ISSN 0131—5706

Научно-публицистический журнал

1/1997

ЗАПОВЕДНИК



РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители:

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям

Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском университете

Журнал издается с октября 1992 г.

Выходит 1 раз в квартал

1 (№18)

1997

СОДЕРЖАНИЕ

3 Сочетание территориального и национального начал в развитии российского федерализма

Проблемы федерализма

10 **О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации.** Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1450 г. Москва

13 **Л.Ф.Болтенкова.** Асимметричная федерация: реальность для России?

24 **Р.С.Хакимов.** Асимметричность Российской Федерации: взгляд из Татарстана

35 **О.И.Прудников, М.А.Шульга.** О сотрудничестве ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации с федеральными органами власти

Образование: региональный аспект

42 **Государственный образовательный стандарт основного общего образования.** Проект Федерального закона Российской Федерации

59 **В.Г.Кинелев** К единой системе образования в России

79 **Интеграция региональных систем в образовании.** Всероссийская научно-методическая конференция. Ижевск, 13 — 14 ноября 1996 г.

97 **О.А.Жучков.** Некоторые направления и проблемы регионализации высшего образования (на примере Дальнего Востока)

Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество

106 **Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по науке и технологиям.** Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 1997 г. № 76 г. Москва

115 Международная академия регионального развития и сотрудничества

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
С. В. ПОЛУТИН
О. И. ПРУДНИКОВ
А. В. СУВОРИНОВ
П. В. ШИЧКИН
Ю. Н. ЮДИНЦЕВ
В. А. ЮРЧЕНКОВ

© «Регионология», 1997

127 Создан Союз развития наукоградов России

143 **О статусе наукограда Российской Федерации.** Проект Федерального закона

156 **Н.Д.Подуфалов.** О некоторых проблемах развития наукоградов

161 **И.В.Гоннов, А.П.Сорокин.** Структурные, кадровые и социальные проблемы наукоградов России

167 **М.В.Шубин.** Наукограды как федеральная проблема

Экономика региона

176 **О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.** Указ Президента Российской Федерации от 21 января 1997 г. № 29 г.Москва

181 Методические рекомендации по разработке схем экономического и социального развития и финансового состояния регионов

219 **П.А.Левчаев, П.В.Шичкин.** Проблемы формирования финансовых ресурсов предприятий электротехнической промышленности региона

226 **Е.Г.Коваленко.** Проблемы и направления кооперации сельскохозяйственных товаропроизводителей в регионе

Социология региона

235 **А.Г.Киселев.** Место и роль регионального банка кадровой информации в кадровой политике

Экология региона

242 **М.А.Якунчев.** Состояние экологических знаний выпускников общеобразовательных школ

Региональная история и историография

248 В.А.Балашов: этапы творческого пути

251 ***Рецензии***

256 ***Конференции, встречи, дискуссии***

264 ***Новые книги***

СОЧЕТАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО НАЧАЛ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

1997 год может стать рубежным в развитии российского федерализма. Для такого прогноза есть веские основания.

Указами Президента Российской Федерации утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации (указ от 3 июня 1996 г. № 803) и Концепция государственной национальной политики Российской Федерации (указ от 15 июня 1996 г. № 909). Оба этих документа, при относительной самостоятельности их содержания в определении стратегии и тактики государственной региональной и национальной политики, нацелены на развитие и совершенствование федеративных отношений в нашей стране.

В Основных положениях региональной политики в Российской Федерации подчеркивается, что сохранение и укрепление единства и правового пространства российского государства во многом зависит от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Преобразование российской государственности предполагает последовательную реформу федеративного устройства страны, реализацию в полном объеме его конституционных основ.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации исходит их того, что совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики и призвано реализовать на практике конституционные принципы федерализма, особенно равноправия всех субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, обеспечить равенство всех национальных общностей в каждом субъекте Российской Федерации и в России в целом при осуществлении ими своих социально-экономических, политических и национально-культурных прав. Оптимизация федеративных отношений не преследует цель «губернизации» республик или, наоборот, «республиканизации» краев и областей. Сво-

еобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал.

Система сочетания этих начал многогранна. В российском федерализме они служат основой целостности государства и его суверенитета. Согласно Конституции РФ, **носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.**

Исторически сложилось так, что дифференциация России на территориальные социальные общности, ныне являющиеся субъектами Российской Федерации, базировалась как на национальных (республики, автономные области, округа), так и собственно на территориальных (края, области, города федерального значения) началах. Но эти начала не альтернативны. Все субъекты Федерации являются социально-территориальными общностями — основными региональными формированиями. Одновременно все национально-государственные (республики) и национально-территориальные (автономные области, округа) формирования, так же как и области, края, города федерального значения, — многонациональные территориальные общности, имя которых соответствует названию определенного «титульного» этноса.

Таким образом, территориальное начало федеративного устройства России является «абсолютным» и в этом аспекте все субъекты Федерации выступают как регионы; национальное же начало присутствует избирательно, будучи приоритетным в структурировании национально-государственных и национально-территориальных субъектов Российской Федерации. Одновременно национальное многообразие характерно для социумов всех субъектов Федерации, и в этом плане национальное начало имеет существенное значение для взаимодействия и развития всех субъектов Российской Федерации. Поэтому становление и развитие цивилизованного российского федерализма предполагает органическое сочетание национальных начал в региональной политике и региональных начал в национальной политике.

Более того, в условиях России и региональная, и национальная политика в конечном счете может последовательно

реализоваться на основе принципов федерализма, главным из которых является равноправие субъектов Федерации и этносов во взаимоотношениях между собой и с федеральным центром. В связи с этим можно считать обоснованным включение в Основные положения региональной политики в Российской Федерации раздела «Региональные аспекты национально-этнических отношений», а в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации — раздела «Основные направления региональных программ государственной национальной политики».

В первом документе отмечается, что региональная политика в области национально-этнических отношений должна обеспечивать:

1) в государственно-правовой сфере:

— формирование модели федеративного устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России и направленной на сохранение территориальной целостности государства;

— создание правовой и нормативной базы для урегулирования национальных отношений;

— создание на уровне федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации механизмов предупреждения межнациональных конфликтов;

— создание правовых, организационных и материальных основ учета и удовлетворения национально-культурных интересов народов;

— объединение усилий всех звеньев государственной системы и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, решительной борьбы с проявлениями агрессивного национализма;

2) в духовной сфере:

— уважение прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальности, социального положения и территории проживания;

— равные права народов при любых формах их самоопределения;

— предотвращение и мирное урегулирование межнациональных конфликтов;

— государственную поддержку сохранения самобытной культуры малочисленных народов, условия для сохранения их языка, традиций и сферы обитания;

— развитие национальных языков и культур во всех сферах, прежде всего в сфере образования;

— реальные возможности для функционирования русского языка как общегосударственного языка и как средства межнационального общения;

— укрепление национальной общеобразовательной и высшей школы как важнейшего условия сохранения и развития этнического своеобразия культур, содействия формированию у каждого нового поколения национального самосознания, открытого для восприятия ценностей других народов;

— распространение объективной информации о жизни и проблемах народов, населяющих Российскую Федерацию, идей духовного единения, межнационального мира и согласия, сотрудничества во имя процветания России;

— сохранение исторического наследия русской культуры, создание в обществе атмосферы уважения к ее достижениям, дальнейшее развитие многовековых традиций культурного взаимодействия, в частности межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монгольской и иных культур, в рамках общего евразийского этнокультурного пространства;

— учет религиозных и конфессиональных особенностей различных народов, соблюдение равного статуса вероисповеданий, признание важной роли традиционной религии в воспитании чувства уважения и доверия между народами, веротерпимости; поддержку миротворческой деятельности духовенства всех вероисповеданий, его усилий, направленных на укрепление межнационального согласия и сохранение целостности Российского государства.

Важными задачами федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области национальной политики являются поддержка и развитие национально-культурной автономии.

Таковы основные направления решения проблем национального развития в ходе реализации региональной политики Российской Федерации.

В свою очередь, государственная национальная политика Российской Федерации предполагает разработку региональных программ (наряду с федеральными) гармонизации национального развития и межнационального сотрудничества народов всех субъектов Российской Федерации. Концепция государственной национальной политики предусматривает, что

в основу таких программ должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков, традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей. Основополагающими требованиями к программе национально-культурного развития каждого народа являются учет органического единства традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие ценности Российского государства. В программах должно быть учтено, что межнациональные отношения в стране и в каждом субъекте Федерации во многом будут определяться самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности. Потребности и интересы русского народа должны в полной мере найти отражение в федеральных и региональных программах, постоянно учитываться в политической, экономической и культурной жизни республик и автономных образований Российской Федерации.

Не меньшее значение имеет решение комплекса проблем народов республик, автономных образований, а также национальных общностей, проживающих в других субъектах Российской Федерации, обеспечение соответствующего представительства народов Российской Федерации в органах государственной власти и местного самоуправления. Для этого необходимо:

— обеспечить сохранение и развитие традиционных форм хозяйствования, приумножение духовных ценностей, создаваемых искусством и литературой, народным творчеством, развитие и расширение сферы применения национальных языков, утверждение принципов культурного плюрализма, двуязычие и многоязычие при интегрирующей роли русского языка;

— использовать федеральные, региональные и местные средства массовой информации как инструмент обмена ценностями народов России; организовать на радио и телевидении выпуск программ на языках народов Российской Федерации, а также циклов передач о жизни регионов страны, самобытности культур народов России, их взаимовлиянии и взаимообогащении;

— оказывать поддержку диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей на основе договоров между

субъектами Российской Федерации и посредством расширения связей с национально-культурными объединениями.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации содержит ряд других рекомендаций, имеющих принципиальное значение для разработки региональных и федеральных программ гармоничного национального развития и межнационального сотрудничества народов России. Как известно, завершается разработка ряда федеральных программ национального развития и сотрудничества народов России. Многие субъекты Федерации в настоящее время разрабатывают соответствующие региональные программы. Так, завершается работа над проектом Программы национального развития и межнационального сотрудничества народов Республики Мордовия. Основная цель программы — создание благоприятных условий всем народам Республики Мордовия для гармоничного национального развития и межнационального сотрудничества. В соответствии с данной целью в Программе предусмотрено решение следующих задач:

1. Преодоление социально-экономического кризиса, стабилизация и повышение качества жизни населения Мордовии до среднероссийских показателей на основе реализации Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1257.

2. Выравнивание условий социально-экономического развития городов и районов Республики Мордовия с учетом национальных традиций в организации производства, включая народные промыслы, быта и человеческого общения в поселениях.

3. Создание условий для стабилизации численного состава населения, особенно в сельской местности, оптимизация социально-демографического развития территориальных общностей с учетом этнических факторов.

4. Повышение уровня экологической безопасности на основе мероприятий по стабилизации и улучшению экологического комфорта для населения; создание национальных природных заповедников, парков, формирование современной экологической культуры жителей города и села.

5. Создание условий для расширения сфер активного применения мордовских (мокша, эрзя) и татарского языков, повышение культуры владения русским языком.

6. Развитие национального образования, возрождение и развитие мордовских и татарских школ, усиление национальных начал в русских школах; подготовка национальных кадров педагогических работников; издание учебно-методической, художественной и справочной литературы для национальных школ. Особое внимание — содействию в возрождении национальной школы в регионах компактного проживания мордовской диаспоры, созданию там структур национально-культурной автономии.

7. Развитие народной и профессиональной национальной культуры и искусства. Особое внимание — созданию условий для развития всех видов и жанров национальной профессиональной культуры и искусства.

8. Создание инфраструктуры, нацеленной на формирование среды и механизмов межнационального общения и сотрудничества, в том числе на межрегиональном уровне.

9. Государственно-правовое обеспечение национального развития и межнационального сотрудничества народов Республики Мордовия.

10. Создание государственно-общественной системы управления реализацией Программы.

Разумеется, региональные программы национального развития и межнационального сотрудничества народов субъектов Российской Федерации будут различными в силу разнообразия их территориальных и национальных начал, условий органического сочетания этих начал. Оптимальной моделью такого сочетания, как показывает практика, является гармонизация, взаимодополнение территориального и национального начал в устройстве, функционировании и развитии российского федерализма. Попытки абсолютизировать одно из этих начал, как правило, повышают социальную напряженность в обществе, дестабилизируют государственный механизм, что, естественно, тормозит процесс становления цивилизованного федерализма в России.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 7 декабря 1996 г. № 1450
г. Москва

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях совершенствования механизма государственной поддержки развития регионов Российской Федерации Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т:**

1. Образовать Правительственную комиссию по государственной поддержке развития регионов Российской Федерации (далее именуется — Комиссия).

Утвердить Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Потанина В.О. председателем Комиссии, Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Серова В.М. первым заместителем председателя Комиссии, первого заместителя Министра экономики Российской Федерации Шаповальянца А.Г и заместителя Министра финансов Российской Федерации Щедрова В. И. заместителями председателя Комиссии.

2. Установить, что основными задачами Комиссии являются:

подготовка для представления в Правительство Российской Федерации предложений по определению приоритетных направлений регионального развития на перспективу с учетом совершенствования межбюджетных отношений с субъектами Российской Федерации, общегосударственных и межрегиональных интересов и разработка плана их реализации как базы регионального раздела годовых прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации;

рассмотрение проектов федеральных целевых программ развития регионов Российской Федерации и представление в Правительство Российской Федерации заключений по этим проектам;

подготовка на этапе составления проектов годовых прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и федерального бюджета перечня федеральных целевых

программ развития регионов, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета;

организация работ по совершенствованию системы мониторинга социально-экономического развития регионов Российской Федерации;

координация деятельности органов государственной власти по улучшению использования выделяемых бюджетных средств, мобилизации собственных ресурсов организаций всех форм собственности, средств отечественных и иностранных инвесторов, а также населения;

организация и контроль за работой федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по государственной поддержке регионов и повышение ответственности этих органов за достижение высоких конечных результатов.

3. Председателю Комиссии представить в Правительство Российской Федерации проект положения о Комиссии и предложения по ее персональному составу.

4. Возложить организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии на Министерство экономики Российской Федерации с образованием соответствующего структурного подразделения Министерства в пределах установленной штатной численности и фонда заработной платы.

5. Установить, что начиная с 1997 года решения Правительства Российской Федерации по государственной поддержке регионов, не связанные с предоставлением единовременной помощи, оформляются соответствующими актами Правительства Российской Федерации об утверждении федеральных целевых программ развития регионов Российской Федерации, проекты которых разрабатываются в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 28, ст. 2669).

Комиссии рассмотреть предложение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в

межрегиональную ассоциацию экономического взаимодействия «Сибирское соглашение», об образовании Центра федеральных программ по развитию регионов при Правительстве Российской Федерации, имея в виду возложить на этот Центр функции единого государственного заказчика федеральных целевых программ по развитию регионов Российской Федерации, и внести соответствующие предложения в Правительство Российской Федерации.

6. Министерству экономики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по статистике уточнить в месячный срок периодичность и систему статистических показателей, характеризующих ход выполнения решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по государственной поддержке развития регионов Российской Федерации и соответствующих федеральных целевых программ.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ЧЕРНОМЫРДИН

«Российская газета». 1996. 19 дек.

20 декабря 1996 г. в Москве в рамках программы содействия демократии Тасис и Фаре прошел «круглый стол» по теме «Асимметричность Федерации», на котором высказывались различные точки зрения по вопросам современного состояния федеративных отношений в России, обсуждались причины и формы их асимметричности.

Вниманию читателей предлагаются некоторые, наиболее интересные, на наш взгляд, позиции специалистов в данной области.



Л.Ф.БОЛТЕНКОВА

АСИММЕТРИЧНАЯ ФЕДЕРАЦИЯ: РЕАЛЬНОСТЬ ДЛЯ РОССИИ?

На правовом и высоком политическом уровнях об асимметричности Российской Федерации пока не говорится. Нет и научных работ, в которых исследовался бы этот аспект российского федерализма. Видимо, существуют опасения открытого признания, что Российская Федерация — это асимметричная федерация. Что такое асимметричная федерация? Как государство это федерация, внутреннее строение которой допускает наличие разностатусных субъектов. Где искать истоки доказательства того, что субъекты Российской Федерации имеют разный статус? Сам факт подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора в трех вариантах (видах) уже о чем-то говорит. Это договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и, во-первых, органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, во-вторых, органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, в-третьих, органами власти автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации.

БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна, начальник отдела проблем федерализма Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Итак, три вида Федеративного договора, хотя предмет один и тот же — разграничение предметов ведения и полномочий между двумя уровнями власти. Отчего же три варианта договора? Оттого, что его заключили разные типы субъектов Федерации: в первом случае — суверенные республики, считающиеся национально-государственными образованиями; во втором — края, области, города Москва и Санкт-Петербург, считающиеся административно-территориальными образованиями; в третьем — автономная область и автономные округа, считающиеся национально-территориальными образованиями. Само по себе наличие разных типов субъектов Федерации не обязательно должно влечь ее асимметричность. Главное — их статус (объем прав, полномочий, обязанностей перед Федерацией). Теоретически разнотипность и разностатусность могут и не следовать одна за другой, но практически соблюсти эту неодинаковость трудно. При разработке Федеративного договора невозможно было добиться однотипности субъектов Федерации, поскольку история внутреннего устройства РСФСР довлела над сознанием людей. Признание же их разнотипности повлекло необходимость подписания трех вариантов договора, различающихся и по содержанию.

В текстах всех трех вариантов Федеративного договора отсутствует понятие «субъект Российской Федерации». Нет в нем и положения о равноправии субъектов Федерации. Однако в преамбуле Протокола к договору, подписанного краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом, говорится: «Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей Российской Федерации, стремясь к выравниванию государственно-правового статуса всех субъектов Российской Федерации, договорились о нижеследующем...». Иными словами, почувствовав стремление республик выделиться в особую группу субъектов Федерации, административно-территориальные единицы настояли на подписании Протокола и включении его в содержание Федеративного договора.

В Федеративном договоре также не сказано, что края, области, города Москва и Санкт-Петербург, осуществляя свои полномочия, могут принимать законы. Вместо этого употребляется более «деликатный» термин «правовые акты». Надо признать, что притязания краев, областей на право иметь свои законы вполне обоснованны. В то же время республики зафиксировали в Федеративном договоре положение о своем

праве принимать законы. В связи с этим края, области в упомянутом Протоколе к Федеративному договору (ч.2 ст.7) записали: «Просить Верховный Совет Российской Федерации повторно рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях.

Настоящий Протокол является неотъемлемой частью Федеративного договора для краев, областей, подписавших данный Протокол».

Одним словом, до принятия Конституции РФ равноправие субъектов Федерации не было закреплено законодательно или договорно. Часть 1 ст.5 Конституции РФ в этом отношении, казалось бы, ставит все на свои места: все субъекты Федерации перечислены в одном ряду и четко сказано, что они «равноправны». Следует назвать и ч.4 ст.5, в которой утверждается, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Часть 2 ст.5 развила положения Федеративного договора и учла пожелания краев, областей, установив их право, а также право городов федерального значения, автономной области, автономных округов иметь наряду с уставом свое законодательство. И все же республики как субъекты Федерации названы в Конституции РФ государством, а их статус в отличие от остальных определяется не уставом, а конституцией.

Возникает вопрос: можно ли предъявлять претензии к краям, областям, городам федерального значения, автономным округам, автономной области, если они свои уставы (пусть в скобках) назовут основным законом, или конституцией? Или если вместо «административно-территориальное деление» края, области запишут в уставах: «государственное устройство края, области», включив сюда не только административно-территориальное деление, но и другие вопросы? Исходя из принципа равноправия, видимо, неправомерно упрекать края, области в нарушении Конституции РФ при использовании такой государственно-правовой терминологии. Ведь равноправное предполагает и равностатусное положение. Но о равностатусности в Конституции РФ не говорится.

Опыт показывает, что неравностатусность приводит на практике к неравноправию и наоборот. Если Конституция РФ называет республики государствами, то это высокий, если так можно сказать, статус. Поскольку края, области, города фе-

дерального значения, автономные округа, автономная область не входят в разряд государств, то у них статус «ниже». И сколько бы при этом ни утверждали, что у них равные права, на деле равноправия не получается. Если равные права, то почему разный статус? Если же разный статус, то зачем говорить о равноправии?

В том, что субъекты Федерации имеют разный статус, убеждает не только текст Конституции РФ, но и, причем в еще большей мере, практика государственного строительства. О разном статусе свидетельствуют разные наименования субъектов Федерации. Поскольку республики — государства, этим многое сказано. К ним и отношение особое. В сравнении с ними все другие субъекты Федерации находятся в ущемленном положении. Также ощущают себя автономные округа, входящие в состав краев и областей. И не только ощущают: это состояние в какой-то мере закреплено нормой права (Конституцией РФ).

Итак, ч.1, 2, 4 ст.5 Конституции РФ порождают декларированное, но не обеспечиваемое реально равноправие субъектов Федерации и их фактическую разностатусность.

В зависимости от подхода к решению этих проблем перед российской государственностью открывается следующая перспектива. Если сохранять разноименность субъектов Федерации, исходя из того, что за ней стоит их разностатусность, то слова «равноправные субъекты» нужно убрать из Конституции РФ. Если же мы желаем сохранить принцип равноправия субъектов Федерации, но не в том его понимании, какое содержится в ч.4 ст.5 Конституции РФ, а в полном смысле этого слова, то нужно отказаться от сегодняшней разноименности и перейти к единообразному наименованию субъектов Федерации. Достичь этого можно по-разному: либо отказаться от характеристики республик как государств и соответственно устранить этот термин, либо сохранить его, но уже как единообразное наименование каждого субъекта Федерации. Например, если будет принято решение, что все субъекты Федерации имеют статус республики, то можно оставить в скобках слово «государство». Если же будет сочтено целесообразным сохранить статус края, области, города федерального значения, автономии наряду с республиками, то, исходя из стремления к равноправию, слово «государство» нужно изъять.

Вряд ли имеет смысл подгонять все субъекты Федерации под один статусный шаблон и, следовательно, под одно

название, например республика. Сегодняшние реалии России слишком богаты и многообразны, чтобы все можно было уместить в какую-то жесткую схему. В сущности, Конституция РФ открыто признает разностатусность субъектов Федерации: «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» (ч.5 ст.66). Поэтому не следует, на наш взгляд, противиться напору жизни и препятствовать оправданному переходу субъектов Федерации из одного вида в другой. Если такая ситуация созрела, не нужно воспринимать ее как трагедию, а напротив, необходимо способствовать созданию правовых и практических условий для подобных преобразований (лучше, чтобы этот процесс проходил под контролем, а не стихийно). Если мы сочтем целесообразным признать оправданной разностатусность субъектов Федерации как отражение реальных исторических и современных различий в положении регионов страны, то вряд ли имеет смысл понимать их равноправие, провозглашенное в Конституции РФ, буквально — как полное тождество в правах. Такое сейчас вряд ли возможно.

Итак, проанализировав нормы Конституции РФ, приходится констатировать, что Российская Федерация — асимметричная федерация. Для того чтобы сделать вывод, в каком направлении она развивается, необходимо обратиться к договорам, заключенным на основании ч.3 ст.11 Конституции РФ. Такие договоры заключила почти одна треть субъектов Российской Федерации. Остановимся на некоторых из них с точки зрения асимметричности федерации.

Первым договором, подписанным за рамками Федеративного договора, уже на основании Конституции РФ, стал Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. Судя только по названию договора уже можно говорить об особом положении Республики Татарстан по сравнению (на момент заключения договора) с другими субъектами Федерации. Оно не соответствует и Конституции РФ (см. ч.3 ст.11). Во-первых, в ней нет термина «делегирование»; во-вторых, договоры не должны называться «между Российской Федерацией и Республикой...». В соответствии с Конституцией РФ они должны иметь следующее

название: «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики... (...края, ...области, ...автономного округа)». Не совпадает название договора с Республикой Татарстан и с Федеративным договором. Кстати, Конституция РФ закрепила такое название договоров, которое вполне соответствует Федеративному договору. По содержанию договор с Республикой Татарстан также выходит за пределы Конституции РФ, т.е. ее статус отличается от статуса других субъектов Федерации.

Аналогичное название имеют договоры, заключенные с Кабардино-Балкарской Республикой 1 июля 1994 г. и с Республикой Башкортостан 3 августа 1994 г. Целый блок последующих договоров по названию соответствует Конституции РФ, т.е. это договоры между органами государственной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а не договоры между Российской Федерацией и субъектом Федерации о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. Взаимное делегирование предполагает равноправие сторон — Федерации и республики. Считается, что обе стороны изначально обладают суверенитетом, а в результате договора делятся им. Не отрицая в принципе такую постановку вопроса, возможность реализации данной концепции, обращаем внимание лишь на то, что субъекты Федерации, заключившие подобные договоры, находятся в особом положении по сравнению с другими субъектами Федерации. Природа федеративных отношений, основанная на этих договорах, иная, нежели основанная на Федеративном договоре и Конституции РФ. Выходит, что и природа Российской Федерации по упомянутым договорам иная. Читаем в договоре с Татарстаном: «...учитывая, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией...». Или в договоре с Башкортостаном: «Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории вне компетенции Российской Федерации и полномочий, переданных Республикой Башкортостан Российской Федерации». Если посмотреть договоры с административно-территориальными образованиями, то они «скромнее» — и в целом не выходят за пределы конституционных установлений и положений Федеративного договора. Тем не менее и в них есть такие нормы, которые выделяют «договорившиеся с Российской Федерацией» субъекты Федерации из ряда ос-

тальных. Одним словом, принцип равностатусности в Российской Федерации не работает.

