенных ассигнований должна быть «прозрачной», для того чтобы исключить злоупотребления и обеспечить эффективность использования бюджетных средств.

7. Укрепление научно-технического потенциала регионов

Неотъемлемой частью государственной научно-технической политики должно являться содействие укреплению научно-технического потенциала регионов, который по целому ряду объективных причин оказался более жизнестойким, чем в научных мегаполисах. Несмотря на то, что научные исследования и разработки по Конституции Российской Федерации относятся к сфере совместного ведения регионов и федерального правительства, сегодня роль регионов в поддержке науки явно недостаточна. За исключением нескольких положительных примеров (Москва, Якутия, Башкирия, Новосибирск, Томск и др.) доля региональных бюджетов, направляемых на науку и технику, редко превосходит десятые доли процента. Предстоит разработать четкий механизм взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти с целью согласования общенациональных и региональных интересов в процессе научно-технического развития. В рамках реализации региональной составляющей государственной научно-технической политики на ближайшую перспективу особое внимание будет уделено решению проблем наукоградов, академгородков, развитию информационной сети телекоммуникаций и созданию инфраструктуры инновационной деятельности, в первую очередь в регионах с высокой концентрацией научно-технического потенциала.

Решение проблемы наукоградов потребует соответствующего законодательного обеспечения, отработки форм и методов государственной поддержки, а также механизмов бездотационного развития градообразующих научно-производственных комплексов.

Следует учитывать особые условия создания и функционирования наукоградов как уникальных образований с исключительно высоким научным и инновационным потенциалом. Определенную часть нагрузки по финансированию исследований и разработок в этих формированиях должны нести региональные бюджеты, в первую очередь для работ, направленных на решение социально-экономических проблем субъектов Федерации. При этом важным катализатором может стать реформирование местного налогообложения и самоуправления, наделяющее значительными правами ученых и научные организации.

В основу развития инновационной инфраструктуры будет положено создание в регионах инновационно-технологических центров (ИТЦ) с последующим объединением их в сеть, обеспечивающую сопровождение инновационной деятельности на всей территории России. Важную роль в активизации этой деятельности могут и должны сыграть региональные вузы.

В ходе реструктуризации сети научных организаций предполагается совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос о возможной передаче части федеральных научных организаций в ведение регионов.

При долевом финансировании НИОКР федеральных целевых программ и региональных научно-технических программ, направленных на решение важнейших проблем субъектов Российской Федерации, особое внимание будет уделено усилению конкурсных начал при отборе проектов и использованию контрактной системы как основного организационного механизма их выполнения.

8. Повышение инновационной активности

Проблема повышения эффективности использования научных разработок — важный аспект государственной политики всех индустриальных стран. Для России он имеет особое значение, поскольку является слабым звеном во взаимодействии фундаментальных и прикладных исследований и разработок с экономикой.

В условиях дефицита собственных денежных средств у предприятий, а также ограниченности государственной поддержки важнейшим условием активизации инновационной деятельности выступает привлечение финансов из негосударственных источников для целей коммерциализации технологий. Отечественный научно-технический потенциал обладает большими возможностями для разработки коммерчески ценных технологий и при создании благоприятной организационно-экономической среды может стать для инвесторов выгодной сферой вложения средств. Большие перспективы привлечения частного капитала в научно-техническую сферу открывает формирование отечественной системы венчурного и лизингового финансирования технологических проектов. Для снижения рисков частных инвесторов необходимо предусмотреть участие государства в венчурных фондах и соответствующие государственные гарантии.

Как показывает мировой опыт, решающее значение для активизации инновационной деятельности приобретает создание разветвленной инновационной инфраструктуры. Наиболее эффективный путь внедрения научных разработок лежит через сеть малых и средних инновационных фирм, способных в короткие сроки и с минимальными затратами разрабатывать конкурентоспособную наукоемкую продукцию. Широкое развитие инновационного предпринимательства в России позволит вовлечь в процесс рыночных преобразований и оживления отечественной экономики большой научно-технический потенциал.