В связи с этим возникают разного рода проблемы: политические, правовые, финансово-экономические, нравственно-психологические. Между субъектами Федерации могут появиться или уже существуют недоверие, отчуждение, подозрение, зависть. Это, в свою очередь, инициирует стремление к повышению статуса. Формально, как уже отмечалось, база для этого процесса заложена в Конституции РФ: статус субъекта Федерации может быть изменен. С этой точки зрения сегодняшний договорный процесс, если он не выходит за пределы конституционного по́ля, укрепляет федеративные начала в государстве, т.е. фиксирует составные части России как субъекты Федерации уже в новых условиях по сравнению с 1992 г., когда подписывался Федеративный договор.

Не менее важной причиной стремления некоторых субъектов Федерации повысить свой статус является желание избежать давления со стороны федерального центра. Это еще один «взнос» в копилку дестабилизирующих факторов. Между тем федеральный центр многими своими действиями подталкивает субъекты Федерации к осознанию своей ущербности и желанию изменить ситуацию. Например, в Удмуртской Республике принят Закон «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике». Наряду с ним принят Закон «О местном самоуправлении в Удмуртской Республике». Казалось бы, зачем поднимать шум вокруг этого вопроса, ведь правовых предпосылок на федеральном уровне для принятия названных законов в субъектах Федерации достаточно? Однако некоторые эксперты пытались доказать, что в Удмуртии совершен государственный переворот. Был сделан запрос в Конституционный Суд Российской Федерации[1] По нашему мнению, законодатели Удмуртии не превысили своих полномочий. Хотя Конституция РФ — главный правовой источник, доказывать начнем все-таки не с ее анализа, а с напоминания о договоре с Татарстаном, в котором (ст.II) сказано, что органы государственной власти Республики Татарстан осуществляют полномочия государственной власти, в том числе: «...устанавливают систему государственных органов Республики Татарстан, порядок их организации и деятельности». В договоре также упоминаются общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, в отношении которых должен быть принят федеральный закон и которому должны соответство-

вать законы субъектов Федерации, следовательно, и законы Республики Татарстан. Так, в ст.III договора говорится: «органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан совместно осуществляются следующие полномочия... 20) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Статья IV договора закрепляет предметы ведения Российской Федерации, но о системе органов государственной власти Республики Татарстан в ней, конечно, ничего не говорится.

Таким образом, судя по договору, Республика Татарстан самостоятельно, независимо от кого-либо и чего-либо, устанавливает систему органов государственной власти и местного самоуправления. Участие Татарстана наряду с Российской Федерацией в определении ее общих принципов ни о чем не говорит в смысле ответственности за несоответствие законов Республики Татарстан Федеральному закону «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов власти». В договоре, скорее, закрепляется изъятие Республики Татарстан из юрисдикции Конституции РФ по вопросу о системе органов государственной власти. Татарстан устанавливает систему органов государственной власти на своей территории самостоятельно и к тому же участвует в определении ее общих принципов, которые, по Конституции РФ, обязательны для других субъектов Федерации, но необязательны (в силу договора) для него. Так, ч.1 ст.VI гласит: «Органы государственной власти Российской Федерации, равно как и органы власти Республики Татарстан, не могут издавать правовые акты по вопросам, не относящимся к их ведению», а ч.3 ст.VI устанавливает: «Споры по осуществлению полномочий в сфере совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Республики Татарстан разрешаются в согласованном между ними порядке», т.е. договор устанавливает иной по сравнению с Конституцией РФ порядок.

Такое же, по существу, особое положение, закреплено в договоре с Кабардино-Балкарской Республикой. В ст.3 его читаем: «В ведении Кабардино-Балкарской Республики находятся ... в) государственное устройство,. территория Кабардино-Балкарской Республики; г) установление системы органов государственной власти республики, порядка их организации и деятельности; формирование органов государственной власти республики». Аналогичная по смыслу норма имеется и в

договоре с Республикой Башкортостан. При условии, что другие субъекты Федерации не имеют подобных договорных норм, налицо элементы асимметричности.

Названные выше договорные нормы как бы конкретизируют, развивают конституционные положения. Те статьи Конституции РФ, которые регулируют указанные выше правоотношения и по-разному понимаются на уровне Федерации и ее субъектов, действуют по отношению ко всем субъектам Федерации, за исключением тех, кто подписал двусторонние договоры. Эти субъекты Федерации как бы обезопасили себя от давления федеральных властей, и ими противоречивые конституционные положения трактуются однозначно. Предъявить какие-то претензии к данным субъектам Федерации сложно, если вообще возможно. Ведь ч.3 ст.11 Конституции РФ допускает разграничение предметов ведения и полномочий иными договорами, кроме Федеративного.

Если видимых, доказуемых противоречий нет, то положения договоров действуют. Доказать же обратное в отношении изложенных пунктов договоров трудно, хотя при желании можно, используя юридическое «крючкотворство». Но раз договорные республики определили для себя именно такие полномочия, например, в сфере организации системы органов государственной власти, то, исходя из ч.1 ст.5 Конституции РФ, теоретически и все остальные субъекты Федерации вправе распространить на себя эти полномочия. В жизни так не получается, что и произошло с Удмуртской Республикой. А ведь этот субъект Федерации, как и любой другой, даже не имея дополнительного договора (после Федеративного) с федеральными органами государственной власти, все равно вправе был принять закон о системе органов государственной власти. Доказывать данный тезис в рамках настоящей статьи нет необходимости. Это не вопрос асимметричности Федерации. Следует только напомнить, что и Удмуртская Республика заключила договор о разграничении предметов ведения и полномочий, в котором положения ст.72 Конституции РФ подтверждаются, но одновременно в ст.3 говорится, что «до принятия федерального закона по конкретному предмету совместного ведения Удмуртская Республика вправе осуществлять собственное правовое регулирование по указанному предмету ведения. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты Удмуртской Республики приводятся в соответствие с федеральным законом. Не приведенные в соответствие с федераль-

ным законом законы и иные нормативные правовые акты Удмуртской Республики не подлежат применению».

Один из признаков асимметричности Федерации — положение автономных округов. Поэтому особо стоит проблема стабилизации отношений между автономными округами и областями (краями), в состав которых они входят, поскольку противоречия между ними являются наиболее сложными и связаны прежде всего с новым статусом автономных округов и областей (краев), закрепленным Федеративным договором и Конституцией РФ. Еще совсем недавно все автономные округа с момента образования входили в состав определенной области или края и фактически не только поглощались ими территориально, но и административно подчинялись им. Однако с принятием в 1990 г. поправок к Конституции РСФСР 1978 г. ситуация изменилась. На сегодняшний день нигде — ни в статьях Федеративного договора, ни в нормах Конституции РФ — не говорится об обязательности вхождения автономного округа в область или край или какой-либо зависимости первого от последних. Зато в этих статьях и нормах закреплено существенное повышение статуса названных субъектов и расширены их полномочия; провозглашено их равноправие между собой и со всеми другими субъектами Федерации. Автономные округа, опираясь на эти положения, получили возможность или остаться в составе области (края), или войти в состав Российской Федерации, что и сделал Чукотский автономный округ.

Вместе с тем существенные изменения претерпело само понятие «вхождение» округа в область или край. Согласно конституционным нормам, его можно трактовать лишь как юридически оформленные отношения между соответствующим автономным округом и областью (краем), связанными друг с другом исторически и экономически, причем в формах, которые не противоречат конституционно закрепленному принципу равноправия субъектов Федерации. Однако реализация соответствующих конституционных норм на практике, равно как и просто их толкование, встречает множество трудностей. В основном они вызваны наличием противоположных тенденций в поведении автономных округов и областей (краев). Если для последних достаточно характерно отношение к автономным округам как к своего рода «младшим братьям», а отнюдь не к равным по статусу субъектам Федерации, то автономные округа, напротив, стремятся продемонстрировать свою самостоятельность и независимость. Поэтому между

этими двумя видами субъектов Федерации возникают коллизии и даже конфликты по значительному числу вопросов, начиная с соотношения территорий и заканчивая перераспределением полномочий органов государственной власти. Здесь требуется найти взвешенное решение, учитывающее интересы всех сторон и отвечающее принципам федерализма.

Итак, для Федерации и ее органов государственной власти важно (о каких бы действиях и формах ни шла речь) проводить линию соблюдения Конституции РФ и пропагандировать ее субъектам Федерации. Поскольку Конституция РФ содержит нормы, позволяющие сделать вывод о наличии элементов асимметричности Российской Федерации, этот конституционный аспект не следует игнорировать в практике. Асимметричность Российской Федерации — реальность. Станет ли это тенденцией в ее развитии? Пожалуй, да. Не случайно поэтому в рекомендациях российско-канадской конференции «Современный федерализм: опыт и перспективы», состоявшейся в Казани 19 — 21 июня 1996 г., говорится о необходимости «считать приоритетным направлением развития федерализма в современных условиях обеспечение конституционно-правовыми методами реального разнообразия федеративных отношений, формирующихся в направлении их асимметричности»[2].

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. //Рос.газ. 1997. 6 февр.

[2] Регионология. 1996. №3/4. С.65.



Р.С. ХАКИМОВ

АСИММЕТРИЧНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВЗГЛЯД ИЗ ТАТАРСТАНА

Одной из актуальных тем политических дискуссий в России становится проблема асимметричных отношений. При этом речь идет прежде всего о Татарстане, первым подписавшем Договор с Российской Федерацией о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. Большинство авторов без какой-либо аргументации утверждает, что асимметрия неизбежно приведет к распаду России.

Россия складывалась как конгломерат различных территорий и народов. Сегодня народы, когда-то завоеванные русскими или же присоединившиеся «добровольно» к России, проживают компактно на своей исторической родине, сохраняя память о былой государственности. Их поведение во многом определяется этническими интересами и выражается в требовании федерализации, проведения четкой национальной политики. До революции в Российской империи особым статусом пользовались Финляндия, Польша, Бухара, Хива. Послереволюционные преобразования государства изначально заложили асимметрию в федеративные отношения в виде различия статуса союзных и автономных республик. Но фактически СССР к 30-м гг. стал унитарным государством, причем с жесткой централизацией всех структур. С этим наследием началась «перестройка». М.Горбачев был вынужден приложить огромные усилия, чтобы сохранить целостность стра-

---

ХАКИМОВ Рафаэль Сибгатович, государственный советник по политическим вопросам при Президенте Республики Татарстан, директор Института истории Академии наук Татарстана, кандидат философских наук, доцент.

ны, но он не мог решиться уравнять статус союзных и автономных республик, на чем настаивали республики РСФСР.

В августе 1990 г. Татарстан (вслед за РСФСР) принял Декларацию о государственном суверенитете Республики Татарстан. Мотивом для этого стало стремление самостоятельно подписать Союзный договор, т.е. не в составе делегации РСФСР, а в качестве союзной республики[1] Вопрос о союзном статусе Татарстан ставил начиная с 30-х гг. — во время принятия Конституции СССР 1936 г. (в ответ на требования республики И.В. Сталин дал задание А.Я.Вышинскому разработать критерии союзной республики, с тем чтобы были основания для отказа Татарстану, что и было сделано), затем — в 1951 г. (официальными лицами республики ставился вопрос о расширении ее экономических прав), 1954 г. (вопрос о статусе поставила группа творческой интеллигенции), 1964 г. (вопрос о статусе поставила группа творческой интеллигенции с согласия руководства республики, был также подготовлен проект Конституции союзного Татарстана) и в 1977 г. (было внесено предложение в проект новой Конституции СССР).

Вслед за Татарстаном государственный суверенитет объявили все остальные республики РСФСР. Это явление получило название «парад суверенитетов». В его основе лежало недовольство народов России своим положением в стране, отсутствием механизмов удовлетворения этнических интересов. «Парад суверенитетов» создал ситуацию правовой неурегулированности новых отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. В апреле 1992 г. центральные органы власти подписали с субъектами Федерации Федеративный договор, который стал первым юридическим документом, закрепившим асимметрию в России, поскольку его заключили разные типы субъектов Федерации.

Татарстан и Чечено-Ингушетия не поставили подписи под Федеративным договором, а Башкортостан подписал его с условием, что он будет дополнен двусторонним договором. Причина отказа Татарстана заключалась в том, что, во-первых, Федеративный договор не давал прав больше тех, которые к тому времени уже были фактически у республики; во-вторых, он, по существу, был всего лишь соглашением между федеральным правительством и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, в нем не была определена федеративная природа России и, следовательно, не было гарантии сохранения самостоятельности

республики. Федеративный договор не мог стать учредительным документом, поскольку опирался не на волеизъявление народов, а на волю центра, не заинтересованного в децентрализации власти. Поэтому Россия фактически оставалась унитарным государством.

Реальная возможность создания федерации появилась на Конституционном совещании 1993 г., которое ряд политиков предлагали превратить в «Учредительное собрание». На совещании разгорелся спор по поводу различия статуса республик и других субъектов Федерации. Области и края требовали равных прав с республиками. Десять республик выработали общую позицию по этому вопросу и предложили уравнять права всех субъектов Федерации, но за счет не уменьшения полномочий республик, а расширения прав других субъектов Федерации. Представитель делегации Татарстана, выступая на Конституционном совещании, предложил дать право областям принимать собственные конституции, а не уставы. Однако инициаторы совещания не были заинтересованы в этом. В результате Конституция РФ закрепила противоречивые нормы. Так, в п.1 ст.5 провозглашается равенство субъектов Федерации, и в этой же статье закрепляются различия между республиками (государствами), имеющими собственные конституции, и другими субъектами, имеющими лишь уставы. Кроме того, на совещании не были рассмотрены предложения Татарстана, вынесенные в качестве законодательной инициативы от имени Верховного Совета и Президента Республики. Предложения Татарстана опирались на результаты референдума, проведенного 21 марта 1992 г., и Конституцию Республики Татарстан, принятую 5 ноября 1992 г. В знак протеста делегация Татарстана покинула Конституционное совещание[2].

Референдум по Конституции РФ 12 декабря 1993 г. показал недовольство многих субъектов Федерации предложенным проектом. С учетом Татарстана, где голосование не состоялось, и Чечни, где референдум не проходил, число субъектов Федерации, проголосовавших против Конституции РФ, составило 32. Таким образом, Конституция РФ уже в момент ее официального принятия не обладала полной легитимностью.

15 февраля 1994 г. между Татарстаном и Россией был подписан двусторонний Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, вызвавший

множество нападок со стороны законодательного органа России и политических деятелей. Последующие шаги федерального центра были направлены на усиление унитаристской тенденции. Договор с Татарстаном рассматривался как чисто конъюнктурный и временный документ, даже своего рода недоразумение. Ряд идеологов федерализма[3] выдвинули тезис о необходимости «губернизации» России, т.е. ликвидации национально-государственных образований и перехода на чисто территориальный принцип построения государства, что вызвало резко отрицательную реакцию со стороны республик[4]

В 1996 г. республики, а затем и ряд краев, областей, недовольные своим статусом, потребовали заключения двусторонних договоров и Б.Ельцин был вынужден начать договорный процесс. Таким образом, борьба унитаристской тенденции с федералистской завершилась к концу 1996 г. победой сил федерализма. Но федерализм не получил правового закрепления. При этом фактически сложилось три типа субъектов Федерации, а ряд республик, краев и областей, города федерального значения, подписавшие двусторонние договоры с федеральным центром, получили полномочий больше, чем другие субъекты Федерации.

Начало вывода войск из Чечни и активизация договорного процесса создали новую политическую и юридическую ситуацию. Стремление уравнять все субъекты Федерации посредством политики «губернизации» становится маловероятным. Наоборот, необходимость определения статуса Чечни, добивающейся полной независимости, вынуждает центр искать для нее особый статус. Москве нужен любой договор, лишь бы Чечня осталась в составе России, но это может привести к еще большей асимметрии Федерации.

Следует признать, что «парад договоров», охвативший 1/3 субъектов Федерации, разрушил старое конституционное поле. Фактически произошло «отступление» не только от Федеративного договора, но и от Конституции РФ. Сегодня Москве трудно требовать приведения в соответствие конституций ряда республик (Татарстан, Башкортостан, Саха, Тывы и др.) с Конституцией РФ. Жизнь ставит вопрос о приведении Конституции РФ в соответствие с изменившейся политической ситуацией. Россия вступила в полосу конституционного кризиса, который был спровоцирован ее внутренними противоречиями.

В прессе нередко обвиняют Татарстан в том, что он якобы создает асимметричные отношения. На самом деле сама Конституция РФ определяет три типа субъектов Федерации с различным статусом: национально-государственным (республики), административно-территориальным (края, области, Москва, Санкт-Петербург) и национально-территориальным (автономная область и автономные округа). Кроме того, Конституция РФ провозглашает верховенство Основного Закона и в то же время допускает договорную форму отношений (ч.3 ст.11), без какой-либо регламентации характера договора. Безусловно, это провоцирует расширение асимметричности, ибо каждый субъект Федерации подписывает договор, исходя из своих возможностей.

Таким образом, именно Конституция РФ закладывает асимметричные отношения. К юридической асимметрии следует добавить естественную, вытекающую из этнического, географического и экономического разнообразия субъектов Федерации.

Россия для многих населяющих ее народов является единственной территорией, где они могут развивать свою культуру. Это коренные народы, ибо они жили на своей территории еще задолго до появления русских. Например, татары имели свою развитую государственность в лице Булгарского ханства, Золотой Орды и Казанского ханства. Они были насильственно присоединены к России, и в течение четырех столетий по отношению к ним проводилась политика христианизации. В истории России татары всегда играли особую роль. Многие черты государственной и общественной жизни сложились в России под влиянием Золотой Орды, в русском языке и культуре также нашла отражение татарская культура. Во главе мусульманского движения России как в прошлом, так и в настоящем стоят татары. Все это сказывается на позиции Татарстана при определении его статуса. Поэтому естественно, что татары претендуют на роль государствообразующего этноса наряду с русскими.

Как отражение претензий нерусских народов на роль государствообразующих этносов появилась запись в Конституции РФ: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Конституция РФ признает равенство русского народа с нерусскими, но в таком случае трудно требовать полного равенства между отдельными областями, где население в основном русское, и республиками, учрежденными по этническому

признаку, ибо русский народ представляют не отдельные субъекты, а совокупность областей, краев и городов, общее количество которых превышает количество даже вместе взятых республик. При этом Конституция РФ не имеет механизмов защиты прав нерусских и малочисленных народов. Не случайно высказывалось предложение учредить Русскую республику, с тем чтобы уравнять в правах народы России, и таким образом сделать федерацию симметричной.

Субъекты Федерации существенно различаются по уровню экономического развития, есть специфика пограничного положения, существуют определенные географические и исторические традиции. Президент и Государственная Дума России, принимая отдельные законодательные акты для приграничных субъектов Федерации, выделяя особые экономические зоны и т.д., создают новые стимулы для развития асимметричных отношений. Все указывает на то, что асимметрия в Росси́и будет укрепляться. При этом необходимо отметить, что трудно найти в мире федерацию, которая не имела бы асимметричных отношений.

* * *

В августе 1991 г. между Москвой и Казанью начались переговоры, завершившиеся 15 февраля 1994 г. подписанием Договора Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Одновременно между правительствами России и Татарстана был подписан пакет соглашений, регулирующих отношения в сфере торговли, собственности, бюджета, финансов, банковского дела, военного строительства, военно-промышленного комплекса, таможенного дела, внешнеэкономической деятельности, высшего образования, экологии и координации правоохранительной деятельности[5], который стал механизмом реализации статей Договора.

Данный Договор прежде всего нацелен на разрешение политического конфликта между Казанью и Москвой, возникшего на базе двух глубинных тенденций: требования децентрализации власти и перехода к реальной федерализации России, с одной стороны, и стремления сохранить в центре

максимальные властные функции, доставшиеся от СССР, — с другой. Москва, делая такой шаг, исходила не из стратегических, а из тактических соображений. Для Татарстана же, напротив, договорный характер отношений с Москвой является принципиальной политикой, закрепленной во многих документах.

Историческое значение Договора состоит в том, что он зафиксировал отказ Москвы от применения силы по отношению к Татарстану. В юридическом плане Договор призван стать своеобразным «буфером» между Конституцией России и Конституцией Татарстана. По сути дела, Договор означает, что Москва не требует от Татарстана приведения ее Конституции в соответствие с Конституцией России. Этим признается также верховенство законов Татарстана над законами Российской Федерации на его территории, которые нередко существенно различаются. Например, Татарстан объявлен зоной, свободной от оружия массового поражения (ст.8 Конституции Республики Татарстан) и ориентируется на демилитаризацию своей экономики, что вызывает недовольство федерального центра. В Татарстане принято законодательство о праве частной собственности на землю, существуют льготы для иностранных инвесторов, чего нет в России. В соответствии с Договором признается право Татарстана вводить собственное гражданство наряду с общероссийским, а также участвовать (хотя и не в полном объеме) в международных и внешнеэкономических отношениях.

Политическая ситуация такова, что Татарстан не может добровольно привести свою Конституцию в соответствие с Конституцией РФ. При этом руководство республики пользуется полной поддержкой со стороны населения. Можно было бы ставить вопрос о приведении конституций Татарстана и России в соответствие друг с другом, но в любом случае инициатором должен выступать федеральный центр.

«Модель Татарстана» показала свою эффективность и стала своего рода образцом для субъектов Федерации, стремящихся подписать двусторонние договоры.

* * *

Как известно, существует два основных подхода к федерализации России: конституционно-договорный, когда федеральный центр определяет все процессы и делегирует полномо-

чия регионам, и договорно-конституционный, когда отношения строятся «снизу-вверх» через добровольное делегирование полномочий федеральному центру.

Сторонники первого подхода утверждают, что суверенизация республик, инициированная Татарстаном, может привести к распаду России по аналогии с СССР и поэтому следует вести политику жесткого контроля над субъектами Федерации, наделяя их минимальными полномочиями. Исходя из этого, они считают двусторонние договоры явлением временным и аномальным («чтобы успокоить Татарстан»). Конкретно это выразилось в попытках принять в Государственной Думе закон о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Война в Чечне была составной частью этой политики. Сторонники второго подхода не считают Россию подлинной федерацией и придерживаются принципа формирования отношений с центром «снизу-вверх», т.е. через добровольную передачу полномочий с помощью двусторонних договоров. В таком варианте суверенитет становится необходимой правовой базой для самоопределения субъектов Федерации.

Если сторонники первого подхода настаивают на соответствии конституций республик Конституции России, то вторые, прежде всего Татарстан, утверждают, что именно Конституция России должна соответствовать конституциям республик, а федеральный центр должен находиться под контролем субъектов Федерации. При этом функции федеральных органов власти должны определяться на основе добровольно переданных субъектами Федерации полномочий, причем каждый субъект Федерации самостоятельно определяет перечень полномочий и имеет право отозвать их в любое время.

Татарстан всегда рассматривал децентрализацию и федерализацию России как способ перехода к подлинно демократическим основам жизни. Вместе с тем федерализация позволит усилить контроль за хранением и незаконной продажей оружия, повысить эффективность борьбы с преступностью в рамках отдельных территорий, что крайне важно, учитывая огромные просторы России. Усиление власти на местах благодаря перераспределению полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации повысит общую безопасность России и Европы.

Федерализация в России может и должна строиться на двух принципах: этнотерриториальном и территориальном. Отступление от этнического принципа в устройстве российского государства грозит большими политическими потрясениями, что уже показала чеченская война. Полиэтнический характер России влияет на все политические процессы в стране. Политики и ученые обычно оперируют обобщенными цифрами, касающимися этнического состава России. При таком подходе Россия выглядит моноэтническим государством с долей русских 82%. Было бы серьезной ошибкой делать из этого политические выводы. Без учета численности других этносов в местах компактного проживания невозможно представить их реальный вес в общественной жизни. Кроме того, нужно учитывать динамику их роста. Например, мусульмане в России составляют около 20 млн чел., а «через три десятилетия, — считает Ю.Кобищанов, — следует ожидать увеличения мусульманского населения России до 30 — 40 млн»[6]. Во многих регионах России количество мусульманского и православного населения в ближайшие годы постепенно сравняется. Причем это произойдет в тех регионах, где они исторически проживали с незапамятных времен и являются коренным народом. В такой огромной стране, как Россия, при возрастании самостоятельности регионов значительная доля нерусских этносов на отдельных территориях становится существенным политическим фактором. В то же время необходимо определить статус «русских» субъектов Федерации. Масштабы страны таковы, что управление из единого центра неэффективно — слишком велико географическое, экономическое и культурное разнообразие территории.