Развитие инновационной деятельности невозможно без постоянного совершенствования нормативно-правовой базы по охране и защите интеллектуальной собственности, введения ее в хозяйственный оборот, приведения норм, стандартов и систем сертификации продукции в соответствие с мировыми подходами в этой области. Значительная часть этих вопросов решается в рамках межведомственной и отраслевых программ активизации инновационной деятельности в научно-технической сфере.

Стратегическим направлением государственной политики должно стать формирование и защита отечественного рынка научно-технической продукции. Подавляющее большинство российских производств связывает свое будущее с развитием новых технологий и выпуском конкурентоспособной продукции. Этот огромный рынок может стать мощнейшим двигателем прогресса отечественной научно-технической и образовательной сфер и всей экономики России в целом. Незамедли-

тельная разработка национальных приоритетов технологической политики и координация финансовых средств и ресурсов, направленных на обеспечение качества продукции, не уступающего мировым стандартам, в сочетании с государственным протекционизмом отечественной продукции — доминирующие условия для подъема отечественного высокотехнологичного производства.

Государству необходимо незамедлительно принять действенные меры по защите своего патентного пространства и поддержке за рубежом отечественных патентообладателей. Мероприятий по активизации разработок и производства высококачественной, экономической продукции должны быть дополнены системой мер государственного стимулирования ее применения, включая поощрение лизинга, с тем чтобы обеспечить действенную обратную связь, при которой доходы от производства отечественной продукции и ее применения позволят финансировать инновационные разработки и освоение производства новой продукции.

9. Развитие информационного обеспечения

Интенсивное использование информационных технологий в различных сферах жизнедеятельности существенно изменили представление о месте и роли информации в современном обществе. Все отчетливее проявляет себя новая экономическая категория

— национальные информационные ресурсы, которые становятся одним из важных факторов развития постиндустриального мира.

Эффективность научной деятельности в решающей степени определяется возможностью доступа к научно-технической информации. Развитие процессов разделения научного труда привело к резкой интенсификации информационного обмена, превратило научно-информационную деятельность в один из важнейших элементов научной инфраструктуры.

Значение этой сферы для российских ученых сейчас стало особенно важным. Это связано с возросшей открытостью нашего общества, бурным развитием информационных телекоммуникационных технологий, качественно изменивших скорость и характер информационного обмена. Современные глобальные информационные сети и включенные в них базы данных предоставляют своим пользователям широчайшие возможности. Однако затянувшийся экономический кризис и вызванные им финансовые ограничения не позволяют реализовать новые

возможности в полной мере. Более того, существовавшая прежде система информационного обеспечения науки по целому ряду причин попала в крайне тяжелое положение, многие научные библиотеки лишились поступлений зарубежных изданий, резко сократилось число отечественных научных публикаций. Необходимо принять меры по восстановлению притока отечественных и зарубежных научных изданий в научно-технические библиотеки, предусматривать в государственном заказе средства на приобретение необходимой научной литературы. Важно предусмотреть специальный комплекс мероприятий для поддержки ведущих российских научных журналов и увеличения их роли в информационном обеспечении мирового научного сообщества.

При реализации государственной научно-информационной политики основное внимание должно быть уделено созданию телекоммуникационной инфраструктуры для обмена информацией, поддержке существующих информационных сетей и обеспечению их совместимости с глобальными сетями, возможности доступа российских ученых к мировому богатству научных знаний.

Следует всемерно «поддерживать новые формы научной деятельности, использующие современные информационные технологии

— электронные журналы, дистанционный доступ к базам данных, телеконференции, компьютерные эксперименты с использованием удаленных и распределенных вычислительных ресурсов. Это создаст новые предпосылки для структурной перестройки научных организаций, совершенствования самой методологии проведения исследований и разработок.

Внедрение новых информационных технологий позволит организовать непрерывный мониторинг состояния научно-технического потенциала, включая такие его аспекты, как статистика науки и инноваций, реструктуризация системы научных организаций, финансирование науки, интеграция высшего образования и науки, оценка результатов реформ как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Использование информационных технологий в науке должно, с одной стороны, развиваться в рамках информатизации страны, а с другой — обеспечивать более тесное взаимодействие между наукой, образованием, промышленностью, социальной сферой, повысить качество и ускорить реализацию наукоемких инвестиционных проектов.