Асимметричность отношений субъектов Федерации с федеральным центром в рамках России является фактом, который невозможно игнорировать и крайне сложно устранить. Определенные различия в статусе субъектов Федерации явно несправедливы. Видимо, в ближайшие годы будет происходить выравнивание объема полномочий республик и административных территорий. Ряд глав областей и краев прямо ставят вопрос о доведении прав их территорий до уровня полномочий Татарстана. Эти настроения становятся все более популярными. Татарстан, в свою очередь, выступает за гибкую политику федерального центра, который в отношениях с субъектами Федерации должен считаться не с абстрактными уравнительными принципами, а с этническими и истори-

ческими особенностями отдельных регионов. В послании президентов Республик Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия) говорится: «Политика центра в отношении к субъектам должна быть гибкой, учитывающей политические реалии. Существуют и будут существовать различия между субъектами Федерации. Это — норма, вытекающая из естественного разнообразия самой жизни. Единство и стабильность государства достигаются не путем унификации и механической подгонки всех под единый стандарт, а наоборот, через учет особенностей и запросов каждого субъекта»[7] Прочность федерации определяется не симметричностью отношений, а тем, что каждый ее субъект может найти в лице федерального центра поддержку собственных интересов, конечно, не в ущерб интересам других субъектов.

Итак, вопреки устоявшемуся мнению именно асимметричность вносит стабильность в политическую жизнь России, ибо она позволяет учесть разнообразие интересов народов и субъектов Федерации. Ряд нерешенных политических вопросов создает внутреннее напряжение Конституции РФ. Во-первых, в силу своей полиэтничности и огромной территории Россия может быть только федерацией, но до сих пор не определена федеративная природа государства и принципы построения взаимоотношений центра и регионов. Во-вторых, нерешенность национального вопроса будет вызывать стремление со стороны нерусских народов повысить статус республик и внести изменения в состав и функции центральных органов власти (как законодательных, так и исполнительных). Без конституционной реформы трудно ожидать политической стабильности в России.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] В Декларации было записано, что она является основой для участия республики «в подготовке и заключении Союзного договора, договоров с РСФСР и другими республиками...».

[2] В заявлении Президента и Председателя Верховного Совета Республики Татарстан говорилось: «В подготовленном на первом этапе Конституционным совещанием проекте налицо стремление умалить, дискредитировать саму идею становления качественно нового типа федеративных отношений. Игнорируется законодательная инициатива Республики Татарстан о новом видении федера-

лизма в России, о конституировании в ее Основном Законе положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Российской Федерацией — Россией» (Белая книга Татарстана: Путь к суверенитету: Сб. официальных документов. Казань, 1996. С.26 — 27).

[3] См.: Шахрай С.М. Послание Президенту РФ//Панорама-форум. 1995. №1. С.7 — 9.

[4] См.: Послание М.Шаймиева, М.Рахимова, М.Николаева Президенту Российской Федерации Б.Ельцину «За последовательную демократизацию и федерализацию России»//Там же. С.3 — 6.

[5] См.: Белая книга Татарстана... С.57 — 93.

[6] Кобищанов Ю. Исламская цивилизация и северная Евразия//Независимая газ. 1996. 9 апр.С.5.

[7] Послание... С.7.



О.И.ПРУДНИКОВ



М.А.ШУЛЬГА

О СОТРУДНИЧЕСТВЕ АССОЦИАЦИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Важным направлением создания стратегической и концептуальной базы проводимых в России преобразований, стабилизации ее народно-хозяйственного комплекса является межрегиональная экономическая интеграция, основной формой реализации которой выступают ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Основой их добровольного образования стали преимущественно исторически сложившиеся экономические районы России. За пять лет (с 1991 по 1996 г.) практической деятельности они выработали механизмы взаимодействия всех уровней власти, средства и модели устойчивого социально-экономического и культурного развития России и ее регионов, способствуя тем

ПРУДНИКОВ Олег Иосифович, заместитель начальника департамента по социально-экономическим вопросам федеративных отношений Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации.

ШУЛЬГА Марта Антоновна, начальник отдела департамента по социально-экономическим вопросам федеративных отношений Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, кандидат биологических наук.

самым обеспечению национальной (экономической, военной, энергетической, продовольственной, демографической, экологической) безопасности Российской Федерации. Однако ход реформ не в полной мере обеспечивает национальную безопасность России, удовлетворительное качество жизни большинства населения страны. В этой ситуации ассоциации экономического взаимодействия принимают на себя объединительные (интегративные) функции. Образование крупных межрегиональных объединений субъектов Федерации следует рассматривать как реакцию на меняющиеся условия хозяйственного механизма, формирование новой системы управления.

Деятельность межрегиональных ассоциаций отличается многогранностью и разносторонностью. Основными ее направлениями являются:

— проведение согласованных мероприятий по стабилизации экономического положения и социальной защите населения;

— подготовка предложений по совершенствованию государственной региональной политики, развитию различных форм национально-культурной автономии;

— подготовка предложений, проведение экспертизы и участие в разработке проектов законодательных актов по вопросам экономической реформы, экологической безопасности и устойчивому развитию территорий.

Ассоциации помогают федеральным органам власти сконцентрировать в рамках межрегиональных связей финансовые, материально-технические и технологические ресурсы для обеспечения региональных рынков товарами первой необходимости, а также сохранить рабочие места, снизить уровень неплатежеспособности и снять социальное напряжение в регионах. Разрабатываемые ими межрегиональные программы способствуют решению следующих вопросов:

— рационального размещения производительных сил и развития оптимальной специализации регионов;

— формирования региональных и межрегиональных финансово-инвестиционных институтов;

— осуществления согласованной внешнеэкономической деятельности на федеральном и региональном уровне;

— развития межрегиональной производственной инфраструктуры;

— социальной защиты населения;

— защиты национальных и иных интересов населения;

— защиты прав населения на здоровую окружающую среду и сохранение экологической ниши, обеспечивающей гармоничное развитие народов России, сохранение жизненного уклада как формообразующего фактора культуры, в первую очередь малочисленных народов.

Совместно с федеральными органами исполнительной и законодательной власти и аналогичными структурами субъектов Федерации ассоциации экономического взаимодействия активно участвуют в решении таких задач, как:

— формирование ценностных ориентаций и осуществление политической и экономической реформ;

— разработка механизмов экономической и политической интеграции регионов России в условиях федерализма;

— разработка мер по соблюдению баланса федеральных и региональных интересов при формировании бюджетного федерализма;

— создание законодательной базы для реализации экономической политики и межрегионального сотрудничества.

Экономическая роль ассоциаций заключается в объединении регионов по экономическим интересам, выравнивании темпов и уровней их развития. Отработка на региональном и межрегиональном уровнях социальной и экономической политики территорий способствует их устойчивому развитию и стабилизации ситуации в стране.

Высокие активность и интеллектуальный потенциал ассоциаций, о чем свидетельствует их деятельность за прошедшие годы, могут и должны использоваться федеральными органами власти максимально эффективно при решении наиболее остро стоящих сегодня проблем.

Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям ведет работу с ассоциациями экономического взаимодействия с 1993 г., со времени выхода постановления Правительства РФ № 918, определяющего основные направления их деятельности. С учетом того, что на данном этапе взаимоотношения с межрегиональными ассоциациями не имеют нормативной базы и строятся на основе преимущественно личных контактов с их руководителями, в 1996 г. Миннац России сосредоточил внимание на создании соответствующей нормативной базы.

С этой целью министерство с учетом предложений руководителей межрегиональных ассоциаций «Центральная Россия», «Черноземье», «Северо-Запад» и др. разработало и направи-

ло для обсуждения ассоциациям проект Договора между Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям и ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации о совместных действиях в области реализации национальных, федеративных (региональных) отношений на 1996 — 1997 гг. В проекте договора определяются цели сотрудничества; первоочередные меры, которые необходимо совместно осуществить в законодательной, экономической, социальной и организационной сферах. Среди них особо выделены вопросы совершенствования законодательных актов федерального и регионального уровней, бюджетно-финансового федерализма, статуса межрегиональных ассоциаций. Проект договора устанавливает также обязательства сторон в плане нормативного закрепления статуса межрегиональных ассоциаций, организации законотворческой и информационной работы.

Заключение рамочных договоров (соглашений) между Миннацем России и межрегиональными ассоциациями будет иметь для них положительные последствия. Миннац России в лице межрегиональных ассоциаций получит дополнительные организованные общественные органы для проведения государственной национальной политики и совершенствования федеративных отношений. В свою очередь, межрегиональные ассоциации получат в лице Миннаца России федеральный орган, с помощью которого смогут влиять на социально-экономические процессы. Обоюдовыгодная форма таких отношений неоспорима.

В 1996 г. взаимоотношения Миннаца России с межрегиональными ассоциациями ограничивались проведением совместных конференций, совещаний, консультаций. Ассоциации привлекались к обсуждению концепций государственной национальной и региональной политики. Представители министерства участвовали в заседании координационных комитетов ассоциаций. Снижение эффективности работы Миннаца России с ассоциациями в 1996 г. объясняется рядом объективных причин, в частности реорганизацией федеральных органов управления, в том числе Миннаца России, напряженной работой руководства министерства по урегулированию конфликта в Чеченской Республике, а также подготовкой глав администрации субъектов Федерации (а они являются президентами ассоциаций) к проведению выборов. Все это не позволило провести организационное совещание с президента-

ми и генеральными директорами исполнительных дирекций межрегиональных ассоциаций по обсуждению вопросов сотрудничества, в частности разработке основных направлений дальнейшей работы.

На личных встречах руководства министерства с генеральными директорами исполнительных дирекций ассоциаций поднимались вопросы совершенствования деятельности ассоциаций, были намечены пути их взаимодействия с министерством. Высказывалась озабоченность руководителей межрегиональных ассоциаций медлительностью в решении вопроса определения их правового статуса.

Вместе с тем несмотря на отмеченные трудности ассоциации активно берут на себя функции координации сложных экономических, энергетических, социальных и экологических проблем. В таком ключе работают межрегиональные ассоциации «Центральная Россия», «Сибирское соглашение», «Дальний Восток», «Ассоциация областей и республик Уральского региона» и др.

Показателен в этом плане деловой, продуманный подход ассоциации «Центральная Россия» к насущным социально-экономическим проблемам центрального региона: продолжается работа над Концепцией устойчивого развития Центральной России; формируется сеть областных оптовых рынков; согласованы и направлены в Правительство Российской Федерации конкретные предложения по выводу из кризиса текстильной промышленности как приоритетной отрасли региона; ведется подготовительная работа по модернизации и развитию малой энергетики, внедрению систем учета и контроля за использованием тепловой энергии, газа и воды. Рассмотрено более 300 инвестиционных проектов, касающихся приоритетных направлений развития региона. По результатам их анализа и отбора проведена выставка в рамках научно-практической конференции. Начала осуществляться программа переселения русских семей из Казахстана в прибрежные районы Рыбинского водохранилища (Ярославская область).

Однако многие программы, разработанные ассоциацией по не менее важным направлениям, пока не реализуются в связи с отсутствием средств на их финансирование в самих регионах, а также поддержки со стороны Правительства Российской Федерации и других федеральных структур. Это относится прежде всего к нормотворчеству, проектам создания финансово-промышленных и лизинговых компаний, социальным,

сельскохозяйственным программам, программам внешнеэкономической деятельности и по транспорту.

Активная деятельность ассоциации «Центральная Россия» и ряда других ассоциаций, проявляющих настойчивость в стремлении завоевать достойное место в новой системе рыночных отношений, всесторонне поддерживается Миннацем России. Необходима такая поддержка ассоциаций и со стороны Правительства РФ, заинтересованных министерств и ведомств. Росту авторитета межрегиональных ассоциаций способствовало в какой-то мере персональное закрепление заместителей Председателя Правительства РФ за конкретными ассоциациями для координации работы Правительства РФ по решению социально-экономических и других актуальных проблем.

Так как особенность российского федерализма состоит в сочетании национального и территориального начал, ассоциации не могут игнорировать в своей работе межнациональные проблемы, которые поверхностно оцениваются как межэтнические. Однако более глубокое их изучение показывает, что в их основе часто лежат социальные, экономические, экологические и другие проблемы. Так, в последнее время кроме «экономических» мигрантов, в первую очередь из районов Крайнего Севера, появились «экологические» мигранты, которые покидают места своего постоянного проживания (районы сосредоточения производств ВПК, металлургии, нефтегазовой промышленности). Именно эти причины во многих случаях являются первоосновой конфликтных ситуаций между коренным и некоренным населением регионов. Разрешить их можно, лишь ликвидировав первопричину. В этом плане немаловажную роль призваны сыграть межрегиональные ассоциации, в уставах которых в качестве одной из важнейших задач определена подготовка прогнозов и предложений по реализации государственной политики в области самоуправления и комплексного развития регионов с учетом их национальных и территориальных особенностей, тенденций развития межнациональных отношений.

Северный Кавказ является наиболее ярким примером взаимозависимости социально-экономических и этнополитических проблем, от решения которых зависит устойчивость не только данного региона, но и России в целом. Одна из наиболее острых и давно существующих здесь проблем — это занятость населения. После распада СССР многие отрасли,

работающие на ввозимом сырье, топливе, материалах и поставляющие свою продукцию за пределы региона, находятся в критическом состоянии. Кроме того, малоземелье, характерное для Северного Кавказа, ограничивает возможность занятости в сельскохозяйственном производстве. Уровень занятости в Дагестане, Карачаево-Черкессии более чем в 2,5 раза ниже среднероссийского. Не менее остро стоит проблема занятости переселенцев, возвращающихся в места постоянного проживания в Пригородный район Северной Осетии.

Все эти вопросы предполагается решать посредством федеральных целевых программ, таких как «Социально-экономическое развитие Республики Северная Осетия — Алания до 2000 г.», «Социально-экономическое развитие и национально-культурное возрождение балкарского народа в 1996 — 2000 годах», «Комплексное социально-экономическое развитие Краснодарского края (1996 — 2000 гг.)», а также участия Ассоциации социально-экономического взаимодействия республик, краев, областей Северного Кавказа в выработке программы, которая предусматривала бы комплексное решение данных проблем.

Особая этноъ(/ политическая обстановка на Северном Кавк зе, обусловленная сложными социально-экономическими проблемами, усугубляется последствиями локальных межнациональных конфликтов. В этой связи приоритетными направлениями в деятельности Миннаца России являются мероприятия по ликвидации осетино-ингушского конфликта и кризиса в Чеченской Республике. Вышеназванная ассоциация также предпринимает шаги по урегулированию отношений между республиками и установлению мира на Северном Кавказе.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости более тесного сотрудничества федеральных органов власти и ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации при решении первоочередных задач реформирования страны.

В «Учительской газете» (1997. №1) был опубликован проект Федерального закона «Государственный образовательный стандарт основного общего образования». На заседании коллегии Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, состоявшемся 19 февраля 1997 г., в него были внесены некоторые изменения.

Вниманию читателей предлагается обновленный вариант законопроекта.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ ОСНОВНОГО ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Преамбула

Государственный образовательный стандарт основного общего образования, определяющий обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки обучающихся и выпускников, распространяется на начальное общее и основное общее образование, содействует получению гражданами Российской Федерации качественного основного общего образования, гарантированного Конституцией Российской Федерации.

В Государственном образовательном стандарте основного общего образования учтены положения Конвенции ООН о правах ребенка и международные акты в сфере образования.

Статья 1. Отношения, регулируемые Законом

1. Установленный настоящим Законом Государственный образовательный стандарт основного общего образования регулирует отношения в сфере разработки, утверждения, введения и исполнения стандарта, возникающие между федеральным (центральным) государственным органом управления общим образованием, государственными органами управления образованием субъектов Российской Федерации и местными (муниципальными) органами управления образованием, образовательными учреждениями, обучающимися, их родителями (законными представителями), общественностью.

2. Нормы и положения настоящего стандарта подлежат обязательному исполнению федеральными, региональными, местными (муниципальными) органами управления образованием, образовательными учреждениями, расположенными на территории Российской Федерации и осуществляющими обучение по программам начального и основного общего образования в соответствии с лицензией.

3. При лицензировании образовательных учреждений начального и основного общего образования кроме требований, предусмотренных Законом Российской Федерации «Об образовании», предметом лицензирования является установление соответствия предлагаемой образовательной программы требованиям настоящего стандарта. Неисполнение образовательным учреждением норм и положений настоящего стандарта является основанием для лишения лицензии.

Статья 2. Сущность и назначение Государственного образовательного стандарта основного общего образования

1. В настоящем Законе Государственный образовательный стандарт основного общего образования рассматривается как обобщающий свод норм и положений, согласующих основные требования к содержанию и результатам образования с мерами по охране здоровья учащихся (с физиолого-гигиеническими нормативами различных видов деятельности и отдыха детей и подростков) со стороны личности, общества и государства и регулирующих права и обязанности участников системы основного общего образования Российской Федерации.

2. Государственный образовательный стандарт основного общего образования является основой объективной оценки уровня образования обучающихся и выпускников независимо от форм получения образования и видов образовательных учреждений.

3. Государственный образовательный стандарт основного общего образования способствует обеспечению права личности на:

получение полной и достоверной информации о государственных требованиях к содержанию и результатам основного общего образования;

полноценное и качественное образование, адекватное современным общественным потребностям;

беспрепятственное продолжение образования на последующей ступени общего образования, выбор и смену образовательных учреждений, возможность получения начального и среднего профессионального образования;

многообразие образовательных возможностей обучающихся;

защиту социального, психологического и физического здоровья;

индивидуальный подход к нуждающимся в социальной, психологической и специальной педагогической помощи.

4. Государственный образовательный стандарт основного общего образования способствует обеспечению потребности общества в:

образовании как важнейшем социальном институте — гаранте развития личности и общества, ответственном за наследование, воспроизводство и развитие знаний, ценностей и норм;

создании правовой основы развития образования, отвечающего современным потребностям общества и традициям отечественной культуры.

5. Государственный образовательный стандарт основного общего образования способствует обеспечению потребности государства в:

осуществлении государственной политики в области образования в условиях федеративного многонационального государства;

формировании системы преемственных образовательных программ, создающей основу для подготовки молодого поколения к жизни и труду, непрерывному общему и профессиональному образованию и самообразованию граждан в условиях становления многоукладной экономики и наукоемкого рынка труда;

увеличении адаптивных возможностей системы образования в условиях социально-экономических и региональных различий;

демократизации и децентрализации управления основным общим образованием путем распределения полномочий между государственными и местными (муниципальными) органами управления образованием, общественными организациями и непосредственными субъектами образовательного процесса.

Статья 3. Структура Государственного образовательного стандарта основного общего образования

1. Государственный образовательный стандарт основного общего образования состоит из федерального и региональных компонентов. Он включает в себя федеральный базисный план, федеральные требования к содержанию основных образовательных программ, основные требования к уровню подготовки выпускников по федеральным компонентам образовательных программ.

2. Федеральный базисный план определяет продолжительность обучения и распределение учебного времени, отводимого на изучение федерального и национально-регионального компонентов, между ступенями обучения, классами и образовательными областями в зависимости от вида образовательного учреждения. Он разрабатывается на основании возрастных Физиолого-гигиенических нормативов учебной нагрузки и принимается федеральным (центральным) органом управления общим образованием совместно с органами управления образованием субъектов Российской Федерации не реже одного раза в пять лет.

3. Федеральный компонент Государственного образовательного стандарта основного общего образования определяет единое для всех субъектов Российской Федерации ядро основного общего образования, дополняемое национальными и региональными компонентами.

Федеральный компонент настоящего стандарта обязателен для реализации во всех образовательных учреждениях Российской Федерации соответствующего вида, осуществляющих начальное общее и основное общее образование.

4. Национально-региональный компонент Государственного образовательного стандарта основного общего образования основывается на федеральном базисном плане и отражает национальные и региональные особенности основного общего образования конкретного субъекта Российской Федерации.

Национально-региональный компонент настоящего стандарта обязателен для реализации в образовательных учреждениях соответствующего региона, осуществляющих начальное общее и основное общее образование.

5. При переводе (переходе) обучающегося из одного образовательного учреждения в другое различия в изученных региональных компонентах настоящего стандарта не могут яв-

ляться поводом для отказа в переводе (переходе). В документах об образовании указываются все учебные дисциплины и курсы, по которым обучающийся прошел промежуточную аттестацию.

Статья 4. Общие требования к уровню подготовки выпускников по образовательным программам и областям начального и основного общего образования

1. Целью начального общего образования является формирование общей культуры личности, социальных установок гражданина и системы учебных действий, обеспечивающих картину мира, на базе которой осуществляется переход на ступень основного общего образования.

2. Обязательный минимум содержания образования, позволяющий достичь цели начального общего образования, обеспечивается образовательной программой, включающей следующий набор образовательных областей: «Русский язык как государственный», «Языки и литература», «Искусство», «Общественные дисциплины», «Естественные дисциплины», «Математика», «Физкультура», «Технология».

3. Обучающиеся, освоившие образовательную программу начального общего образования, допускаются к получению образования на ступени основного общего образования.

4. Целью основного общего образования является обеспечение условий для самоопределения личности, формирования адекватной мировому уровню общей культуры общества, социальных установок гражданина и соответствующей современному уровню знаний картины мира, которые позволяют реализовать право личности на получение среднего (полного) общего образования, создают основы для усвоения профессиональных образовательных программ и сознательного выбора профессиональных видов деятельности.

5. Обязательный минимум содержания образования, позволяющий достичь цели основного общего образования, обеспечивается образовательной программой, включающей следующий набор образовательных областей: «Русский язык как государственный», «Языки и литература», «Искусство», «Общественные дисциплины», «Естественные дисциплины», «Математика», «Физкультура», «Технология».

1) Образовательная область «Языки и литература» может быть представлена учебными курсами: «Родной язык» и «Родная

литература», «Русский язык» и «Русская литература», «Иностранные языки» и др.

Образовательная область «Языки и литература»: обеспечивает необходимое для активной производственной и общественной деятельности владение русским языком, приобщение к культуре русского народа, а через нее — к мировой; предполагает развитие и совершенствование у обучающихся всех видов речевой деятельности (чтения, письма, аудирования, говорения); содержит языковые факты, законы и правила, которые позволяют свободно, грамотно и выразительно общаться на изучаемом языке и формировать элементарную лингвистическую и культуроведческую грамотность, формировать общенаучные умения и навыки (работа с книгой, словарями, аннотирование, конспектирование, реферирование); вырабатывает положительное отношение к иностранному языку, культуре страны изучаемого народа, потребность пользоваться иностранным языком как средством общения; приобщение обучающихся к богатствам отечественной и мировой художественной литературы, развивает их способности эстетического восприятия и оценки явлений литературы и отраженных в ней явлений жизни и на этой основе формирует эстетические вкусы, потребности, гражданскую идейно-нравственную позицию; развивает целостное отношение к миру; воспитывает эмоциональную и интеллектуальную отзывчивость при восприятии художественного произведения.

Изучение в рамках основного общего образования родного языка и литературы обучающимися, проживающими на территории субъекта Российской Федерации, находится в его компетенции и сфере правового регулирования.

2) Образовательная область «Общественные дисциплины» может быть представлена учебными курсами: «История», «Обществознание», «Право» и «Экономика», «Экономическая и социальная география России и мира» и др.

Образовательная область «Общественные дисциплины» обеспечивает: овладение обучающимися основами знаний об историческом пути человечества с древности до нашего времени, его социальном, духовном и нравственном опыте; развитие способностей обучающихся осмысливать события и явления действительности на основе исторического анализа, в их уникальности и вместе с тем органической принадлежности к единому потоку исторического движения, творчески применять исторические знания; формирование ценностных ори-

ентаций и убеждений на основе личностного осмысления опыта истории, восприятия идей гуманизма, международного гуманитарного права, уважения прав человека и демократических ценностей, патриотизма и взаимопонимания между народами; развитие интереса и уважения к истории и культуре своего и других народов, стремление сохранить и приумножить культурное наследие своей страны и всего человечества; ориентировку в основных видах социальной активности, формирование знаний, необходимых и достаточных для выполнения типичных видов деятельности каждого гражданина и дальнейшего самообразования, осознания личных и социальных возможностей их осуществления; обогащение содержания и форм общения, раскрытие социальных норм, регулирующих взаимодействие людей, развитие умений общения; формирование собственного образа как активного субъекта деятельности, осмысление своей социальной принадлежности, социальных ролей, формирование самооценки и саморегуляции.

Формирование системы знаний о населении и хозяйстве своей Родины — России, своей республики (края, области), ближайшем хозяйственном окружении, странах мира, представление о воздействии современного общества на географическую оболочку на разных уровнях ее дифференциации (глобальном, региональном, локальном), формирование знаний о закономерностях размещения населения, территориальной организации производительных сил и последствиях, к которым приводит нерациональная территориальная организация хозяйства в различных регионах мира.

3) Образовательная область «Естественные дисциплины» может быть представлена учебными курсами: «Физика», «Астрономия», «Химия», «Биология», «Физическая география», «Экология» и др.

Образовательная область «Естественные дисциплины» обеспечивает:

— усвоение основ физики как фундаментальной науки (научных фактов, понятий, теоретических моделей, законов), формирование физического образа окружающего мира, физической картины мира, овладение языком физики и умением его использовать для анализа научной информации и изложения основных физических идей в устной и письменной формах, усвоение основ физики как прикладной науки, приобретение практических умений пользоваться измерительными

приборами и приспособлениями для самостоятельного проведения опытов, экспериментов, исследований;

— формирование системы химических знаний как компонента естественно-научных знаний об окружающем мире и его законах, выработку у обучающихся понимания общественной потребности в развитии химии, привитие умений безопасного обращения с важнейшими веществами в повседневной жизни, формирование экологически целесообразного поведения;

— овладение знаниями о живой природе как важной составной части научной картины мира и компонента общечеловеческой культуры, формирование биосферного мышления, необходимого для полноценного функционирования в обществе, гармоничных отношений с природой, со всем живым как главной ценностью на Земле, гигиеническое воспитание и формирование здорового образа жизни в целях сохранения психического, физического и нравственного здоровья человека;

— формирование у обучающихся системы знаний о природе своей Родины — России, своей республики (края, области), ближайшем природном окружении; ознакомление с основными направлениями изменений отдельных территорий и географической оболочки в целом, наиболее вероятными прогнозами изменений планеты, отдельных стран и крупных территорий, представление о стихийных бедствиях, знаний об истории географических открытий, ознакомление с основными методами географической науки; формирование навыков работы с географическими картами для поиска и интерпретации сведений географического характера.

4) Образовательная область «Математика» может быть представлена учебными курсами: «Арифметика», «Алгебра и начала анализа», «Геометрия», «Информатика» и др.

Образовательная область «Математика» обеспечивает: овладение конкретными математическими знаниями, необходимыми для применения в практической деятельности, изучения смежных учебных дисциплин, продолжения образования; интеллектуальное развитие обучающихся; формирование качеств мышления, характерных для математической деятельности и необходимых человеку для полноценного функционирования в обществе; формирование представлений об идеях и методах математики как части общечеловеческой культуры, как форме описания и методе познания действительности, понимание значимости математики для общественного прогресса; прочное и сознательное овладение обучающимися осно-

вами знаний о процессах преобразования, передачи и использования информации и на этой основе раскрытие значения информационных процессов в формировании современной научной картины мира, роли информационных технологий и вычислительной техники в развитии современного общества; привитие им навыков сознательного и рационального использования компьютеров в своей учебной деятельности.

5) Образовательная область «Технология» может быть представлена учебными курсами: «Техника», «Трудовое обучение», «Черчение» и др.

Образовательная область «Технология» обеспечивает: политехническое развитие обучающихся; ознакомление их с современными и перспективными технологиями преобразования материалов, энергии и информации с учетом экономических, экологических и предпринимательских знаний; овладение общетрудовыми умениями и навыками, расширение возможности самопознания, изучения мира профессий и специальностей, приобретение практического опыта элементов профессиональной деятельности с целью обоснованного профессионального самоопределения; ознакомление с основами современного производства и сферы услуг; развитие самостоятельности и способности решения творческих и изобретательских задач; овладение основными понятиями рыночной экономики, менеджмента и маркетинга и умением применять их при реализации собственной продукции и услуг; формирование навыков выполнения графических чертежей и развитие инженерного мышления.

6) Образовательная область «Физическая культура» может быть представлена учебными курсами: «Физкультура» и «Основы безопасности жизнедеятельности» и др.

Образовательная область «Физическая культура» обеспечивает: овладение умениями анализа, рефлексии, планирования, контроля и коррекции своих действий, постановки цели, определения задач и средств для их достижения, необходимыми для осуществления деятельности по физическому самосовершенствованию; получение знания о свойствах человеческого организма, проявляющихся в процессе двигательной активности, об индивидуальных особенностях своей телесности, о разных оздоровительных системах; развитие двигательных способностей обучающихся за счет освоения разнообразных двигательных действий и игр; знаниями и умениями для построения адекватного своим особенностям и жиз-

ненным целям здорового образа жизни и овладение практическими навыками обеспечения безопасности жизнедеятельности.

7) Образовательная область «Искусство» может быть представлена учебными курсами: «Мировая художественная культура», «Изобразительное искусство», «Музыка» и др.

Образовательная область «Искусство» обеспечивает: получение обучающимися представления о многосложных связях человека и общества с миром искусства, о взаимных связях пластических искусств с искусствами временными (музыка, литература, театр, кино, телевидение); овладение знанием образных языков пластических искусств и музыки на уровне способности грамотного и заинтересованного общения с ними в повседневной жизни, средствами художественной выразительности в изобразительном искусстве и музыке, техниками и технологиями живописи, графики, лепки, конструирования, моделирования, пения; получение представления об основных понятиях и терминах искусствоведения, видах и жанрах, стилях и направлениях в искусстве, об общечеловеческих и этнокультурных ценностях изобразительного искусства и музыки как части мировой художественной культуры, об исконных общерусских художественно-культурных ценностях, заключенных в народном искусстве, об основных средствах художественной выразительности, таких как пластическая, цветовая, графическая в разных видах традиционного русского народного искусства как по материалу (дерево, керамика, ткань, металл, стекло и т.д.), так и по технологиям (роспись, резьба, ткачество, вышивка и т.д.).

6. Обучающиеся, освоившие образовательную программу основного общего образования, допускаются к получению образования на следующих ступенях образования.

7. Примерная образовательная программа обеспечивает возможность создания на ее основе вариативных учебных программ и учебников, она включает в себя обязательный минимум содержания основных образовательных программ, обеспечивающих возможность продолжения образования на ступенях начального и среднего профессионального образования и среднего (полного) общего образования, а также требования к уровню подготовки обучающихся и выпускников.

8. Обязательный минимум содержания основных образовательных программ по каждой образовательной области должен содержаться в образовательной программе каждого образовательного учреждения.

Обязательный минимум содержания основных образовательных программ по каждой образовательной области устанавливается на основании примерных образовательных программ, утверждаемых федеральным (центральным) органом управления основным общим образованием и региональными органами управления основным общим образованием в соответствии с их компетенциями и типового положения о соответствующем виде образовательного учреждения.

9. Минимальные требования к уровню подготовки обучающихся и выпускников определяют уровень усвоения учебного материала и являются составной частью примерных образовательных программ, в которых также содержатся предельные требования к выпускникам, которые могут быть предъявлены к ним на следующей ступени (уровне) образования. Оценка знаний обучающихся (выпускников) сверх минимальных требований проводится по желанию обучающихся (их законных представителей).

Статья 5. Общие нормативы учебной нагрузки обучающихся

1. В целях нормализации учебной нагрузки обучающихся Государственный образовательный стандарт основного общего образования устанавливает нормативы максимально допустимой учебной нагрузки обучающихся при получении ими начального общего и основного общего образования (таблица).

Таблица

Количество часов в неделю в классах

Образовательные области	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Русский язык как государственный	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Языки и литература	4	4	4	4	8	8	6	5	5
Искусство	2	2	2	2	2	2	2	2	—
Общественные дисциплины	2	2	2	2	2	2	2	3	4
Естественные дисциплины	2	2	2	2	2	3	6	8	8
Математика	4	4	4	4	5	5	5	4	5
Физкультура	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Технология	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Всего	19	19	19	19	26	27	28	30	30
Обязательные занятия по выбору	1	3	5	5	3	3	3	2	3
Обязательная нагрузка обучающегося	20	22	24	24	29	30	31	32	33
Факультативные, индивидуальные и групповые занятия	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Итого	22	25	27	27	32	33	34	35	36

2. Нормативный срок получения начального общего образования не должен превышать четырех лет.

Нормативный срок получения основного общего образования не должен превышать пяти лет.

3. Продолжительность учебного года составляет не менее 34 недель. Годовой календарный учебный график разрабатывается общеобразовательным учреждением по согласованию с органами местного самоуправления.

4. Нормативы учебной нагрузки, продолжительность обучения по образовательным программам начального общего и основного общего образования и минимальные требования к уровню подготовки для обучающихся с отклонениями в развитии устанавливаются федеральным (центральным) государственным органом управления образованием по согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами.

5. Время, отводимое на региональные компоненты образовательных программ, предусматривается в соответствующих примерных учебных планах и программах курсов и дисциплин.

Статья 6. Разграничение компетенции между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления и образовательными учреждениями в сфере разработки, утверждения, введения и исполнения Государственного образовательного стандарта основного общего образования

1. Ведению Российской Федерации в лице ее федеральных органов власти подлежит:

1) формирование и осуществление федеральной политики в области Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

2) правовое регулирование отношений в сфере разработки, принятия, контроля и исполнения Государственного образовательного стандарта основного общего образования, возникающих между федеральными органами государственной власти, федеральным (центральным) государственным органом управления основным общим образованием, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, государственными органами управления основным общим образованием субъектов Российской Федерации, федеральны-

ми ведомственными органами управления основным общим образованием, органами местного самоуправления, местными (муниципальными) органами управления основным общим образованием, образовательными учреждениями, реализующими образовательные программы основного общего образования, обучающимися, их родителями (законными представителями), общественными организациями, объединениями, гражданами Российской Федерации и других государств;

3) установление, обновление и контроль исполнения Государственного образовательного стандарта;

4) установление и контроль исполнения федеральных нормативов финансирования и ресурсного обеспечения основного общего образования и федеральных требований к образовательным учреждениям основного общего образования, минимуму оснащенности образовательного процесса и оборудования учебных помещений, соответствующих Государственному образовательному стандарту основного общего образования;

5) установление федерального компонента Государственного образовательного стандарта основного общего образования, обязательного минимума содержания образования, общих требований к уровню подготовки выпускников и требований к уровню их подготовки по образовательным программам, областям и предметам;

6) разработка и утверждение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации федерального базисного плана;

7) установление требований к содержанию учебной и учебно-методической литературы на основе Государственного образовательного стандарта основного общего образования и формирование федерального комплекта учебников;

8) установление порядка контроля исполнения Государственного образовательного стандарта основного общего образования, разработка системы измерителей и процедур оценки, применяемых при аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений основного общего образования и государственной (итоговой) аттестации выпускников образовательных учреждений основного общего образования, включая перечень обязательных федеральных экзаменов;

9) формирование и утверждение федерального комплекта учебников, отвечающих требованиям Государственного образовательного стандарта основного общего образования, информационное и научно-методическое обеспечение системы

основного общего образования, разработка в пределах своей компетенции примерных программ курсов, дисциплин;

10) разработка и утверждение примерных учебных планов и программ курсов и дисциплин основного общего образования;

11) информационное обеспечение родителей (законных представителей), общественности, органов государственной власти и управления в части реализации Государственного образовательного стандарта основного общего образования, в том числе путем ежегодной публикации докладов Правительству Российской Федерации.

2. Ведению субъектов Российской Федерации подлежит:

1) формирование и осуществление региональной политики в области Государственного образовательного стандарта основного общего образования с учетом особенностей региона;

2) установление национально-региональных компонентов Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

3) осуществление контроля исполнения национально-регионального компонента, включая формирование не противоречащих установленным федеральным (центральным) государственным органом управления основным общим образованием дополнительных измерителей и процедур оценки, применяемых при аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений основного общего образования, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, и государственной (итоговой) аттестации выпускников в части экзаменов по выбору выпускников и дополнительных экзаменов, вводимых государственными органами управления основным общим образованием субъектов Российской Федерации;

4) информационное и научно-методическое обеспечение образовательных учреждений основного общего образования, разработка в пределах своей компетенции программ курсов, дисциплин;

5) организация издания учебной литературы и производства учебных пособий с учетом национально-регионального компонента Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

6) информационное обеспечение родителей (законных представителей), общественности и органов государственной власти и управления субъектов Российской Федерации о ходе реализации национально-регионального компонента Государ-

ственного образовательного стандарта основного общего образования;

7) участие в разработке и утверждении федерального базисного плана и примерных учебных планов.

3. Ведению органов местного муниципального самоуправления подлежит:

1) обеспечение дополнительных к установленным федеральным требованиям социально-экономических условий реализации Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

2) разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов и дисциплин;

3) информационное обеспечение родителей (законных представителей), общественности о ходе реализации Государственного образовательного стандарта основного общего образования в образовательных учреждениях, расположенных на соответствующей территории;

4) согласование годовых календарных учебных графиков образовательных учреждений.

4. Ведению образовательного учреждения подлежит:

1) разработка и утверждение образовательных программ, учебных планов, рабочих программ учебных курсов и дисциплин на основе требований Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

2) разработка и утверждение по согласованию с органами местного самоуправления годовых календарных учебных графиков;

3) организация и совершенствование методического обеспечения Государственного образовательного стандарта основного общего образования;

4) материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование учебных помещений, удовлетворяющее Государственному образовательному стандарту основного общего образования.

Статья 7. Система контроля соответствия уровня подготовки обучающихся и выпускников требованиям Государственного стандарта основного общего образования

1. Контроль соответствия уровня подготовки выпускников основной ступени образования требованиям и нормам Госу-

дарственного стандарта основного общего образования осуществляется при текущей и государственной (итоговой) аттестации. Текущая аттестация обучающихся проводится в форме, определяемой образовательным учреждением. В документах государственного образца используется шкала оценок, устанавливаемая федеральным (центральным) органом управления общим образованием.

Итоговая государственная аттестация выпускников проводится в форме экзаменов (тестов), устанавливаемых органами управления образованием в соответствии с их компетенцией независимо от организационно-правовых форм образовательного учреждения.

Текущая и Государственная (итоговая) аттестация обучающихся общеобразовательных учреждений осуществляется бесплатно, включая аттестацию сверх минимальных требований.

Подтверждение выпускником данного образовательного уровня (образовательного ценза) удостоверяется документом государственного образца.

2. Положение о Государственной (итоговой) аттестации утверждается федеральным (центральным) государственным органом управления общим образованием.

Содержание Государственной (итоговой) аттестации должно соответствовать обязательному минимуму содержания образования, определенного настоящим стандартом, и требованиям нормативных документов, предусмотренных в стандарте.

Аттестация обучающихся по предметам, не включенным в Государственную (итоговую) аттестацию, а также сверх обязательного минимума содержания по предмету может осуществляться только на добровольной основе.

3. Разработка материалов Государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, реализующих образовательные программы основного общего образования, в части федерального компонента настоящего стандарта осуществляется в порядке, устанавливаемом федеральным (центральным) государственным органом управления общим образованием, а в части национально-регионального компонента стандартов — государственным органом управления образованием субъекта Российской Федерации.

4. Проведение Государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, осуществляю-

щих образовательную программу основного общего образования, и ответственность за выполнение требований закона при ее проведении возлагается на образовательное учреждение.

5. По результатам Государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, осуществляющих программу основного общего образования, органы управления образованием готовят и публикуют ежегодный доклад.

Статья 8. Система контроля исполнения образовательными учреждениями требований Государственного образовательного стандарта основного общего образования

1. Контроль исполнения образовательными учреждениями требований и норм Государственного образовательного стандарта основного общего образования осуществляется в форме государственной аттестации образовательных учреждений.

2. Аттестация общеобразовательного учреждения, реализующего образовательные программы начального общего и основного общего образования, является обязательным условием его государственной аккредитации как образовательного учреждения основного общего образования.

3. Аттестация и аккредитация образовательного учреждения осуществляются в порядке, определенном федеральным (центральным) государственным органом управления общим образованием.

Статья 9. О введении в действие Государственного образовательного стандарта основного общего образования

1. Государственный образовательный стандарт основного общего образования вступает в силу после утверждения базисных планов, примерных образовательных программ и подготовки всей необходимой методической документации, комплектов учебников в порядке, определяемом федеральным (центральным) органом управления основным общим образованием.

19 февраля 1997 г. состоялось заседание коллегии Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, на котором обсуждались современное состояние и перспективы развития образования в России. С докладом по этому вопросу выступил министр общего и профессионального образования Российской Федерации В.Г.Кинелев.

Вниманию читателей предлагается изложение этого доклада.



К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Создание в России единой системы образования обусловлено принципиально новыми требованиями, которые предъявляют к образованию личность, общество, государство. К концу XX в. в полной мере проявилась фундаментальная зависимость нашей цивилизации от тех способностей и качеств личности, которые закладываются в образовании. Это утверждение справедливо для всех сторон жизни общества: политики, экономики, социальной сферы. Нет сомнения и в том, что образование превратилось в незаменимый источник жизненных благ, утверждающий человека как хозяина своей судьбы.

Опыт ряда стран, достигших в последние десятилетия экономического подъема, а вместе с ним и социального благополучия, свидетельствует о том, что решающую роль в этом процессе играло, играет и будет играть приоритетное внимание к проблемам повышения общего образовательного уровня населения, а также подготовки специалистов, понимающих суть экономических и социальных реформ, способных реализовать их через новые экономические механизмы хозяйствования, создание новых прогрессивных технологий, формирование новых социальных отношений. Поэтому не будет преувеличением утверждение: «Все стратегии будущего начинаются сегодня в школе».

Учитывая это, современные стратегические доктрины прогресса передовых стран мира базируются на принципах всемерного развития человеческого потенциала. По мере перехода от развития, основанного на использовании преимуще-

ственно человеческих способностей, к физическому труду, к развитию, основанному на использовании культурного и интеллектуального потенциала личности роль образования непрерывно возрастает и становится доминирующей. В связи с этим соперничество стран мира все более переходит из военной и экономической областей в область соревнования национальных систем образования. Естественен вопрос: «Способна ли российская система образования принять этот вызов времени?». Ответ на него не может быть простым и однозначным, ибо это связано с оценкой сегодняшнего состояния системы образования, возможностей ее развития в ближайшем и отдаленном будущем.

Что же представляет собой сегодня российская система образования? Это 145 тыс. учреждений дошкольного, общего среднего и начального профессионального образования, 2 640 средних специальных образовательных учреждений, 567 высших учебных заведений; более 700 научных организаций, в том числе 92 научно-исследовательских института, 57 опытно-конструкторских бюро, 84 экспериментально-опытных производства, около 60 технологических парков, 635 инновационных центров; более 35 тыс. малых фирм. В учреждениях системы образования сегодня воспитывается, обучается и работает примерно 40 млн чел.

Нельзя не отметить, что система образования неразрывно связана с той социально-экономической формацией, в рамках которой она сформировалась и существует. А поскольку утверждающиеся сейчас социально-экономические отношения и государственно-политическое устройство страны коренным образом отличаются от предшествовавших им, то, естественно, возникли немалые трудности при вхождении одной из крупнейших в мире систем образования в новые социально-экономические и государственно-политические условия. Суть проблемы, следовательно, состоит в определении мер и средств, обеспечивающих осуществление достаточно радикальных преобразований в структуре, содержании, экономике системы образования, методах управления ею, соответствующих происходящим в обществе экономическим, политическим и социальным изменениям.

Прежде всего необходимо отметить, что становление новой российской государственности явилось мощным стимулом развития законотворческой деятельности в сфере образования. Только в 1996 г. были приняты два федеральных

закона: «Об изменениях и дополнениях в Закон Российской Федерации "Об образовании"» и «О вузовском и послевузовском профессиональном образовании», которые закрепили основные принципы государственной политики в области образования, социальные гарантии реализации прав граждан на получение образования; установили общие требования к государственным образовательным стандартам и программам, формы получения образования, условия организации образовательного процесса; определили общие направления экономического развития системы образования. Особое внимание было обращено на законодательное закрепление охраны прав детей, прежде всего детей-сирот, усыновленных детей. Федеральным Собранием Российской Федерации принят Федеральный закон «Об обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Введены в действие постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о порядке передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам», «О приемной семье», «Об организации централизованного учета детей, оставшихся без попечения родителей»; направлены в Государственную Думу предложения в проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР» в части принятия судебных решений об усыновлении вместо ранее существовавшей административной системы.

Основное внимание в прошедшем периоде было сосредоточено на реализации следующих общих для всей системы образования приоритетных направлений: обеспечения конституционных прав граждан на получение бесплатного общего среднего, начального профессионального и на конкурсной основе бесплатного высшего и среднего профессионального образования; сохранения и развития сети общеобразовательных учреждений, ее диверсификации; дальнейшего совершенствования структуры и содержания всех уровней образования, обеспечения гарантированного государством качества образования. Наряду с общими для всей системы образования проблемами на каждом уровне образования решались и свои специфические задачи, обусловленные его ролью и местом в системе непрерывного образования.

Система дошкольного образования насчитывает примерно 69 тыс. образовательных учреждений, которые посещает око-

ло 6 млн детей. С учетом того, что дошкольное образование является основой дальнейшего процесса обучения ребенка, его физического, нравственного и интеллектуального развития, особое внимание уделялось проблемам реформирования содержания этого уровня образования. Разработан учебный план работы дошкольных образовательных учреждений, получивший апробацию в пяти учебных центрах России. Проведена работа по отбору и экспертизе новых развивающих программ и технологий дошкольного обучения и воспитания. Завершается подготовка государственных образовательных стандартов (требований) дошкольного образования.

Вместе с этим увеличение из года в год количества детей, имеющих серьезные отклонения в здоровье, связанные прежде всего с нарушениями зрения, слуха, речи, опорно-двигательного аппарата, заставляет дошкольные и школьные учреждения во все большей степени уделять внимание учебно-воспитательному процессу, направленному на коррекцию отклонений в умственном и физическом развитии детей. В связи с этим неуклонно увеличивается сеть специальных (коррекционных) образовательных учреждений, число которых к 1996 г. достигло 1 882. Однако и они могут принять лишь 48% детей, нуждающихся в коррекционном образовании, и 30% детей с последствиями полиомиелита и детского церебрального паралича. Продолжает расти количество детей-сирот, в том числе социальных сирот (при живых родителях). Существующая же сеть образовательных учреждений для детей-сирот, включающая 1 150 учреждений различных видов, не обеспечивает потребности в содержании и обучении таких детей. К этому следует добавить, что демографические факторы, изменения формы собственности, трудное экономическое положение в большинстве регионов страны привели к тому, что за последние 5 лет сеть дошкольных учреждений сократилась на 25 тыс., а количество детей в дошкольных учреждениях уменьшилось почти на 3 млн.

Особенности функционирования и специфика тех задач, которые решают дошкольные образовательные учреждения в сегодняшних социальных и экономических условиях, заставляют сделать вывод о том, что реальное улучшение положения дел в этой сфере образования произойдет лишь при общем значительном оздоровлении российской экономики и вместе с ним улучшении благосостояния наших граждан. Однако уже сегодня можно и нужно принять решительные шаги в

расширении возможностей граждан России использовать для воспитания своих детей дошкольные образовательные учреждения. И сделать это можно прежде всего за счет упорядочения форм и объемов социальной поддержки. Необходимо, на наш взгляд, обеспечить адресность социальной помощи, довести ее до действительно нуждающихся семей.

В **системе среднего общего образования** действует более 70 тыс. образовательных учреждений, где обучается свыше 21 млн учащихся и работает более 1,7 млн учителей. Общее среднее образование призвано обеспечить полноценное развитие школьника, заложить основы для получения в дальнейшем профессионального образования. Важнейшим условием реализации этих задач являются современное содержание образования, многообразные образовательные программы, наличие соответствующих материальных условий, качественных учебников и высококвалифицированных кадров. На протяжении последних лет общеобразовательная система в нашей стране развивалась в направлении придания ей многообразия в видах и типах образовательных учреждений, что, по замыслу, должно способствовать дифференциации образовательных программ, получению образования в соответствии с наклонностями и способностями учащихся. Однако надо признать, что этот процесс происходил и пока еще происходит в определенной мере стихийно. В результате налицо не всегда оправданное многообразие видов образовательных учреждений по каждому уровню образования, опасность распада целостной образовательной системы, появление лакун в образовательно-профессиональных программах, тупиковых ветвей в структурах образования. Сегодня требуется большая и неотложная работа по созданию целостной и преемственной образовательной системы, обеспечивающей сохранение высокого качества российского образования и учитывающей новые требования, продиктованные запросами личности, общества, государства.

Стержневым направлением здесь, на наш взгляд, должна стать работа над Государственным стандартом общего среднего образования. К сожалению, работа над ним неоправданно затянулась и ее необходимо активизировать. С этой целью Министерством общего и профессионального образования РФ совместно с Российской академией образования созданы временные творческие коллективы из ученых и практиков, чтобы уже в первой половине 1997 г. в соответствии с

Законом РФ «Об образовании» представить в Государственную Думу для рассмотрения и утверждения проект Федерального закона «О Государственном образовательном стандарте основного общего образования».

Другим важнейшим направлением в развитии системы общего образования является создание нового поколения учебников.

Радикальные изменения произошли и происходят в области **гуманитарного образования**, призванного заложить основы мировоззрения и правовой культуры; сформировать у учащихся бережное отношение к моральным и общекультурным ценностям, истории нашей страны; воспитать гражданственность и патриотизм.