Важным аспектом информационной деятельности является международное сотрудничество. Ряд научных проектов по своей

сути глобален и требует активного сотрудничества ученых разных стран. При этом на повестку дня в международных организациях и на двустороннем уровне выходят вопросы использования полученных результатов и распределения прав на интеллектуальную собственность.

10. Совершенствование нормативно-правовой базы науки

Разработка и принятие «Доктрины развития российской науки», федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и постановления Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах по усилению государственной поддержки науки в Российской Федерации» создали основные ориентиры для совершенствования научной сферы страны. При этом вполне естественно, что развитие социально-политической и экономической ситуации в России требует корректировки и совершенствования нормативно-правовой базы науки.

Основная задача совершенствования законодательства в области НИОКР — обеспечение адаптации науки, с учетом ее специфики и общественной значимости, в бурно развивающемся пространстве рыночных отношений. Новое законодательство должно способствовать созданию необходимых условий существования и развития науки, в том числе путем превращения ее в привлекательный объект для инвесторов.

В качестве конкретных шагов в этом направлении следует назвать разработку и принятие нормативных документов, позволяющих определять:

— конкретные меры государственного протекционизма разработки, освоения производства и применения (в том числе посредством лизинга) высококачественной и экономичной отечественной продукции;

— специфику финансирования научной и научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета, субъектов Федерации и внебюджетных источников;

— порядок владения, пользования и распоряжения имуществом научных организаций;

— основу сохранения и эффективного функционирования наукоградов и Академгородков;

— порядок и реализацию прав научных сотрудников на результаты своего труда и получение доходов от их практического осуществления;

- права интеллектуальной собственности, в том числе вопросы вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот;
- процедуру формирования и деятельности патентных судов;
- условия владения, пользования и распоряжения научно-техническими результатами;
- формы поддержки государством инновационной деятельности;
- порядок продажи научно-технических результатов и продукции за рубеж;
- осуществление научными организациями международного научно-технического сотрудничества и внешнеэкономической деятельности;
- особенности деятельности на территории России международных научных центров;
- порядок осуществления и стимулирования иностранных инвестиций в сферу науки и техники;
- порядок пенсионного обеспечения и социальных льгот для научных работников;
- и ряд других.

Перечисленные направления реформирования научной сферы являются наиболее существенны' ми. Их реализация способна значительно повысить общественную полезность науки и активно содействовать переходу общества в фазу устойчивого экономического развития. По мере подъема экономики и появления дополнительных возможностей государственного инвестирования российская наука, сохранив и развив наиболее дееспособную часть своего потенциала, получит шанс выйти по уровню и объему исследований и разработок на позиции ведущих индустриальных стран.

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерство науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала — сложные процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношений федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-технической сфере, образовании и культуре.

Объем журнала — 10 п.л.

Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу «Газеты и журналы на 1998 год».

Подписная цена на 1-е полугодие 1998 г. — 20 000 руб.

Индекс журнала **73335**

АВТОРАМ

* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей — до 12 м. с., рецензий — до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала или помещены на дискете. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

* В аннотации (8—10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.

* Рукописи рецензируются.

* В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), год рождения, ученую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также паспортные данные (номер, серия, кем и когда выдан). Просим выслать фотографию.

Технический редактор *Е.В.Глазкова*
Компьютерный набор *И.Е.Грошевой*
Макет *Е.Г.Скворцовой*
Перевод аннотаций *М.Н.Ермаковой*

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1997 г. Сдано в набор 15.08.97. Подписано в печать 09.09.97. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 13,95. Уч.-изд. л. 12,48. Усл. кр.-отт. 14,33. Тираж 2000 экз. Заказ № 5283.

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61. НИИ регионологии.
Тел. (834-22) 4-26-94, 9-97-19; факс (834-2) 17-39-95. Электронная почта:
root @rri.Mordovia SU

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете. 430000, Саранск,
ул. Пролетарская, 61.

Отпечатано в типографии «Красный Октябрь» Министерства печати и информации Республики Мордовия. 430000, г. Саранск, ул. Советская, 55а.