Очень остро сейчас стоит проблема **воспитания учащихся**. Высказывается предположение, что демократические преобразования привели к фактическому разрушению воспитывающей функции процесса обучения. Вполне понятна растерянность тех, кто связывал и связывает воспитание только с утверждением в сознании ребенка идеологизированных догм и постулатов. Но разве в этом смысл воспитания?

С необходимостью решения новых чрезвычайно сложных проблем воспитания и обучения неизмеримо возрастает роль учителя. Быстро меняющийся мир, насыщение общества новым знанием и информацией предъявляют к нему все новые и новые требования; педагогическая деятельность стала одной из самых массовых профессий и это не замедлило сказаться на положении учителя. На новом историческом витке необходимо найти новые источники интеллектуального и морального авторитета педагогической профессии, новые опоры ее социального и экономического положения, которые коренятся в уникальной миссии учителя в настоящем и будущем нашей культуры. Без этого говорить о стратегии, а тем более о практическом развитии системы образования просто бессмысленно.

Сегодня задолженность бюджетов субъектов Российской Федерации перед учителями и работниками общеобразовательных учреждений составляет уже 7 трлн руб. и продолжает расти. И это несмотря на то, что в апреле-июне 1996 г. на ее погашение из федерального бюджета было выделено 5,5 трлн руб.

Актуальной для системы общего образования является проблема сохранения сети образовательных учреждений. За

последние 5 лет ввод зданий школ сократился примерно в 4 раза, в то время как контингент обучающихся вырос на 1,1 млн чел., что ведет к переполнению классов; 36% школ работает в две, а то и в три смены. И это при том, что крайне неблагоприятное положение складывается со здоровьем учащихся. По данным государственной статистики, на 100 тыс. детей до 14 лет ежегодно приходится около 67 тыс. случаев заболеваний.

Особого внимания требует сельская школа, которая насчитывает более 40 тыс. образовательных учреждений. Их основные проблемы — малочисленность и малокомплектность, отсутствие для таких школ эффективных методик обучения и, как следствие, снижение качества образования. Это особенно заметно стало проявляться в последнее время в связи с развитием в городах гимназий и лицеев, тесного сотрудничества вузов с общеобразовательными школам, а в результате — обострение проблемы поступления выпускников сельских школ в высшие учебные заведения. Сегодня даже в сельскохозяйственных вузах число студентов из села составляет немногим более 50%.

В условиях постоянного финансового дефицита и растущей дифференциации населения по уровню доходов все чаще приходится слышать предложения по расширению платных услуг, предоставляемых населению образовательными учреждениями. Это желание понятно, однако при этом не следует забывать, что любые практические меры только тогда имеют успех, когда при их проведении каждый шаг определяется не только и даже не столько экономической целесообразностью, сколько социальными целями и теми нагрузками экономического и психологического характера, которые они возлагают на граждан. Сегодня же, когда 40% школьников и 75% учащихся ПТУ растут в семьях, доходы которых в расчете на одного члена семьи находятся на грани или ниже прожиточного минимума, вопрос о расширении платных услуг в большей степени носит теоретический, чем практический характер. Для тех же, кто имеет средства для оплаты образования своих детей, создаются и будут создаваться негосударственные образовательные учреждения, но число таких людей пока еще невелико и вряд ли резко увеличится в ближайшем будущем. Сейчас в системе общего образования функционирует примерно 550 негосударственных образовательных учреждений. Упование же на то, что в ближайшие годы у нас

может быть сформирован обширный средний класс, способный взять на себя основную социальную нагрузку, не только наивное, но и опасное по своим последствиям.

Однако необходимо признать правоту утверждений и тех, кто говорит о том, что система общего образования во многом, и прежде всего в части экономического обеспечения своей жизнедеятельности, оказалась не подготовленной к масштабам и содержанию проводимых в стране социальных и экономических реформ. Поэтому тщательный, непредвзятый анализ положения в средней школе, поиск путей решения, а не консервирование существующих в ней проблем, должны составить одно из важнейших направлений деятельности Министерства общего и профессионального образования РФ в 1997 г.

Говоря о **системе начального профессионального образования**, необходимо отметить, что этот вид образовательных учреждений обеспечивает права граждан на получение начального профессионального образования, удовлетворяет потребности населения в профессионально-образовательных услугах с учетом тенденций развития прежде всего региональных рынков труда. За прошедшие 5 лет число учреждений начального профессионального образования уменьшилось на 162, а число обучающихся в них подростков — на 431 тыс. Одновременно с этим резко увеличилось число граждан, которые по направлениям служб занятости, предпринимателей и индивидуальным договорам проходят подготовку и переподготовку в учреждениях начального профессионального образования. Только в 1996 г. профессионально-техническими училищами по этой форме подготовлено и переподготовлено более 200 тыс. чел. (в 1990 г. — 9 тыс. чел.). Необходимо подчеркнуть также, что уменьшение числа обучающихся в профессионально-технических училищах сопровождается увеличением числа получающих полное общее образование. Эта тенденция прослеживается не только в российской системе образования, но и в системах образования других стран.

Сегодня система начального профессионального образования насчитывает 4 166 образовательных учреждений, в которых обучается примерно 1,7 млн учащихся и работает более 200 тыс. преподавателей. Именно в этой сфере системы образования в последние годы накопились самые серьезные проблемы, без решения которых невозможно обеспечить

качество подготовки квалифицированных рабочих и сохранить масштабы общедоступного и бесплатного образования.

Какие же процессы являются сегодня определяющими для состояния системы начального профессионального образования?

Во-первых, в связи с произошедшими изменениями форм собственности и резким падением уровня промышленного производства нарушились взаимоотношения между профессиональными училищами и работодателями. В отличие от прошлых лет они не вкладывают средства в развитие и укрепление материальной базы училищ, не предоставляют рабочих мест для производственной практики, а также для выпускников училищ.

Во-вторых, несмотря на многочисленные поручения Минэкономики и Минтруду России в настоящее время отсутствуют какие-либо, хотя бы приблизительные, прогнозы потребности в подготовке квалифицированных рабочих кадров и специалистов, как на долгосрочный, так и на краткосрочный период. Это значительно усложняет не только подготовку высококвалифицированных кадров, но и в еще большей степени — перепрофилирование образовательных учреждений в соответствии с потребностями рынка труда.

В-третьих, структура системы начального профессионального образования сохраняет ведомственный характер, ориентированный на подготовку специалистов отраслевой направленности. При этом абсолютное большинство училищ находится в федеральной собственности и финансируется из федерального бюджета, в то время как практически все выпускники работают в сфере интересов городов и муниципалитетов.

И, наконец, последнее — действующая в системе начального профессионального образования нормативно-правовая база устарела, она не обеспечивает эффективного функционирования учреждений и социальной защиты обучающихся и работников в новых социальных и экономических условиях.

Все эти проблемы усугубляются тем, что финансирование расходов учреждений в последние годы осуществлялось не в полном объеме.

В результате из-за постоянного отсутствия на протяжении ряда лет финансовых средств не развивается учебно-материальная база, не приобретаются оборудование, техника, материалы. За последние 6 лет практически не выделялись сред-

ства на учебное книгоиздание. Более 1 250 училищ (32,7%) требуют капитального ремонта и реконструкции. Выход из создавшегося положения возможен только на основе принятия целого комплекса взаимосвязанных мер, направленных на оздоровление обстановки в системе начального профессионального образования. В этих целях Министерством общего и профессионального образования РФ разработана Концепция реформирования начального профессионального образования. Она обсуждена на Всероссийском совещании по профессионально-техническому образованию, расширенном заседании коллегии Министерства общего и профессионального образования РФ. В настоящее время пакет документов по комплексному реформированию системы начального профессионального образования представлен министерством на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

В решении задач социально-экономического развития России, удовлетворении запросов и потребностей личности в получении соответствующего уровня образования важная роль принадлежит среднему профессиональному образованию. За последние два года **система среднего профессионального образования** вступила в концептуально-технологическую стадию реформирования, которая предполагает разработку концепции современного среднего профессионального образования, корректировку основных направлений его развития, перенос центра тяжести на обновление содержания, кадровое и технологическое обеспечение среднего профессионального образования.

Реализация государственной политики в области среднего профессионального образования позволила стабилизировать положение в этой области, обеспечив как сохранение сети государственных средних специальных учебных заведений, так и рост количества средних специальных учебных заведений различных организационно-правовых форм. В настоящее время основные профессиональные образовательные программы среднего профессионального образования реализуют 2 640 государственных и муниципальных средних специальных учебных заведений, около 40 структурных подразделений вузов, большое количество учреждений начального профессионального образования и свыше 70 негосударственных образовательных учреждений, в которых обучается около 2 млн чел.

Важно отметить, что с 1995 г. начался рост приема студентов в средние специальные учебные заведения, увеличился прием по договорам с физическими и юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения, который составил в 1996 г. 13% от общего приема студентов. Таким образом, в Российской Федерации получают развитие правовые, экономические и иные гарантии свободного функционирования и развития среднего профессионального образования как органической части общего и профессионального непрерывного образования.

В системе среднего профессионального образования произошли серьезные структурные изменения, выразившиеся в сокращении подготовки специалистов по избыточным специальностям и усилении внимания к специальностям социальной и рыночной ориентации. Ведется разработка системы прогнозирования, мониторинга подготовки и переподготовки специалистов среднего звена.

Одним из условий реформирования среднего профессионального образования на современном этапе являются разработка и введение в практику комплекса государственных образовательных стандартов среднего профессионального образования, которые призваны обеспечить совершенствование содержания образования и контроль его качества в системе многоуровневой подготовки специалистов среднего звена. К настоящему времени утверждено около 100 государственных образовательных стандартов по специальностям среднего профессионального образования. Завершить эту работу предполагается к апрелю и с 1 сентября 1997 г. ввести государственные стандарты в образовательную практику средних специальных учебных заведений.

Новые подходы к развитию системы среднего профессионального образования нашли отражение в подготовленном проекте Федерального закона «О среднем профессиональном образовании», который широко обсужден федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в 1997 г. будет внесен на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации.

В настоящее время в средней профессиональной школе начался важнейший по своим последствиям процесс отработки механизма ведомственного и регионального взаимодействия. Реальными шагами на пути формирования государ-

ственно-общественной системы управления средним профессиональным образованием стали прямые регулярные и действенные контакты с советами директоров средних специальных учебных заведений и различными профильными ассоциациями; решен вопрос о создании союза «Среднее профессиональное образование», объединяющего руководителей средних специальных учебных заведений России. Система средних специальных учебных заведений Минобразования России, по существу, стала общероссийским экспериментальным полем для проведения исследований по передовым технологиям обучения и инновационным подходам к управлению и реформированию среднего профессионального образования, его модернизации и развитию.

Вхождение учебных заведений в рыночную экономику сопровождалось началом реформирования их образовательных отношений с регионами, отраслями, работодателями. Это придало техникумам и колледжам необходимые в новых условиях качества динамичности и гибкости, привело их к поиску дополнительных источников ресурсного обеспечения, освоению нового хозяйственного механизма, повороту к проблемам конкретных регионов, расширению круга предоставляемых профессионально-образовательных и культурно-просветительных программ.

Определяя приоритеты в проведении реформы среднего профессионального образования, целесообразно, на наш взгляд, сосредоточить основные усилия Минобразования России, отраслевых министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на решении следующих вопросов:

— приведения масштабов и структуры подготовки специалистов среднего звена в соответствие с прогнозируемым развитием экономики и социальной сферы государства;

— качественного обновления содержания образования в соответствии с запросами и интересами личности;

— восстановления и развития воспитательных функций средних специальных учебных заведений;

— завершения разработки и введения в образовательную практику средних профессиональных учреждений государственных образовательных стандартов, поэтапного создания нового поколения методических и дидактических материалов;

— методологического и организационного обеспечения контроля качества среднего профессионального образования, в

том числе посредством создания научно обоснованной системы аккредитации средних специальных учебных заведений;

— дальнейшего развития государственно-общественного характера управления системой среднего профессионального образования;

— осуществления постепенного перехода по мере усиления регионализации образования и возрастания экономических возможностей субъектов Российской Федерации к управлению на регионально-отраслевом, региональном и муниципальном уровнях;

— разработки и экспериментальной апробации многообразных моделей интеграции подведомственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального и соответствующего дополнительного образования, создания единой отраслевой системы многоуровневой подготовки.

Особенно важное значение в условиях переходного периода отечественной экономики приобретает **система переподготовки и повышения квалификации специалистов**. На территории Российской Федерации в системе дополнительного профессионального образования руководителей и специалистов в 1996 г. функционировало 11 академий, 14 межотраслевых институтов повышения квалификации и переподготовки кадров при высших учебных заведениях, 48 межотраслевых региональных центров повышения квалификации и переподготовки кадров, 140 отраслевых институтов повышения квалификации и профессиональной переподготовки руководителей и специалистов, 108 институтов усовершенствования учителей и врачей, 5 институтов переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук вузов, 6 учебно-исследовательских центров, 287 факультетов повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов, преподавателей вузов, 118 курсов и школ повышения квалификации кадров. В этих учебных заведениях в 1996 г. прошли повышение квалификации и профессиональную переподготовку более 1,5 млн руководителей и специалистов.

Адаптация этой системы к новым социальным и экономическим условиям потребовала проведения значительной работы по совершенствованию, а иногда и созданию заново, ее законодательной и нормативно-правовой основы. В итоге подготовлен и представлен в Правительство РФ проект Федерального закона «О дополнительном профессиональном об-

разовании», утверждено Типовое положение «Об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов». В целях развития и совершенствования дополнительного профессионального образования разработан, согласован с министерствами, ведомствами и субъектами Российской Федерации проект Федеральной программы «Развитие системы дополнительного профессионального образования в России на 1997 — 2000 годы», основные направления которой нашли отражение в проекте среднесрочной программы на 1997 — 2000 годы.

При проведении единой государственной политики в области дополнительного профессионального образования постоянное внимание уделялось развитию **региональных систем повышения квалификации и переподготовки специалистов**. В настоящее время совместно с органами исполнительной власти субъектов Федерации при ведущих вузах созданы и функционируют 49 межотраслевых региональных центров, которыми разработано 14 проектов региональных программ.

В целях реализации военной реформы и решения проблем конверсии военного производства в Российской Федерации продолжалось решение такого важнейшего для страны вопроса, как организация повышения квалификации и переподготовки военнослужащих. В рамках Программы переподготовлено около 17 тыс. офицеров по новым специальностям рыночного направления и осуществлено их трудоустройство. Завершено создание 23 региональных учебных центров по переподготовке военнослужащих. Результаты проделанной работы позволяют говорить о том, что в 1997 г. в России будут созданы основы федеральной системы переподготовки военных кадров.

Особое место в комплексе мероприятий по реформированию системы общего и профессионального образования в Российской Федерации в 1997 г. займет организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников государственных органов управления образованием. В образовательных учреждениях будет введена система прогнозирования и планирования должностного роста преподавателей, формирования и своевременного обучения их резерва.

Система высшего образования многофакторна. Однако, на наш взгляд, самым главным в оценке состояния высшего

образования является его востребованность обществом, и прежде всего молодежью, за которой будущее образования, науки, культуры, будущее России. Поэтому как важнейший результат деятельности высшей школы России в 1996 г. необходимо выделить продолжившуюся тенденцию роста интереса молодежи к получению высшего образования. В 1996 г. в вузы России поступило примерно 700 тыс. чел. Это самый высокий показатель за всю историю советской и российской системы образования. Увеличение приема в вузы на протяжении 3 последних лет позволило существенно повысить такой важный показатель образованности нации, принятый мировым сообществом, как число студентов на 10 тыс. населения, который в 1996 г. достиг 190.

Необходимо при этом отметить, что, учитывая ситуацию в экономике России и положение, складывающееся в настоящее время на рынке труда, Министерство общего и профессионального образования РФ, учебные заведения осуществляют целый комплекс мер, направленных на последовательное изменение структуры подготовки кадров. Так, за последние 10 лет прием студентов на инженерно-технические специальности сократился по всем формам обучения на 37,2%, а по дневной — на 21,1%. Все большее развитие получают направления, связанные с подготовкой специалистов для гуманитарной сферы и экономики страны. Так, по сравнению с 1985 г. прием студентов на гуманитарные специальности возрос на 46,0%, в том числе на дневное отделение — на 72,3%; на экономические соответственно на 34,5 и 94,5%. Нельзя не отметить, что все большую помощь в подготовке специалистов по этим направлениям оказывают негосударственные учебные заведения. Например, в 1996 г. на гуманитарные и экономические специальности в негосударственные вузы было принято 58,8 тыс. чел., что составило 10,4% от поступивших на эти специальности в государственные высшие учебные заведения. Вообще же в 1996/97 учебном году в негосударственных высших учебных заведениях, составляющих 30% от общего числа высших учебных заведений страны, обучается 162,5 тыс. студентов, или 5,5% всех студентов, против 4,9% студентов соответственно в 1995/96 учебном году.

Находясь в тяжелейших финансовых условиях, государственные высшие учебные заведения также вынуждены расширять платное обучение. В 1996/97 учебном году на условиях платного возмещения затрат обучается 326 тыс. студен-

тов, т.е. 11,6% от общего числа студентов государственных вузов.

Таким образом, формируется единая система высшего образования, включающая государственные и негосударственные учебные заведения, из которых более 200 получили лицензию на право ведения образовательной деятельности по программам высшего профессионального образования. В дальнейшем модель российской системы высшего образования можно образно представить в виде мощного ядра государственных вузов, окруженного тонкой, но динамичной оболочкой негосударственных высших учебных заведений, которые в силу своей специфики будут определять вектор перспективных направлений для государственных вузов, а последние, в свою очередь, инициировать повышение качества подготовки в негосударственных.

Актуальной проблемой для высшей школы является вопрос трудоустройства ее выпускников. Несмотря на отсутствие государственной обязательной системы распределения выпускников высших учебных заведений руководители вузов, техникумов, училищ, используя сложившиеся связи с предприятиями и организациями, трудоустраивают, т.е. дают направления на работу, примерно 50—55% выпускников вузов. Кроме того, почти четверть выпускников к моменту окончания учебного заведения самостоятельно находит себе работу. Трудоустройство 75% выпускников высших учебных заведений — это очень высокий показатель даже для стран с развитой рыночной экономикой, а значит, и сформировавшимся рынком труда.

Начата подготовка специалистов по контрактам. В 1997 г. на контрактной основе обучается 84,5 тыс. студентов вузов и 44,0 тыс. студентов техникумов. Все это стало возможным благодаря тому, что высшая школа, имея высокий научно-педагогический потенциал, понимая свою ответственность перед формирующимся гражданским обществом, запросами экономики, нуждами регионов, мобильно и эффективно меняет структуру подготовки специалистов в очень не простых условиях.

Одним из важнейших показателей состояния системы высшего образования является профессиональный уровень педагогических и научных кадров. В период с 1990 по 1996 г. численность профессорско-преподавательского состава возросла с 220 тыс. до 240 тыс. чел., при этом количество

докторов наук — примерно на 10 тыс. чел., и сегодня в высшей школе работает более 22 тыс. докторов наук. Проведенный Центром социологических исследований анализ состава научно-педагогических кадров 100 высших учебных заведений различных регионов России по возрасту дал следующие ориентировочные результаты: средний возраст сотрудника кафедры — 45,5 лет; сотрудников исследовательских подразделений — 42,0. В целом же в структуре кафедр вузов преобладают лица в возрасте от 31 до 60 лет. Очень небольшой процент молодежи до 30 лет — 8,8%. Последнее обстоятельство должно вызывать особую тревогу, потому что оно связано с сохранением преемственности научных школ и педагогических коллективов, которые формировались не одно десятилетие и принесли заслуженную славу российской науке и высшей школе. Надежду на то, что удастся пополнить научно-педагогические кадры молодыми учеными вселяет резкое увеличение в прошедшем году числа поступивших в аспирантуру, в результате чего число обучающихся в аспирантуре достигло 63 тыс. (уровень 1990 г.), причем 51 тыс. аспирантов — это аспиранты высших учебных заведений.

Все это говорит о том, что российская система высшего образования уже в который раз показывает свою способность к самовозрождению, что она первой из всех сфер духовной и социально-экономической деятельности человека в нашей стране явно обозначила тенденцию выхода из кризиса. И поэтому сегодня она, как никакая другая сфера, заслуживает приоритетного внимания государства. Вопреки многоголосым утверждениям о крахе российской системы высшего образования, несмотря на все трудности экономического характера она не только не уменьшила свои масштабы, но, наоборот, увеличила количество студентов и аспирантов, повысила уровень научно-педагогического потенциала. Иными словами, она располагает всем необходимым для полноценного участия в экономических и социальных реформах, проводимых в стране.

Прошедший год, несмотря на финансовые трудности, стал важным рубежом в реализации **региональной инновационной политики высшей школы**, в основе которой лежит усиление влияния вузов на решение задач социально-экономического развития регионов. Основной сферой приложения вузовского научно-технического потенциала стала инновационная среда регионов, формирование которой, по нашему глубокому убеждению, относится к числу приоритетных задач государственной научно-технической и инновационной поли-

тики. При этом первоочередными являются создание и поддержка первой в России группы научно-технологических парков. Программа «Технопарки и инновации», первая и единственная пока в России, объединяет сегодня 57 научно-технологических парков.

В 1995 г. в Ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию была особо подчеркнута роль вузовской науки в формировании инновационной среды регионов, создании первых в России 40 технопарков. Высшая школа первой оценила их значение и взяла на себя всю работу по их организации. Сегодня инновационные процессы в регионах привлекают внимание других ведомств. Так, Минэкономики России совместно с Минпромом России завершают разработку Концепции инновационной политики, в которой предусматривается создание на местах большой группы региональных инновационных центров. ГКНТ России начал разработку Программы развития инновационной деятельности в научно-технической сфере, которой также предусматривается организация сети инновационно-технологических центров как опорных звеньев научной инфраструктуры.

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации поддерживает эту деятельность, однако считает крайне важным в сложных экономических условиях обеспечить необходимую координацию работ, согласованность приоритетов, определение сфер наиболее рационального вложения ограниченных бюджетных и внебюджетных средств.

Особо следует остановиться на **взаимодействии российской высшей школы и Российской академии наук**, основные направления которого определены Федеральной целевой программой «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы», созданной по инициативе Президента Российской Федерации. Необходимость ее принятия, как отмечается во введении, во многом диктуется все увеличивающимся разрывом между академической и вузовской фундаментальной наукой. Это приводит к распылению средств, разобщенности ученых и снижению качества образования, делает практически недоступными для студентов и аспирантов лаборатории и уникальные установки институтов РАН. Вследствие недостаточного финансирования значительно снижена эффективность тех форм подготовки, которые основаны на взаимодействии ученых вузов и РАН: научно-исследовательских институтов

при ряде ведущих университетов страны и базовых кафедр при научных учреждениях РАН.

Программа предусматривает развитие всех форм взаимодействия академической и вузовской науки. В том числе предусматривается поддержка новых форм подготовки специалистов, однако ключевым ее направлением должна стать институциональная интеграция конкретных профильных институтов РАН и вузов в качественно новые, мощные научно-образовательные структуры — федеральные исследовательские университеты. Формирование в России такого рода новых научно-образовательных структур, как впрочем и любых других институциональных преобразований, является весьма болезненной, но крайне важной и актуальной задачей поистине национального масштаба.

Министерство общего и профессионального образования РФ недвусмысленно заявило о своей приверженности идее интеграции научного потенциала высшей школы России и Российской академии наук.

Прошедший год был как никогда трудным в финансовом отношении и для системы высшего образования. Общий объем финансирования выполнен на 78,0%, стипендия студентам, с задержкой, но выплачена полностью, заработная плата — на 96,7%. Прочие же расходы, обеспечивающие жизнедеятельность высших учебных заведений, профинансированы на 35,6%.

Бюджет 1997 г. объективно лучше. В нем заложены необходимые объемы средств для выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 24.01.95 № 823 об увеличении тарифных коэффициентов в 1,34 и постановления Правительства Российской Федерации от 09.09.94 № 1042 о введении надбавок за ученые звания профессора и доцента; все расходы на образование, т.е. заработная плата, стипендии и прочие расходы, отнесены к защищенным статьям. Однако этих средств даже в случае полного выполнения бюджета хватит на существование системы высшего образования, но не на ее развитие, потому что с каждым годом качественное высшее образование стоит все дороже. Большое значение в этом отношении имеет новый финансово-хозяйственный механизм функционирования высшей школы, основанный на развитии экономических свобод и многоканальности источников финансирования. В итоге, по экспертным оценкам, доля внебюджетных средств по отношению к объемам бюджетного финансирования составила по высшим учебным заведениям 30—35%, в том числе по вузам экономи-

ческого профиля — 50—100%. Но сегодня этого уже недостаточно. Поэтому в 1997 г. министерство намерено приступить к реализации новых подходов к формированию финансово-ресурсной базы профессионального образования.

Вместе с этим министерство будет вынуждено пойти на расширение объемов платной подготовки специалистов сверх установленных контрольных цифр, увеличение объемов платной довузовской и послевузовской подготовки и переподготовки; необходимо принять действенные меры, направленные на увеличение количества иностранных студентов, обучающихся в российских высших учебных заведениях на коммерческой основе, последовательно, но решительно повышать для них плату за обучение: знания, которые дают наши высшие учебные заведения, стоят того. Тем более что за последние годы российская система высшего образования весомо укрепила свои позиции на международной арене. Следующим крупным шагом в этом направлении будет завершение организационных мероприятий по учреждению в Москве двумя комиссиями ООН (ЮНЕСКО и ЮНИДО) Всемирного технологического университета. Так что оснований для достойного представления российской высшей школы на международной арене достаточно, нужно только сотрудникам высших учебных заведений осуществить переориентацию своих зарубежных маршрутов с Европы и Северной Америки на Азию, Африку, Латинскую Америку, Австралию: там сегодня наши приоритеты в области подготовки кадров.

Российская система образования переживает непростые времена. Но России никогда не было легко. В не такие уж далекие и не менее трудные 30-е гг В.И.Вернадский писал: «Тяжело, но если не для себя, то для других я верю в лучшее будущее России. Для меня ясно одно: надо работать, не покладая рук, чтобы не прервалась... научная и культурная жизнь в России... Слишком велика в ней масса народа и слишком много в ней талантливости». Им, нашим предшественникам, удалось это сделать, за что великое им спасибо. Сегодня их тяжелая ноша легла на наши плечи. И теперь наш долг сделать все от нас зависящее, чтобы не прервалась научная, духовная жизнь в России, а вместе с ней и жизнь самой России.

13 — 14 ноября 1996 г. в Ижевске на базе Удмертского государственного университета прошла всероссийская научно-методическая конференция «Интеграция региональных систем в образовании», учредителями которой являлись Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, Удмуртский государственный университет и НИИ регионологии при Мордовском государственном университете.

Вниманию читателей предлагаются обзор материалов и рекомендации конференции.

ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ В ОБРАЗОВАНИИ

В работе конференции приняли участие представители Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Российской академии образования, Правительства и Государственного Совета Удмуртской Республики, а также Мордовского, Петрозаводского и других университетов.

Конференцию открыл ректор Удмуртского государственного университета **В.А.Журавлев,** который отметил, что она совпала с 65-летним юбилеем университета. Далее он назвал главную причину, которая обусловила проведение этой конференции. В связи с существенными изменениями, происходящими в российском обществе, возникают противоречия между общественными потребностями и системой образования, которые определяют необходимость ее реорганизации. Этот процесс должен осуществляться путем консолидации различных учебных заведений, с тем чтобы можно было наиболее полно, эффективно удовлетворять потребности молодых людей, всего населения в образовании любого уровня. Это является основной посылкой конференции. Затем В.А.Журавлев пожелал ее участникам плодотворной работы.

А.В. Еременко, председатель Комитета по науке, образованию и культуре Государственного Совета Удмуртской Республики, в своем выступлении сказала, что за 65 лет Удмуртский университет внес большой вклад в дело развития республики. Однако он не стоит на месте, он тоже развивается. Пройдя путь от педагогического вуза, готовящего учителей для школ республики до университета, осуществляющего под-

готовку специалистов для народного хозяйства Удмуртии, сегодня он насчитывает 18 факультетов (32 специальности). Университет стал центром научных исследований по самым различным направлениям. В заключение А.В.Еременко выразила надежду на то, что на конференции состоится профессиональный разговор и пожелала ее участникам успешной работы.

А.И. Сухарев, директор НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, считает, что время и место проведения конференции выбраны не случайно. Удмуртский университет является одним из сторонников, а главное, участников процесса интеграции всех звеньев российской системы образования. Создание единого Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации на основе Министерства образования Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию явилось, по его мнению, закономерным итогом развития российской системы образования. Те ведомственные перегородки, которые разделяли высшую, среднюю, начальную профессиональную и общеобразовательную школу, несомненно, на определенном этапе были оправданны, но в последние годы стали тормозом в развитии всей системы образования. Дело в том, что при наличии базовых документов по образованию, и это касается прежде всего Конституции России и Закона РФ «Об образовании», где достаточно четко проводятся идеология и политика устойчивого развития системы образования как единой, неделимой, существование двух органов управления привело к тому, что идеология и методы реализации Закона РФ «Об образовании» стали довольно существенно расходиться.

По мнению А.И. Сухарева, приоритетным направлением современного этапа развития системы образования в России является ее структурная перестройка на основе принципов цивилизованного федерализма. Сегодня в российском обществе многие сферы жизни регулируются как бы двумя управленческими системами: федеральной и субъектной (ст. 72 Конституции РФ). В области образования это означает не только укрепление и развитие единого образовательного пространства России, но и развертывание региональных систем образования, повышение прав и ответственности территорий, их академической общественности.

Что касается единого образовательного пространства России, то оно обеспечивается прежде всего государственными образовательными стандартами. И это очень важно, потому что они отработаны на почве широкого привлечения ученых самой системы образования, академий наук, специалистов отраслей народного хозяйства и в итоге действительно отражают высшие достижения современной науки, культуры и цивилизации. Но Россия велика, и образующие ее территории очень разные по структуре народного хозяйства, составу населения, в том числе этническому, у них есть региональные и национальные особенности, поэтому с академической точки зрения государственный образовательный стандарт должен включать так называемый национально-региональный компонент. Его разрабатывают и внедряют сами образовательные учреждения территорий, а по обновленному Закону РФ «Об образовании», органы власти субъектов Федерации призваны участвовать в его финансировании. Что касается общеобразовательных учреждений, техникумов, профтехучилищ, то местные органы власти традиционно не только помогают, но и активно участвуют в их финансировании. С высшими учебными заведениями дело обстоит иначе. До недавнего времени считалось, что, поскольку они находятся в подчинении федеральных органов власти, их должны финансировать последние. Но сегодня ситуация резко изменилась.

Завершая мысль, А.И.Сухарев подчеркнул, что федерализация образования в России — это прежде всего вопрос содержания образования. Его стержневым элементом является федеральный компонент, и как государственный он «обрастает» национально-региональным, который ни в коей мере нельзя считать второстепенным, малозначимым, тем более в современных условиях.

Далее докладчик остановился на вопросе организационной интеграции образовательных учреждений и в качестве положительного примера привел опыт работы Регионального учебного округа Мордовского университета. Процессу создания подобных территориальных учебно-научных, учебно-методических комплексов, который уже идет по всей России, надо открыть зеленую улицу и активно пропагандировать их достижения.

Особое внимание необходимо уделить вопросу управления территориальными системами образования. Долго велась работа

над тем, чтобы наряду с министерствами, департаментами и комитетами образования, которые регулируют систему или подсистему образования в республиках, краях и областях, были такие структуры, которые координировали бы деятельность вузов, средних профессиональных учебных заведений «в связке» с наукой. Сегодня подобные структуры, так или иначе выходящие на высшую школу, из 89 субъектов Федерации имеют более 50. Но еще не во всех регионах есть государственные структуры, которые помогали бы высшим и средним профессиональным образовательным учреждениям. По мнению выступающего, определять структуру управления региональной системой образования будут сами органы государственной власти того или иного субъекта Федерации. В то же время единая, целостная региональная система образования, с академическими структурами в лице учебно-методических объединений и т.д., вольно или невольно потребует формирования дополнительного, а лучше всего — единого государственного органа по управлению всей региональной системой образования.

Важным аспектом управления региональными системами образования является соучредительство. Вузы, как правило, имеют учредителя в лице федерального органа управления или государственной власти, а работают более чем на 85 — 90% на свою территорию. При этом правительство субъекта Федерации не является соучредителем вуза, что в какой-то мере ограничивает его законную возможность на равных с федеральным министерством или ведомством заботиться о развитии вуза, техникума или колледжа и т.д. Вместе с тем это открывает дополнительные возможности влияния, но не вмешательства во внутренние дела учебного заведения. С другой стороны подошли к этой проблеме в Сургуте, где у университета вначале был местный учредитель, а затем появился федеральный.

В заключение А.И.Сухарев внес предложение в течение 1 — 1,5 лет разработать федеральную программу формирования региональных систем образования. Федеральную потому, что ее надо делать при помощи российских министерств. Но основная нагрузка при ее разработке должна лечь на академическую общественность и органы государственной власти субъектов Федерации.

В.А.Журавлев, ректор Удмуртского государственного университета, рассказал об участии вуза в интеграционных про-

цессах, происходящих в сфере образования. Он, в частности, отметил, что сейчас существенно повысилась роль факультетов, кафедр в учебной, научной, а также международной деятельности. В Удмуртском университете, который развивает систему вузовского «холдинга», сложились факультеты, имеющие значительную автономию и являющиеся, по сути, учреждениями с правами юридического лица (частично или полностью). Это такие факультеты, как экономический, юридический, романо-германской филологии, высший колледж социальных коммуникаций, а также университетское издательство, бизнес-центр, технологический парк народных ремесел и новых технологий и др. Развитие холдинговой структуры университета идет путем создания филиалов (в Коми-Пермяцком национальном округе — Кудымкарский филиал, в Ямало-Ненецком —Учебно-консультационный центр и др.). В структуру университета вошли также спортивно-педагогический (г.Ижевск) и радиотехнический (г.Сарапул) колледжи. Кроме того, несколько лет назад он стал инициатором системы цивилизованного подхода к платной форме подготовки специалистов, разработал систему ценных бумаг, а также страховых полисов. Эта форма привлечения народного капитала в систему образования сейчас активно развивается в других регионах.

Таким образом, по мнению ректора, университет представляет собой развитую структуру, базирующуюся на принципах единого образовательного пространства, непрерывности подготовки специалистов, а также страхования элитарного и высшего образования.

Говоря об интеграции региональных систем образования, отметил В.А.Журавлев, нельзя исключать из этого процесса науку, соответствующие отрасли народного хозяйства, а также возможность взаимодействия с различными уровнями власти. Выступающий привел ряд примеров. Так, по инициативе университета и нефтяной отрасли республики создан нефтяной факультет; по инициативе университета и энергетической отрасли республики открыта специальность «Теплоэнергетика и тепловые электрические машины»; объединение усилий университета и медицинской академии позволило образовать медико-биотехнологический факультет; на базе университета и академических институтов Ижевска создан единый комплекс, который называется «Естественно-гуманитарный уни-

верситетский академический комплекс». Что касается взаимодействия университета с различными уровнями власти и организациями, действующими на территории республики, то его В.А.Журавлев оценил как очень эффективное.

В заключение он сказал, что жизнь показывает устойчивость такой интеграции, поэтому ее надо укреплять и развивать.

Председатель Комитета по науке, высшему и среднему специальному образованию Удмуртской Республики **С.М.Решетников** рассказал о деятельности возглавляемого им комитета и реализации мероприятий, направленных на оптимизацию интеграционных процессов в сферах образования и науки, а также создания единой региональной образовательной системы.

Доклад министра народного образования Удмуртской Республики **В.У.Пушкина** был посвящен различным аспектам интеграции региональных систем образования. Выступающий рассказал о состоянии системы образования в республике, ее достижениях и проблемах, а также основных направлениях деятельности министерства.

Заместитель министра общего и профессионального образования Российской Федерации **В.М.Жураковский** начал свое выступление с оценки состояния региональных систем образования. Он, в частности, отметил, что сегодня в большинстве регионов страны осуществляется процесс интеграции в сфере образования, который обусловлен целым рядом объективных причин. В настоящее время ведущие вузы страны стали недоступны для молодежи из регионов. Но у этой проблемы есть положительная сторона. Большая часть лучших выпускников школ теперь остается на своей территории. Это видно по количеству медалистов, поступающих в национальные университеты и др. Одновременно наблюдается стремление систем образования на местах к самодостаточности, несмотря на то что здесь специалистов, способных дать полноценное образование не так много. В этих условиях задачу министерства В.М.Жураковский видит в обеспечении населению России права на образование по более или менее широкому спектру направлений, поскольку во всех регионах существует реальная возможность получения экономического, юридического, гуманитарного образования, а также ряда

специальностей в рамках каждого из этих видов образования, исходя из региональных особенностей.

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, продолжил свое выступление В.М.Жураковский, нередко обвиняют в объявлении «негласной войны» университетизации. Политика министерства заключается не в увеличении количества университетов, а в обеспечении формирования широкопрофильных учреждений, которые за счет интеграции своего научно-педагогического потенциала могут более гибко реагировать на потребности населения, экономики. Этот процесс иногда приобретает формальные очертания, поскольку не всегда вновь созданный университет оправдывает свое звание (например, в республиках Алтай, Хакасия и Тыва). Однако такие многопрофильные учреждения в сфере высшего образования, по мнению В.М.Жураковского, нужно создавать, тем более что положительный опыт уже существует. Это университеты в Новгороде, Мордовии, Кабардино-Балкарии, Чувашии и др.

Далее В.М.Жураковский затронул вопрос о функциях университетов в национальных республиках. В работе каждого национального университета есть много интересного и специфичного, но общими для всех являются проблемы сохранения, развития или возрождения национального языка, культуры, стоящие сегодня особенно остро. Координация этой деятельности должна лежать именно на национальном университете как центре образования, науки и культуры в регионе. Данная функция — одна из важнейших, и это одна из причин, по которым следует очень бережно относиться к университетам. Что же касается университетизации высшего образования, то это твердая политика министерства, которую оно намерено продолжать, заверил участников конференции В.М.Жураковский.

Придавая большое значение университету как головной организации в реформировании и дальнейшем развитии системы образования, необходимо понимать, что делается в учреждениях каждого уровня образования. Создание единого министерства, несмотря на множество организационных трудностей, по мнению выступающего, оправданно, так как, начиная с фундамента системы образования — образовательных стандартов и кончая принятием организационных решений,

органы управления образованием постоянно сталкивались с ведомственной разобщенностью.

Как чрезвычайно важную задачу заместитель министра выделил построение системы образовательных стандартов, которые были бы связаны друг с другом. Работа над этим уже идет. На уровне взаимодействия образовательных учреждений есть согласованные нормативные учебные планы вариативного характера. Это та база, на которой сейчас можно строить систему государственных образовательных стандартов. Но данную проблему надо решать вместе с научными учреждениями, находившимися в системе Минобразования и Госкомвуза России, с академией образования. Если в системе высшего образования близок к завершению первый этап формирования всех образовательных стандартов по направлениям и специальностям, их методического обеспечения, сформулирована концепция совершенствования высшего профессионального образования, а в системе среднего профессионального образования есть общая структура стандартов, номенклатура специальностей, то в системе начального профессионального образования много проблем, и организационных, и содержательных. Общеобразовательная школа тоже еще живет по временным стандартам, над которыми нужно работать.

В этой связи В.М.Жураковский обратился с просьбой к единомышленникам в регионах, четко представляющим себе проблемы межуровневого взаимодействия, включиться в творческие коллективы, которые будет формировать министерство, устанавливать контакты с учреждениями Российской академии образования и научно-исследовательскими учреждениями. Когда будет построена система образовательных стандартов, это существенно облегчит, по мнению заместителя министра, работу по интеграции образовательных систем в регионах. В этом отношении он высоко оценил деятельность Удмуртского университета.

Далее В.М.Жураковский остановился на проблеме финансовой поддержки системы образования со стороны государства. Одной из задач конференции он считает обмен опытом многоканального финансирования системы образования, рожденного жизнью и осуществляемого в регионах в различных формах. Заместитель министра с сожалением констатировал, что в ближайшее время какого-либо изменения степени фи-

нансовой поддержки со стороны государства не произойдет. Были попытки корректировки бюджета 1996 г. в плане увеличения средств на образование. С бюджетом 1997 г. та же ситуация. Комитет Государственной Думы по науке и образованию снизил предлагаемое увеличение средств на образование с 29 до 14 трлн р. Сейчас и Государственная Дума, и Совет Федерации пытаются убедить Правительство увеличить бюджетные средства на образование по 1996 г. на 6 трлн р. Реально это позволит повысить стипендию вдвое с момента выхода Федерального закона «О высшем и послевузовском образовании», заработную плату — в 1,34 раза, снять остроту в коммунальных платежах. Чрезвычайная ситуация в системе среднего профессионального образования, где с мая не выплачивается заработная плата, где фактически исчезло питание студентов, даже детей-сирот. Все же первые шаги в решении проблемы уже делаются. Так, выделены деньги на питание — примерно 40% от потребности. Конечно, в такой ситуации самый реальный вариант — это фактический учет увеличения заработной платы в 1,34 раза и двойная стипендия для студентов. Это тот минимум, за который министерство с помощью научной и педагогической общественности будет стоять «насмерть». И, конечно, всех не устраивает деление на защищенные и незащищенные статьи бюджет, потому что последние вообще не выполняются, и к этому все начинают привыкать.

В выступлении В.М.Жураковского прозвучала критика деятельности служб занятости субъектов Федерации, которая, по его мнению, могла быть более эффективной. Их аппарат в значительной степени «проедает» те средства, которые они получают; налицо недостаточная обеспеченность кадровым потенциалом; ориентация преимущественно на взаимодействие с негосударственным сектором в системе дополнительного образования, где тоже необходимого материального и интеллектуального потенциала нет; создание структур типа «Рога и копыта». Между тем практически в каждом субъекте Федерации есть сформировавшиеся, обладающие педагогическим потенциалом и материальной базой образовательные учреждения любого уровня, которые не используются, и это совершенно неправильно. Что касается Удмуртии, то здесь контакт со службой занятости у высших учебных заведений есть, и он дает свои плоды.

Очень хорошо, продолжил выступление заместитель министра, когда взаимодействие с органами законодательной власти субъектов Федерации строится на основе понимания роли системы образования в решении экономических, социальных и других проблем регионов. Там, где это есть, образовательные учреждения берут на себя роль экспертов при принятии решений законодателями, роль головных учреждений по формированию и реализации важнейших социальных, экологических, экономических программ. Кроме того, это способ заработывания денег самими вузами.

В этой связи В.М.Жураковский отметил, что долгие годы у нас формировали иждивенческие настроения и, к сожалению, многие образовательные учреждения до сих пор пребывают в этом состоянии. Но жизнь показывает, что есть вузы, колледжи и техникумы, которые не имеют долгов по коммунальным услугам, работают по новой тарифной сетке. Во многом это благодаря тому, что они сами зарабатывают деньги, активно занимаются научной деятельностью, оказывают услуги дополнительного профессионального образования. Между тем поставить вопрос так, что за счет функций, может быть, и связанных, но отвлекающих от основной деятельности, перевести высшие учебные заведения и средние профессиональные учреждения на полное самообеспечение, хотя «горячие» головы это иногда предлагают, отсекая федеральный уровень финансовой поддержки, нельзя. Но получение от 10 до 15% бюджетных средств в виде внебюджетных поступлений, по мнению В.М.Жураковского, задача для вузов, а также многих средних профессиональных учебных заведений, особенно связанных с легкой, лесной, горнодобывающей промышленностью, бытовым обслуживанием, абсолютно реальная. Образовательные учреждения должны ставить себе задачу зарабатывать деньги. Тем более что сейчас законодательная основа для этого есть — путем оказания платных образовательных услуг. Между тем отмечается много перегибов: вузы стали брать деньги и за пересдачу экзаменов, и за заполнение заявлений при поступлении. Министерство пытается навести здесь порядок, прокуратура периодически проверяет вузы. Это очень важно, потому что их инициатива часто бывает на грани допустимого, а это чревато самыми печальными последствиями.

Далее В.М.Жураковский затронул вопрос о форме управления системой образования. Министерство не может навязывать администрациям территорий решения, касающиеся структуры органов управления, но оно будет по крайней мере идеологически поддерживать создание интегрированных управляющих систем, которые призваны проводить единую политику в области образования. С давно сформировавшимися министерствами во многих национальных республиках федеральное министерство работает в тесном контакте. В краях и областях же такого единого органа управления системой образования, к сожалению, нет. Здесь этими вопросами занимаются, начиная от советников глав администраций до департаментов.

В заключение В.М.Жураковский призвал участников конференции не терять оптимизма и настроится на конструктивную работу, основанную на межрегиональном, внутрирегиональном, межуровневом и внутриуровневом взаимодействии.

В.Н.Васильев, ректор Петрозаводского государственного университета, рассказал о деятельности вуза, являющегося центром сохранения и возрождения национальной культуры, языка, письменности, литературы народов Карелии.

По его мнению, говоря о региональном и федеральном уровнях образования, не надо забывать о международном образовательном пространстве. В силу приграничья с Финляндией Петрозаводский университет активно развивает сотрудничество с ней в плане совместных научных программ и подготовки специалистов. Внедряется практика, когда студент после 5 лет обучения в Петрозаводском и, например, Хельсинкском университетах получает дипломы этих вузов. Сейчас по этому поводу ведутся переговоры со Швецией и Норвегией, с которыми Карелия сотрудничает в рамках региональных программ Евробаренцарктического и Балтийского регионов. В.Н.Васильев выразил готовность поделится опытом реализации таких программ с Удмуртским и другими университетами.

Академик Российской академии образования **В.Н.Мунипов** рассказал о работе отделения высшего образования, недавно созданного в Российской академии образования. По его мнению, это не просто еще одно подразделение, а логическое развитие структуры академии и задач, которые поставлены перед ней, в связи с интеграционными процессами, происхо-

дящими в системе образования. Одна из них — обеспечение преемственности стандартов высшего, среднего начального профессионального и общего образования.

Основная мысль выступления руководителя открытого университета «Эврика» **А.И.Адамского** заключалась в том, что реальная интеграция состоит не только в ломке межведомственных барьеров, но и в том, что образование начинает интегрироваться с общественными интересами. В качестве примера такой интеграции выступающий назвал работу гимназии №56 в Ижевске. Ее дирекции удалось аккумулировать деятельность 3 министерств, преодолев ведомственные барьеры, и организовать работу этой уникальной школы таким образом, что ребенок оказался в центре заботы очень многих ведомств и лиц. Другим примером является инициатива Удмуртского университета по проведению в сентябре 1997 г. акции реального содержательного и научного обсуждения будущего постмодернистского образования. Эта акция означает, по мнению А.И.Адамского, что университет стремится занять лидирующее место в развитии образования.

Работа конференции завершилась принятием рекомендаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

всероссийской научно-методической конференции «Интеграция региональных систем в образовании»

Участники всероссийской научно-методической конференции «Интеграция региональных систем в образовании», состоявшейся 13 — 14 ноября 1996 г. в г.Ижевске на базе Удмуртского государственного университета, отмечают: реформирование образования в России вступило в новый этап, главной особенностью которого является утверждение принципов цивилизованного федерализма в содержании, организации и управлении единым образовательным пространством страны.

Фундаментальной правовой основой данного процесса является статья 72 (ч.I, п. «е») Конституции Российской Федерации, согласно которой «общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта» относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В обновленном федеральном законе «Об образовании» (федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об образовании» от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) определены механизмы реализации конституционного положения об образовании как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, разграничения полномочий между ними в этой сфере социальной жизни.

Федерализм в сфере образования прежде всего обеспечивается системой его академического содержания на основе государственных образовательных стандартов, дифференцируемых на федеральный и национально-региональный компоненты. Федеральный компонент государственного образовательного стандарта базируется на приоритете фундаментальных общих и профессиональных знаний, достижениях науки, мировой и отечественной культуры.

Национально-региональный компонент государственного образовательного стандарта базируется на территориально-этнических особенностях действия общих законов функционирования и развития природы и социума, отражении их в содержании образовательных программ.

Академический федерализм российской системы образования в соответствии с законом «Об образовании» дополняется

федерализацией ее экономики на основе многоканального финансирования, утверждения бюджетного федерализма в образовании.

Расширяются возможности организационно-управленческого федерализма в сфере образования. Закон «Об образовании» позволяет реализовать совместное соучредительство образовательных учреждений, создание при них широкопредставительных попечительских советов.

Важным шагом на пути интеграции общероссийской системы образования является создание Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации. Это открывает новые возможности развития федеративных отношений в сфере образования, позволяет органам исполнительной власти субъектов Федерации регулировать свои отношения по строительству региональных систем образования с единым федеральным органом управления образованием.

В последние годы на территориях всех субъектов Федерации активно ведется работа по формированию качественно новых региональных систем образования. Создаются образовательные учреждения «повышенного типа» (гимназии, лицеи, колледжи, академии, университеты), расширяется спектр образовательных услуг, включая послевузовское и дополнительное образование. Фактически каждый субъект Федерации стремится к созданию на своей территории полного набора современных образовательных учреждений и услуг. Данный процесс сопровождается активной интеграцией образовательных учреждений, созданием разнообразных региональных академических сообществ: «по горизонтали» объединяют свои потенциалы одноуровневые разнопрофильные образовательные учреждения, «по вертикали» — разноуровневые однопрофильные образовательные учреждения. Наметилась тенденция к комплексной интеграции разноуровневых и разнопрофильных образовательных учреждений: на территориях ряда субъектов Федерации созданы региональные учебно-научные центры, образовательные комплексы, учебные округа и другие интегрированные структуры. Наибольшие результаты в этом направлении реформирования региональных систем образования достигнуты в Краснодарском, Красноярском краях, Кемеровской, Новгородской, Тюменской областях, в Кабардино-Балкарии, Мордовии, Удмуртии, ряде других субъектов Российской Федерации. Например, органы государственной власти, коллективы и руководители образовательных и

научных учреждений Удмуртской Республики эффективно используют систему попечительских советов для интеграции и концентрации интеллектуального и материального потенциала республики на приоритетных направлениях экономического и социального развития.

Важным направлением реформирования региональных систем образования является создание новых органов управления образованием в структурах исполнительной власти субъектов Федерации, в том числе единых органов управления всеми звеньями региональных систем образования.

На развитие федеративных отношений в сфере образования заметное влияние оказывают договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Становлению образовательного федерализма содействуют научные учреждения, разрабатывающие проблемы региональной политики Российской Федерации в области образования. Эти проблемы систематически обсуждаются на всероссийских и региональных научных конференциях, на страницах отраслевых журналов и газет.

Однако в целом процессы становления цивилизованного федерализма в сфере образования еще не в полной мере соответствуют потребностям реформирования современного российского общества и государства. Структура и качество образовательных услуг во многих регионах отстают от потребностей личности и формирующегося рынка труда. Это в значительной мере объясняется недооценкой потенциала структурной перестройки и прежде всего интеграции региональных систем образования, их интеллектуальных и материальных ресурсов. Сохраняется значительная ведомственная разобщенность образовательных учреждений, особенно высших и средних профессиональных. В ряде субъектов Федерации медленно формируются новые органы управления всеми звеньями региональных систем образования, слабыми остаются связи между советами руководителей образовательных учреждений различных профилей и уровней, академическими сообществами научно-педагогических работников.

Существенная корректировка региональной политики в сфере образования диктуется принятием органами государственной власти страны Основных положений региональной политики Российской Федерации, Концепции государственной нацио-

нальной политики Российской Федерации, федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», федеральной целевой программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997—2000 годы», федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», ряда других государственных документов, затрагивающих интересы образования, полномочия федеральных и субъектных органов государственной власти в сфере образования.

Учитывая изложенное и состоявшийся обмен мнениями, участники всероссийской научно-методической конференции рекомендуют:

1. Одобрить государственную политику реформирования сферы образования на основе принципов цивилизованного федерализма, нацеленную на обеспечение органического сочетания укрепления и развития единого образовательного пространства страны с развитием региональных систем образования, ориентированных на полное удовлетворение потребностей населения субъектов Федерации в современных образовательных услугах.

2. Считать приоритетным направлением современной региональной политики Российской Федерации в области образования формирование в структуре единого образовательного пространства страны целостных региональных систем образования, органически объединяющих государственные (муниципальные) и негосударственные образовательные учреждения всех уровней: дошкольные, общего среднего образования, начального профессионального образования, среднего профессионального образования, высшего образования, послевузовского, дополнительного образования.

3. Фундаментальной основой формирования региональных систем образования считать академическую интеграцию интеллектуального потенциала научно-педагогических кадров образовательных учреждений на основе совместной деятельности по реализации федерального и национально-регионального компонентов государственных образовательных стандартов. Накопленный опыт по созданию различных форм академического взаимодействия научно-педагогических кадров одноуровневых разнородных и разноуровневых однородных образовательных учреждений по фундаментальным общенаучным предметам и профессиональным дисциплинам позволяет поддерживать на высоком качественном уровне образовательные

программы, обеспечивать их научно-методическими комплексами. Ведущую роль в этих процессах, как показывает практика, во многих регионах успешно выполняют университеты и академии.

4. Важным фактором обеспечения интеграции региональных систем образования призвано стать правовое закрепление государственно-общественных полномочий региональных советов директоров и ректоров образовательных учреждений, учебно-научных центров, учебных округов и других структур самоуправления региональных систем образования.

5. Создание Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации делает актуальной задачу создания аналогичных структур в составе органов исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации. Участники конференции обращаются к руководителям законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть предложения о создании соответствующих органов управления региональными системами общего и профессионального образования, выделении бюджетных средств на финансирование деятельности образовательных учреждений по реализации национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов.

6. Участники конференции просят руководство Минобразования России рассмотреть следующие предложения:

6.1. Разработать по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации программы развития региональных систем общего и профессионального образования.

6.2. Научно-исследовательскую программу «Региональная политика Российской Федерации в области высшего и среднего профессионального образования» преобразовать в научно-исследовательскую программу «Региональная политика Российской Федерации в области образования».

6.3. Учредить издание журнала «Интеграция образования» на базе Мордовского государственного университета.

6.4. Рассмотреть вопрос о нормативной базе формирования УМО по национально-региональным компонентам государственных образовательных стандартов.

* * *

Участники всероссийской конференции обращаются к академической общественности всех субъектов Российской Федерации с призывом активнее включиться в реформирование отечественной системы образования, сохранение и развитие единого образовательного пространства страны, его структурирование на принципах цивилизованного федерализма, территориально-отраслевого государственно-общественного управления, автономии образовательных учреждений.

Приняты 14 ноября 1996 г.



О.А. ЖУЧКОВ

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА)

Высшее образование является тем социальным институтом, который ответствен за наследование, накопление и воспроизводство научных знаний, культурных ценностей и норм. Эта уникальная миссия предполагает выполнение вузами всех прагматических задач — от подготовки специалистов и проведения исследований до удовлетворения потребностей личности в интеллектуальном развитии и формировании общественного мнения.

Одним из приоритетных направлений новой политики в области образования является его регионализация, обусловленная реформированием всех сфер жизни общества, переходом к рыночной экономике, расширяющими самостоятельность регионов. В этой ситуации деятельность высшей школы должна быть приближена к реальным условиям и специфическим требованиям конкретных национально-, административно- и производственно-территориальных образований на основе сочетания общегосударственных, национальных, местных и индивидуальных интересов с интересами всех групп, слоев населения, субъектов хозяйствования, ассоциативных и корпоративных образований, органов управления и самоуправления. Причем эти интересы должны учитываться на всех направлениях деятельности вузов — социальном, экономическом, демографическом и др. Только в этом случае регионы будут, на наш взгляд, заинтересованы в развитии вузов и оказывать им необходимую поддержку.

ЖУЧКОВ Олег Александрович, председатель научно-методического совета по образованию в области строительства и архитектуры Дальневосточного регионального учебно-методического центра, профессор.

Вузовский комплекс Дальнего Востока является одной из составляющих единого образовательного пространства России. Занимая 36,4% ее территории, где проживает всего 5,5% населения, Дальний Восток имеет 7,0% вузов с 4,4% студенчества страны. Стратегия ресурсодобычи (лесной, минерально-сырьевой, океанической) при малой переработке, ориентации на рынок европейской России и республик бывшего СССР, закрытости по оборонным соображениям, значительная доля принудительного труда при освоении земельных ресурсов, существенная властная, финансовая и товарная зависимость от центра поставили регион в изменившейся ситуации в особенно трудное положение. Оказавшись в центре геополитического треугольника Западная Европа — Северная Америка — Юго-Восточная Азия, имея возможность естественных контактов с Тихоокеанским экономическим сообществом и обеспечивая России главные выходы на морские акватории, регион оказался перед неизбежностью выбора новой стратегии социально-экономического развития.

Каковы же основные формы и методы организации образовательной деятельности вузов Дальнего Востока в этих условиях?

Формирование здесь регионального научно-производственного комплекса высшей школы происходит достаточно динамично. При росте числа вузов наблюдается последовательное снижение студенческого контингента в связи с его потерей во время обучения и некоторым снижением приема (особенно по безотрывным формам, что специфично для региона и сказывается на продолжающемся уменьшении числа выпускников). Концентрация вузовского потенциала весьма неравномерна: почти 70% его приходится на Приморье и Хабаровский край, причем более трети академического и 42% научного потенциала региона принадлежит первому как наиболее освоенному и заселенному. Поэтому здесь показатели удельной численности студенчества сопоставимы со среднероссийскими и существенно выше региональных.

В регионе идет последовательная университетизация высшего образования. Здесь представлены все 3 типа университетов: классические, технические и(или) профильные. Следует отметить, что многие из вновь образованных университетов пока могут быть аккредитованы в этом статусе с достаточной степенью условности, поскольку университет — это прежде всего мощная фундаментальная подготовка (включая социально-экономические и общепрофессиональные основы),

взаимодополняющие специальности, отвечающие потребностям региона в соответствующих кадрах, высокий научный уровень и наличие признанных научных школ, право на образовательные уровни высшей квалификации по ведущим специальностям — от магистра до доктора наук. В принципе же в каждом регионе должны быть университеты, выполняющие роль центров образования, науки и культуры.

Первые академии созданы на базе сильных отраслевых вузов транспорта и вполне соответствуют своему статусу, отражая специфику региона. Остальные вузы представлены специализированными институтами (частично — высшими училищами или школами) и несмотря на ведомственную принадлежность нацелены на нужды региона.

Вузовский комплекс Дальнего Востока насчитывает более 200 специальностей, из которых к гуманитарным и социально-экономическим относится лишь около 30%. Конкурсный же спрос населения сегодня ориентирован прежде всего на них. Юриспруденция, лингвистика, психология, менеджмент, коммерция, аудит, бухгалтерский учет и др. имеют конкурс от 6 — 7 до 8 — 9 чел. на место. Высока и договорная оплата за обучение сверх установленного приема несмотря на отсутствие соответствующих лицензий и недостаток научно-педагогического персонала высшей квалификации. На инженерно-технические специальности конкурс составляет от 1 до 4 чел. на место. В последние годы наблюдается тенденция к некоторому его росту (из-за снижения приема и ограниченной доплаты на договорных условиях). Можно ожидать дальнейшего роста масштабов вузовского комплекса региона в связи: пока — со стремлением молодежи учиться «около дома», а затем — с неизбежными мерами по заселению Дальнего Востока (в перспективе, по расчетам экспертов, до 50 млн чел.).

Важным направлением региональной политики в области образования является формирование уровневой системы управления им в новых условиях. В компетенции Министерства общего и профессионального образования РФ должны остаться, на наш взгляд, такие функции, как регулярная оценка состояния системы общего и профессионального образования, сопоставление ее уровня с международным, прогноз развития; представление аналитических докладов о состоянии и предложений по ее развитию в Государственную Думу и Правительство России; разработка проектов законодатель-

ных актов и нормативов; разработка стандартов образования, соответствующих международному уровню; лицензирование и аккредитация вузов, ведение их государственного реестра; реализация исследовательских и экспериментальных проектов в области образования; координация международного сотрудничества. В компетенцию региональных органов управления образованием должны входить проведение федеральной политики в области образования и финансовое подкрепление гарантий его доступности путем выделения субвенций местным бюджетам, формирование последних в части расходов на образование и соответствующих фондов его развития; разработка и контроль за внедрением национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов; установление региональных нормативов финансирования образования, местных налогов на его цели, а также норм материально-технического обеспечения студентов и научно-педагогических работников; информационное и материально-техническое обеспечение вузов; создание, реорганизация и ликвидация вузов регионального подчинения и формирование по согласованию с министерством государственных органов управления образованием; разработка и реализация региональных (включая международные) программ развития высшего образования с учетом региональных и национальных особенностей.

Практика разграничения полномочий породила форму соглашений между администрациями регионов и Министерством общего и профессионального образования РФ (одними из первых на Дальнем Востоке их заключили Республика Саха (Якутия) и Амурская область). Непосредственно за региональную политику в области образования в администрациях отвечают соответствующие структуры. Часть полномочий может делегироваться мэриям вузовских центров.

Результаты взаимодействия вузов с территориальными администрациями уже приносят определенные плоды. Решаются такие вопросы, как закрепление за вузами земли и недвижимости, частичное целевое субсидирование из местного бюджета, контрактное обучение студентов по направлению администрации, выделение «губернаторских» стипендий наиболее успевающим студентам, посредничество администрации в создании при ведущих вузах центров новых зарубежных технологий для малого и среднего бизнеса, а также во вхождении вузов в территориальные и международные ассо-

циации, введение льготных налогообложения и коммунальных платежей, финансирование совместных объектов социальной инфраструктуры вузов.

Участвуя в долгосрочных региональных программах («Высшее образование в России», «Университеты России»), вузы региона получают возможность научного сопровождения своей деятельности, обмена опытом, разработки собственных региональных программ («Дальний Восток России», «Приморье»). В результате этого представляется реальным подготовить программу и пакет документов по реформированию высшей школы в каждой республике, крае, области. В данной программе можно выделить 7 направлений:

— реформирование структуры и содержания высшего образования;

— реформирование системы вузов и создание региональных научно-образовательных комплексов и ассоциаций;

— интеграция вузов с учреждениями общего и среднего профессионального образования;

— реформирование послевузовского образования;

— интеграция вузовского научного потенциала для нужд социально-экономического развития территории;

— формирование единой межвузовской инфраструктуры образовательного процесса и научных исследований;

— адаптация вузов к рыночной экономике.

Организация работ по такой программе должна осуществляться координационным советом, включающим представителей заинтересованных сторон.

Имея общерегиональную концепцию развития высшего образования, каждый субрегион может иметь согласованные ориентиры его развития в своей программе. В этой работе трудно переоценить роль местных органов службы занятости, на которую возложены задачи прогнозирования кадрового спроса на основе изучения структурных сдвигов в производстве, демографической ситуации и других факторов. При должной постановке дела в этих службах может формироваться региональный экономический спрос на специалистов с высшим образованием, корректирующий социальный спрос.

Одним из острых вопросов регионализации высшего образования остается переход на новые условия финансирования. Даже при благоприятном «рыночном» бюджете его доля, видимо, будет составлять не более 60 — 70% потребности вузов. Сюда же входят и субрегиональное бюджетное финан-

сирование (например, 2 — 3-годичных колледжей в составе вузов), и субвенции территориальным образованиям на нужды высшей школы, и финансирование фундаментальных НИР. При снижении федеральной доли с 70 до 40% к 2005 г. субрегиональная и муниципальная составляющие бюджета должны вырасти до 20%. Тогда, по оценкам экспертов, в ближайшие 6 — 10 лет средства заказчиков кадров (разных форм собственности — по индивидуальным договорам со студентами, на переподготовку и повышение квалификации работников) могут составить 15 — 20%; личные средства обучающихся (оплата дополнительных образовательных, информационных, социально-культурных услуг и др.) — 5 — 7; доходы от коммерческой деятельности вузов — до 10; прочие доходы (пожертвования благотворительных фондов, частных лиц, субъектов хозяйствования на поддержку особо одаренной молодежи, социально слабозащищенных категорий молодежи, проведение профориентационной работы, развитие учебной и социокультурной базы) — около 3%. Следовательно, установка государственных вузов на финансирование из местных бюджетов и внебюджетных источников, на наш взгляд, должна быть однозначной. Их доля пока составляет в среднем 20 — 25% и складывается в основном из оплаты за обучение и непрофильной коммерческой деятельности.

В связи с этим нельзя не сказать о приватизации и создании негосударственных высших учебных заведений в регионах. Мы являемся принципиальными противниками приватизации вузов (по крайней мере в ближайшие 20 — 30 лет). В подавляющем большинстве развитых стран 75 — 90% студентов учится в государственных вузах. Если бы речь шла о создании новых вузов в дополнение к существующим с целью расширения «образовательного поля» и масштабов высшего образования, вряд ли стоило возражать. Но приватизация меняет лишь форму собственности (а к чему это ведет в России, мы видим на примере других сфер деятельности). Новые же структуры, как правило, создаются на тех же площадях, с минимумом капитальных вложений и с более чем сомнительными образовательными последствиями. Об этом свидетельствует анализ деятельности ряда негосударственных вузов. К тому же кадровое обеспечение многих региональных государственных вузов оставляет желать лучшего, а новые структуры «вербуют» не худших специалистов. Между тем появление негосударственных вузов — процесс объек-

тивный и необходимый. Это и условие успеха вузовских реформ, и конкуренция вузов, и привлечение дополнительных финансовых ресурсов. По-видимому, постепенно будет преодолено скептическое отношение к негосударственным вузам и традиционно негативное — к платным формам обучения. Но для этого необходимы соответствующие социально-экономические условия и недвусмысленные законодательные положения. Пока же региональным органам управления и вузовской общественности разумнее действовать по принципу «не навреди».

Особо следует сказать об организационном управлении вузами в новых условиях. Мировой опыт практического менеджмента подсказывает, что сегодня необходимо формирование гибких образовательных структур на основе взаимодействия субрегиональных вузовских комплексов. Во главе каждого из них предпочтительны вузы университетского типа, имеющие организацию типа «конгломерат», динамичную, ориентированную на определенный этап развития или конкретную ситуацию и сочетающую разные структуры. Такая комплексная структура может быть умеренно иерархична и нацелена на децентрализацию полномочий. В компетенции верхнего уровня управления университетом находятся выработка стратегии, долгосрочное планирование, распределение дефицитных ресурсов, координация и оценка действий в рамках всего комплекса. Структурные же подразделения обладают оперативной независимостью. При этом аппарат ректора (либо президента) университета представляет собой исполнительную власть, Ученый совет — «законодательную» академическую, Попечительский совет — связь с общественностью.

Практика региональной координации высшего образования в последние годы породила ряд новых форм, апробированных жизнью. На Дальнем Востоке, например, к ним можно отнести Дальневосточный региональный учебно-методический центр (ДВ РУМЦ) с правами регионального УМО, Региональный межвузовский центр координации и экспертизы научных исследований, Научно-координационный Совет региональных отделений и центров российских академий, Региональный филиал Исследовательского центра высшей школы (изучаются проблемы региональной политики и регионального мониторинга высшего образования), межвузовский факультет повышения квалификации преподавателей и другие структуры. Эта деятельность осуществляется на принципе головного

университета и межвузовских координационных советов при нем. Сегодня к вузовскому комплексу региона примкнули вузы Читинской области и Республики Бурятия (всего 9), что несколько осложнило работу. Имеется интересная практика координации по отдельным направлениям высшего образования (например, строительство).

В условиях реформирования системы образования большое внимание должно уделяться содержанию образовательно-профессиональных программ, реализуемых в регионах. Согласно Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования, содержание образовательно-профессиональных программ, отражающее региональные особенности подготовки специалистов, определяется национально-региональным компонентом высшего образования и устанавливается в порядке, изложенном в Законе РФ «Об образовании» (ст.29). При этом введение национально-регионального компонента не должно приводить к снижению требований, установленных федеральным компонентом государственного образовательного стандарта, который надо рассматривать как обязательный минимум требований для данных программ. Он фиксируются в примерном учебном плане с учетом рекомендаций соответствующего УМО.

На наш взгляд, состав и структура национально-регионального компонента с учетом предложений вузов должны рассматриваться НМС по направлениям образования, а затем Советом ДВ РУМЦ (с последующим утверждением на региональном уровне по согласованию с Министерством общего и профессионального образования РФ). Эти дополнительные требования могут быть общерегиональными, субрегиональными, муниципальными; касаться всех программ или конкретных направлений, специальностей, программ; носить общеконцептуальный характер (например, подход к высшему техническому образованию с учетом специфики региона) или касаться отдельных циклов знаний (гуманитарного, социально-экономического, естественно-научного, общепрофессионального, специального); отражать подходы к решению проблем регионального развития: социально-демографических, экологических, экономических, национальных (малых народностей), безопасности жизнедеятельности, информационно-компьютерных, предпринимательских, лингвистических (языки стран азиатско-тихоокеанского региона) и др. Сегодня уже представляется возможным по отдельным направлениям и даже в целом

по образовательно-профессиональной программе региона разработать национально-региональный компонент.

Наконец, следует сказать о том, что еще не всегда осознается вузовской общественностью и не находит должного отражения в содержании образования. Речь идет о технологиях обучения. Хотим мы того или нет, мировая цивилизация вступает в постиндустриальную фазу развития, соответственно меняются ее технологии. В последних помимо энергетического и машиноориентированного аспекта все большее значение приобретает организационно-деятельностный, информационный. При автоматизированном производстве (в любой сфере деятельности) роль все большего числа людей меняется: от операторов машин к творческой организации деятельности на их основе. Значит, и роль образования заключается не столько в передаче научных знаний и опыта, сколько в оснащении обучающихся методологией разных видов деятельности с усилением интеллектуальной составляющей.

Итак, вузовской системе выпала миссия начать изменения структуры общества на пороге XXI в. С этих позиций, пожалуй, и стоит осуществлять практические шаги в области регионализации высшего образования, руководствуясь главной заповедью науки — «предвидение и полезность».

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 28 января 1997 г. № 76
г.Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НАУКЕ И ТЕХНОЛОГИЯМ

Правительство Российской Федерации **постановляет**:
утвердить прилагаемое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по науке и технологиям.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ЧЕРНОМЫРДИН

ПОЛОЖЕНИЕ О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОМИТЕТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НАУКЕ И ТЕХНОЛОГИЯМ

1. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям (ГКНТ России) является федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» формирование и практическое осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения, включая межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению.

2. В своей деятельности Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением.

3. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям осуществляет свою работу во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Российской академией наук, отраслевыми академиями наук, сотрудничает с научными организациями и общественными объединениями, образовательными учреждениями высшего профессионального образования в решении стоящих перед ним задач.

4. Основными задачами Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям являются:

1) формирование и реализация единой государственной научно-технической политики, а также функциональное регулирование деятельности в сфере науки и технологий;

2) определение приоритетных направлений развития науки и техники и составление перечня критических технологий гражданского назначения, разработка организационных и экономических механизмов реализации выбранных приоритетных направлений;

3) организация работы по решению важнейших межотраслевых научно-технических проблем; разработка и содействие в реализации федеральных научно-технических программ,

согласование состава научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, содержащихся в федеральных целевых программах;

4) создание экономических, организационных и правовых условий, стимулирующих научную и инновационную деятельность, повышающих заинтересованность хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности в использовании современных достижений науки и новейших технологий;

5) разработка в установленном порядке предложений для внесения их в проект федерального бюджета на планируемый период по разделу, предусматривающему ассигнования на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, а также текущее финансирование программ и проектов по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения;

6) координация работ по формированию и использованию государственных ресурсов научно-технической информации;

7) содействие развитию и регулирование международного научно-технического сотрудничества;

8) разработка и осуществление комплекса мер по сохранению и развитию научно-технического потенциала России, социальной защите научных работников, специалистов научных организаций и работников сферы научного обслуживания.

5. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям в соответствии с возложенными на него задачами:

1) осуществляет межотраслевую и межрегиональную координацию при формировании государственной научно-технической политики; подготавливает предложения к проекту доклада Правительства Российской Федерации о направлениях государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды;

2) осуществляет методическое руководство, организацию и координацию работ при разработке предложений по приоритетным направлениям развития науки и техники и перечню критических технологий гражданского назначения, федеральным научно-техническим программам и содействует в установленном порядке их реализации;

3) организует разработку и подготавливает прогнозы научно-технического развития, принимает участие в подготовке предложений по формированию прогноза и программы социально-экономического развития, государственной структурной и инновационной политики;

4) выступает в установленном порядке государственным заказчиком федеральных и других научно-технических программ и проектов, выдает с согласия организаций независимо от их отраслевой принадлежности, организационно-правовых форм и форм собственности заказы на реализацию научно-технических разработок, организацию экспертиз, заключает с ними контракты (договоры) на выполнение этих работ;

5) рассматривает федеральные и межотраслевые научно-технические программы, разделы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ федеральных и межгосударственных целевых программ, а также международные с участием Российской Федерации научно-технические программы и проекты, организует их экспертизу и контролирует выполнение;

6) участвует в составлении перечней важнейших строек и объектов науки для включения их в федеральную инвестиционную программу;

7) осуществляет меры по развитию инновационного предпринимательства и привлечению инвестиций в научно-техническую сферу;

8) разрабатывает меры по совершенствованию механизма экономического регулирования научно-технической деятельности и производственного освоения научно-технических достижений, развитию контрактной системы организации научных исследований и разработок;

9) разрабатывает методологию и систему показателей эффективности результатов научных исследований и разработок;

10) подготавливает и вносит в установленном порядке предложения в проект федерального бюджета; в пределах своей компетенции определяет и уточняет состав субъектов финансирования по разделу, предусматривающему ассигнования на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу, и объемы выделяемых им бюджетных средств; вносит предложения по корректировке годовых планов бюджетного финансирования, их разбивке по кварталам, целевым и предметным статьям и видам расходов; распределяет в пределах, определяемых Министерством финансов Российской Федерации, лимиты текущего финансирования федеральным органам исполнительной власти, федеральным целевым программам, целевым бюджетным фондам, другим субъектам финансирования;

11) определяет состав исполнителей и объектов финансирования по приоритетным направлениям развития науки и техники, осуществляет в установленном порядке их текущее финансирование из средств федерального бюджета и других источников независимо от организационно-правовых форм и форм собственности организаций исполнителей;

12) проводит конкурсы на лучшее решение важнейших научно-технических проблем, проектов федеральных научно-технических программ, разработок технологий и новой техники;

13) участвует в соответствии с действующим законодательством в финансировании региональных научно-технических программ и проектов, имеющих важное межрегиональное и федеральное значение;

14) осуществляет в установленном порядке регистрацию и ведет реестр межотраслевых внебюджетных фондов научно-исследовательских опытно-конструкторских работ и освоения новых видов наукоемкой продукции, организует работу Российского фонда технологического развития;

15) утверждает номенклатуру специальностей научных работников;

16) осуществляет совместно с Министерством иностранных дел Российской Федерации, а в части, касающейся СНГ, также с Министерством Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств координацию деятельности в области международного научно-технического сотрудничества;

17) разрабатывает и вносит в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения о заключении международных договоров о научно-техническом сотрудничестве; участвует в согласовании проектов указанных договоров, подготавливаемых другими федеральными органами исполнительной власти, а также соглашений международного характера, подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

18) ведет учет договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, заключаемых государственными научными организациями и учреждениями;

19) обеспечивает в установленном порядке формирование и координацию деятельности российских частей межправительственных комиссий, межведомственных комиссий, комитетов, рабочих групп и иных смешанных структур по международному научно-техническому сотрудничеству;

20) осуществляет по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации подбор и представление к назначению на должность сотрудников аппарата атташе и групп по науке и технике дипломатических представительств Российской Федерации, а также оперативную координацию их деятельности;

21) организует за рубежом информационно-рекламную работу по пропаганде достижений Российской Федерации в области науки и техники, а также продвижение на зарубежный рынок передовых технологий; осуществляет командирование за границу специалистов по вопросам, входящим в его компетенцию; проводит аккредитацию иностранных фирм и организаций, осуществляющих в Российской Федерации деятельность в области науки и технологий; финансирует проводимые в пределах своей компетенции мероприятия, связанные с выполнением международных обязательств Российской Федерации;

22) разрабатывает меры, направленные на формирование единого информационного пространства государств — участников Содружества Независимых Государств в области науки и техники, развитие, эффективное использование государственных информационных ресурсов и создание информационных, телекоммуникационных систем и информационной инфраструктуры в этой сфере, и участвует в реализации этих мер;

23) определяет порядок государственной регистрации и учета обязательных экземпляров неопубликованных документов — результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых всеми организациями Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;

24) в соответствии с законодательством Российской Федерации дает разрешения на проведение морских научных исследований на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

25) разрабатывает методологию и организует проведение статистических обследований в сфере науки и техники, включая подготовку, утверждение в установленном порядке форм статистической отчетности с учетом действующих международных стандартов; издает информационно-аналитические материалы;

26) вносит в Правительственную комиссию по научно-технической политике в установленном порядке предложения о

присвоении научным организациям статуса государственного научного центра Российской Федерации, ведет реестр этих центров;

27) осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности Совета по присуждению премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники;

28) подготавливает предложения по работе Правительственной комиссии по научно-технической политике, организует реализацию ее решений, осуществляет организационно-техническое обеспечение работы экспертно-консультативного совета при этой Комиссии.

6. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям имеет право:

1) создавать научные и координационные советы, научно-технические комиссии, экспертные и рабочие группы по важнейшим межотраслевым проблемам науки и техники и федеральным научно-техническим программам, формировать дирекции федеральных научно-технических программ, по которым ГКНТ России является государственным заказчиком;

2) иметь в своем распоряжении резерв бюджетных ассигнований для финансирования научных исследований и мероприятий по содействию научно-техническому прогрессу, необходимость выполнения которых возникает в течение года;

3) проводить проверки эффективности использования научными организациями средств федерального бюджета, выделенных на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения, в том числе выполняемых научными предприятиями оборонных отраслей промышленности;

4) проводить в пределах своей компетенции и в установленном порядке переговоры с представителями зарубежных государств, иностранных и международных организаций, подписывать международные договоры межведомственного характера;

5) выдавать в установленном порядке разрешения об открытии представительств иностранных фирм и организаций, осуществляющих научно-техническое сотрудничество с Россией; осуществлять визовую поддержку иностранных специалистов обращаться за получением виз при оформлении служебных поездок за границу непосредственно в дипломатические и консульские представительства иностранных государств в России;

6) принимать решения в установленном порядке о закупке за счет выделенных централизованных валютных и рублевых ассигнований научно-технической литературы, лицензий, а также образцов продукции, оборудования и комплектующих изделий, в том числе для освоения лицензий;

7) заключать в установленном порядке соглашения с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимодействии в области науки и техники;

8) получать в установленном порядке от государственных органов статистики, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеющиеся у них данные, необходимые для работы ГКНТ России.

7. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям возглавляет председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Председателем Правительства Российской Федерации.

Председатель Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям несет персональную ответственность за выполнение возложенных на ГКНТ России задач и осуществление им своих функций.

Председатель Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством Российской Федерации.

8. Председатель Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям:

1) руководит деятельностью ГКНТ России;

2) распределяет должностные обязанности между заместителями председателя и руководителями структурных подразделений ГКНТ России;

3) утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата ГКНТ России в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и предельной численности его работников, положения о структурных подразделениях, а также смету расходов на содержание центрального аппарата ГКНТ России в пределах утвержденных на соответствующий период бюджетных ассигнований;

4) назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата ГКНТ России;

5) издает в пределах своей компетенции приказы, распоряжения, дает указания, организует и проверяет их исполнение.

В необходимых случаях указанные акты издаются совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти;

6) определяет в рамках компетенции ГКНТ России перечень сведений, относящихся к государственной тайне;

7) осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Председатель Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям вправе делегировать отдельные предоставленные ему полномочия подчиненным должностным лицам, кроме прав, относящихся к исключительной компетенции председателя.

9. В Государственном комитете Российской Федерации по науке и технологиям образуется коллегия в составе председателя ГКНТ России (председатель коллегии), его заместителей по должности и членов коллегии. Персональный состав коллегии, кроме лиц, входящих в ее состав по должности, утверждается Правительством Российской Федерации по представлению председателя ГКНТ России. В состав коллегии при необходимости могут входить также представители других федеральных органов исполнительной власти, ведущие ученые и специалисты.

Коллегия рассматривает важнейшие вопросы деятельности Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям.

10. Финансирование центрального аппарата Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям осуществляется за счет средств федерального бюджета, направляемых на государственное управление.

11. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям имеет подведомственные организации, научные и иные учреждения.

12. Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, расчетный и иные счета в учреждениях банков.

13. Местонахождение Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям — г. Москва.

«Российская газета». 1997. 19 февр.

17—18 декабря 1996 г. в Москве состоялось общее годовое собрание Международной академии регионального развития и сотрудничества (МАРС), на котором обсуждались актуальные проблемы регионального развития и межрегиональной кооперации, региональной политики в Европе, региональной деинтеграции и новой интеграции в рамках СНГ и другие вопросы.

Вниманию читателей предлагаются учредительные документы Международной академии регионального развития и сотрудничества.

Международная академия регионального развития и сотрудничества (МАРС) создана с целью объединения и координации усилий ученых, практиков государственного и муниципального управления, представителей деловых кругов разных стран для содействия устойчивому развитию регионов и разностороннему взаимовыгодному региональному сотрудничеству..

Идея создания Международной академии регионального развития и сотрудничества поддержана рядом международных и национальных организаций, ведущими учеными-регионалистами многих стран, главами региональных администраций, представителями делового мира.

Академия зарегистрирована в ноябре 1995 г. в г. Москве как негосударственная некоммерческая организация.

Основные задачи Академии:

— проведение фундаментальных и прикладных научных исследований для регионов на основе международной кооперации и координации научной деятельности;

— осуществление научного, информационного и правового обеспечения деятельности в области управления, политики, экономики на уровне отдельных регионов, а также отношений регионов между собой и с государственными и межгосударственными структурами;

— организация и осуществление разработки и экспертизы региональных проектов и программ;

— подготовка и переподготовка специалистов по проблемам регионального развития и регионального сотрудничества.

В соответствии со своими задачами и направлениями деятельности Академия проводит работу по следующим науч-

ным дисциплинам: экономика, социология, политология, демография, география, экология, геология, урбанистика, управление, право, картография, архитектура, инженерные дисциплины и др. При этом Академия отдает предпочтение междисциплинарным и комплексным разработкам.

В сферу деятельности Академии входят:

— территориальная структура и территориальная организация национальной экономики;

— взаимодействие регионов в рамках государств и межгосударственных союзов;

— региональные и межрегиональные рынки товаров, труда и капитала;

— региональная политика;

— региональная экология и природопользование;

— региональные и межрегиональные аспекты демографии, занятости, образования, здравоохранения, культуры, безопасности граждан;

— региональная и межрегиональная инфраструктура;

— системы расселения, проблемы городов и сельских населенных пунктов.

Потенциал Академии

Академия привлекает к своей деятельности в качестве равноправных членов выдающихся ученых, администраторов, политиков, предпринимателей различных стран. Объединение усилий государственных и коммерческих структур позволяет Академии разрабатывать научно обоснованные проекты и программы развития регионов, способствующие привлечению в регионы инвестиций, использованию передового управленческого и технологического опыта, выходу регионов на мировые рынки.

Соответствующие документы будут готовиться с привлечением международных экспертов и консультационных фирм в «формате», привычном для зарубежных инвесторов и государственных учреждений. Академия намерена готовить и хозяйственно-рекламные материалы по регионам, отдельным городам и объектам.

Академия является центром научно-практического сотрудничества регионов различных стран. Это позволяет на регу-

лярной основе обмениваться научным и практическим опытом. Совместно с организациями-партнерами Академия планирует проведение в различных регионах научно-практических конференций по наиболее острым проблемам их развития, путям преодоления кризиса и перехода к устойчивому развитию, возможностям использования мирового опыта.

Периодическими изданиями Академии являются журнал «Региональное развитие и сотрудничество», первый номер которого (на русском и английском языках) выйдет в конце 1996 г., и «Бюллетень Академии». Академия будет также издавать фундаментальные труды по направлениям своей деятельности, включая энциклопедии,словари-справочники и серии монографий.

В ближайших планах Академии — создание учебного центра по подготовке специалистов в области региональной политики и развития, районной планировки. Центр будет организовывать семинары и летние школы, поддерживать деятельность постоянного консультационного пункта, осуществлять издание учебно-методической литературы.

В 1996 г. Академия участвовала в организации и проведении международной конференции «Стратегия обеспечения устойчивого социально-экономического развития России: региональный аспект» (март, г.Воронеж), конференции «Регионы в новых хозяйственных условиях» (май, г.Воронеж), международной конференции (сентябрь, г.Кемерово) и в заседании рабочей группы по поощрению коммерческого сотрудничества между российским Дальним Востоком и Западным побережьем США (сентябрь, г.Хабаровск).

Структура Академии

Академия состоит из коллективных и индивидуальных членов.

Коллективными членами Академии могут быть юридические лица любого государства, специализирующиеся в области теории и практики регионального развития и сотрудничества, а также в смежных областях знаний и практической деятельности.

Индивидуальные члены Академии — действительные члены (академики) и члены-корреспонденты — избираются пожизненно из ведущих специалистов, внесших большой вклад

в теорию и практику регионального развития и регионального сотрудничества.

В соответствии с Положением о первых выборах в Академию они были проведены представителями коллективных членов-соучредителей 25 апреля 1996 г. Второй тур выборов состоялся в рамках первого Общего собрания Академии 15 мая 1996 г. В настоящее время Академия насчитывает 26 академиков и 10 членов-корреспондентов. Члены Академии образуют Общее собрание, которое принимает решения по принципиальным вопросам деятельности Академии и избирает новых членов и Президиум Академии. Прием новых индивидуальных членов осуществляется на Общем собрании, коллективных — Президиумом с последующим утверждением Общим собранием.

На первом Общем собрании 15 мая 1996 г. Президентом Академии единогласно избран Гранберг Александр Григорьевич — академик РАН, Председатель Совета по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству.

Рабочим органом Академии является Исполнительная дирекция. Ее задачи — научно-организационная и финансовая поддержка всех направлений деятельности Академии, решение оперативных вопросов. Исполнительным директором избран Марков Константин Владимирович.

В рамках Академии создаются секции и рабочие группы с участием ученых, специалистов, представителей государственных структур и делового мира, в задачу которых входит научно-практическая деятельность и содействие сотрудничеству по конкретным проблемам и направлениям.

В настоящее время при Академии действуют:

Секция экономической географии — председатель чл.-корр. МАРС М.К.Бандман. (Секция функционирует с 1983 г. сначала при Научном совете Комитета системного анализа АН СССР «Региональные системы», а позднее при Научном совете РАН «Экономика регионов и межрегиональных отношений»);

Российская секция Международной ассоциации региональной науки — председатель академик МАРС М.М.Албегов;

Теоретико-методологический семинар — руководитель О.С.Пчелинцев.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ УСТАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ АКАДЕМИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА

Статья 1. Общие положения

1.1. Международная академия регионального развития и сотрудничества, именуемая в дальнейшем Академия, является негосударственной, некоммерческой организацией.

1.2. Наименование Академии:

— полное на русском языке: «Международная академия регионального развития и сотрудничества»;

— краткое на русском языке: «МАРС»;

— полное на английском языке: «International Academy of Regional Development and Cooperation»;

— краткое на английском языке: «ARD».

1.3. Юридический адрес Академии: 117822, г.Москва, ул.Вавилова, д.7.

1.4. Срок деятельности Академии не устанавливается.

Статья 2. Цели и задачи Академии

2.1. Академия ставит своей основной целью объединение усилий ученых, практиков государственного и муниципального управления, представителей бизнеса для решения широкого круга задач в области регионального развития и сотрудничества.

2.2. Реализация целей и задач Академия осуществляет деятельность в следующих направлениях:

— проведение фундаментальных и прикладных исследований самостоятельно или совместно с другими организациями;

— участие в разработке, экспертизе и осуществление проектов и программ регионального развития и межрегионального сотрудничества;

— обеспечение взаимодействия науки и практики в планировании, управлении, политике на уровне отдельных регионов, а также отношений регионов между собой и с государственными и межгосударственными структурами;

— разработка и поддержка программ подготовки и переподготовки специалистов по проблемам регионального развития и регионального сотрудничества;

— издательская деятельность, в том числе выпуск периодических изданий Академии: журнала «Региональное развитие и сотрудничество» и «Бюллетеня Академии». Академия издает также фундаментальные труды по направлениям своей деятельности, включая энциклопедии, словари-справочники и серии монографий.

2.3. В соответствии со своими задачами и направлениями деятельности Академия проводит работу по следующим научным дисциплинам: экономика, социология, политология, демография, география, экология, геология, урбанистика, управление, право, картография, архитектура, инженерные дисциплины и др. При этом Академия отдает предпочтение междисциплинарным и комплексным разработкам.

2.4. Академия выполняет исследования и экспертизы в инициативном порядке и по заказам международных и национальных организаций, региональных и городских администраций, предпринимательских структур.

Статья 3. Правовой статус Академии

3.1. Академия является некоммерческой организацией и не преследует цели извлечения прибыли.

3.2. Академия является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, расчетный и валютный счета в учреждениях банков, печать со своим наименованием на английском языке и другие реквизиты.

Академия приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации.

Академия вправе от своего имени заключать договоры, приобретать имущественные права и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском судах.

3.3. Академия может быть учредителем и участником предприятий любой организационно-правовой формы в соответствии с действующим законодательством.

3.4. Академия вправе в установленном порядке создавать на территории России и за границей свои отделения и представительства, осуществляющие свою деятельность на принципах финансовой самоятоятельности и хозрасчета. Взаимоотношения Академии с филиалами строятся на договорной основе.

3.5. В своей деятельности Академия руководствуется Гражданским кодексом РФ, принятым Государственной Думой 21 октября 1994 г., действующим законодательством и настоящим Уставом.

3.6. Все средства, полученные Академией в результате ее деятельности, направляются на достижение ее уставных целей для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и не могут распределяться учредителем на другие цели.

Статья 4. Финансово-хозяйственная деятельность

4.1. Имущество Академии образуется за счет:

— регулярных и единовременных поступлений от учредителей и членов Академии;

— добровольных взносов и пожертвований;

— выручки от реализации товаров, работ, услуг;

— дивидендов (доходов, процентов) по акциям, облигациям, иным ценным бумагам и вкладам;

— других, не противоречащих действующему законодательству, поступлений.

4.2. Доходы Академии расходуются только на достижение целей, определенных настоящим Уставом, и не могут распределяться по усмотрению учредителя на иные цели.

Статья 5. Органы управления Академии

5.1. Высшим руководящим органом Академии является Общее собрание членов Академии, далее «Собрание».

5.2. К исключительной компетенции Собрания относятся:

5.2.1. Внесение изменений и дополнений в Устав Академии.

5.2.2. Избрание Президиума Академии в составе Президента Академии, Вице-президентов, Главного ученого секретаря и членов Президиума Академии.

5.2.3. Избрание Председателя и членов Ревизионной комиссии.

5.2.4. Определение главных задач и приоритетных направлений деятельности Академии, утверждение программы деятельности на год, бюджета Академии и годовых результатов деятельности.

5.2.5. Утверждение правил приема и исключения из Академии.

5.3. Годовое Общее собрание членов Академии созывается Президиумом ежегодно для рассмотрения и утверждения отчета Президиума о работе за истекший год и решения других вопросов, относящихся к компетенции Собрания.

Внеочередные собрания созываются Президиумом Академии по инициативе самого Президиума, Ревизионной комиссии или не менее 20% действительных членов.

5.4. Решения вопросов об изменении Устава Академии, ее реорганизации и ликвидации принимаются при согласии трех четвертей от числа присутствующих на собрании.

5.5. Собрание ведет Президент Академии, а в его отсутствие один из Вице-президентов или членов Президиума.

5.6. В промежутках между общими собраниями высшим органом управления Академии является президиум Академии.

Численность Президиума Академии устанавливается Общим собранием, но она должна быть нечетной.

5.7 В полномочия Президиума Академии входит решение всех вопросов деятельности, если они не отнесены к исключительной компетенции Общего собрания.

5.8. Президиум Академии осуществляет следующие основные функции:

5.9. Разработка и осуществление программ деятельности, направленных на достижение уставных целей Академии и выполнение иных решений Общего собрания.

5.10. Принятие решений об учреждении предприятий, отделений, секций и представительств Академии, об участии в качестве учредителя других юридических лиц, о членстве в союзах и ассоциациях.

5.11. Подбор руководителей Академии, назначение на должность и освобождение от должности Исполнительного директора и главного бухгалтера Академии, определение круга задач и вопросов, решения по которым входят в компетенцию Исполнительного директора, утверждение штатного расписания и основных принципов кадровой политики. Руководство текущей деятельностью Академии осуществляет Администрация Академии, возглавляемая Исполнительным директором. Исполнительный директор утверждается в должности решением Президиума Академии по представлению Президента Академии.

Исполнительный Директор в пределах своей компетенции действует без доверенности от имени Академии, представляет ее интересы, распоряжается ее средствами и имуществом, заключает договоры, выдает доверенности, открывает счета в банках и других кредитных организациях, осуществляет прием на работу, издает приказы и дает указания, обязательные для всех сотрудников Академии.

5.12. Исполнительный директор:

5.12.1. Обеспечивает выполнение решений Общего собрания и Президиума Академии.

5.12.2. Руководит работой аппарата Академии.

5.12.3. Несет в пределах своей компетенции персональную ответственность за использование средств и имущества Академии в соответствии с ее уставными целями.

5.13. В целях контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Академии Общее собрание избирает Ревизионную комиссию и ее Председателя.

Проверки осуществляются Ревизионной комиссией по поручению Общего собрания, Президиума Академии, Председателя Президиума Академии или по собственной инициативе.

Ревизионная комиссия ежегодно отчитывается на Общем собрании о состоянии финансовой деятельности Академии.

ПОЛОЖЕНИЕ О ЧЛЕНСТВЕ В МЕЖДУНАРОДНОЙ АКАДЕМИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА

1. Членами Международной академии регионального развития и сотрудничества (далее по тексту «Академия») могут быть физические и юридические лица любого государства.

2. Академия состоит из действительных членов (академиков), членов-корреспондентов и коллективных членов (соучредителей).

Каждое юридическое лицо, принятое в коллективные члены (соучредители), приобретает соответствующие права коллективного члена Академии после внесения вступительного взноса.

3. Действительные члены (академики) и члены-корреспонденты Академии избираются Общим собранием по представлению коллективных членов (соучредителей), Президиума Академии и действительных членов Академии.

4. Выборы индивидуальных членов проводятся тайным голосованием.

В бюллетень для тайного голосования вносятся все предложенные к избранию кандидатуры. Избранным в Академию считается каждый кандидат, за которого проголосовало не менее 2/3 участвовавших в выборах.

Избранным академикам и членам-корреспондентам Международной академии регионального развития и сотрудничества вручается Диплом.

5. Действительные члены (академики) имеют право:

— избирать и быть избранными в руководящие органы Академии;

— участвовать с правом решающего голоса в голосовании на Общем собрании Академии по вопросам, вынесенным на рассмотрение Общего собрания;

— вносить на рассмотрение руководящих органов Академии предложения по вопросам, входящим в круг деятельности Академии;

— участвовать в реализации проектов и программ Академии и иных мероприятий, проводимых Академией, ее структурными подразделениями;

— пользоваться в первоочередном порядке услугами Академии.

Действительные члены (академики) обязаны:

— активно способствовать решению задач, стоящих перед Академией;

— соблюдать Устав Академии;

— выполнять решения руководящих органов Академии.

6. Члены-корреспонденты Академии имеют право:

— участвовать в работе Общего собрания Академии без права голоса;

— вносить на рассмотрение руководящих органов Академии предложения по вопросам, входящим в круг деятельности Академии;

— участвовать в реализации проектов и программ Академии и иных мероприятиях, проводимых Академией, ее структурными подразделениями;

— пользоваться услугами Академии.

Члены-корреспонденты Академии обязаны:

— активно способствовать решению задач, стоящих перед Академией;

— соблюдать Устав Академии;

— выполнять решения руководящих органов Академии.

7. Коллективные члены (соучредители) Академии осуществляют организационное, техническое и финансовое обеспечение деятельности МАРС, участвуют в разработке проектов и программ МАРС.

Коллективный член Академии имеет право:

— участвовать в составлении и реализации планов Академии;

— обращаться в органы Академии по вопросам научного, экономического, организационно-методического характера и получать соответствующую помощь и поддержку;

— доводить до сведения выборных, исполнительных и контрольных органов Академии потребности и интересы своих организаций;

— использовать возможности Академии для обучения, стажировки и повышения квалификации своих сотрудников;

— пользоваться научной базой Академии в соответствии с установленными правилами;

— в установленном порядке получать информацию о деятельности Академии и другие необходимые информационные и методические материалы;

— в приоритетном порядке участвовать в программах и проектах Академии;

— обращаться в Академию для защиты своих прав и интересов.

Коллективный член Академии обязан:

— соблюдать Устав Академии;

— своевременно внести вступительный взнос;

— оказывать содействие работе Академии;

— выполнять решения руководящих органов Академии.

8. Вступительный взнос для приема в Академию в качестве коллективного члена составляет денежную сумму, эквивалентную не менее 20 000 долларов США. Вступительный взнос вносится единовременно на основании договора, заключаемого с Академией.

В качестве вступительного взноса могут быть признаны:

— затраты на организацию и проведение международных конференций и семинаров;

— затраты на обеспечение материально-технической базы Академии и организации издательской деятельности;

— обеспечение Академии заказами на выполнение работ по профилю ее деятельности, обеспечивающими затраты на содержание и развитие Академии в размере суммы вступительного взноса.

ПРЕЗИДИУМ МЕЖДУНАРОДНОЙ АКАДЕМИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА

Гранберг Александр Григорьевич — президент,
Артоболевский Сергей Сергеевич — член президиума,
Данилов-Данильян Виктор Иванович — член президиума,
Куклинский Антони — член президиума,
Маточкин Юрий Семенович — член президиума,
Милюков Анатолий Илларионович — член президиума.

4 декабря 1996 г. в Государственном комитете Российской Федерации по науке и технологиям состоялось совещание, посвященное организации Союза развития наукоградов России.

Вниманию читателей предлагается сообщение о работе совещания, подготовленное А.М.Октябрьским, главным специалистом отдела региональной научно-технической политики Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям, а также Устав и состав Правления Союза.

СОЗДАН СОЮЗ РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ РОССИИ

Учредительное совещание открыл председатель Государственного комитета РФ по науке и технологиям (ГКНТ России) **В.Е. Фортов**, который отметил, что опыт нашей страны в создании наукоградов получил распространение во всем мире, например в США, Японии и др. странах. В наукоградах России накоплен мощный научно-технический потенциал по самым современным и перспективным направлениям науки и техники. Для его сохранения и развития необходима специальная комплексная программа, учитывающая, в частности, что научные организации и научно-производственные комплексы являются градообразующим фактором. Для реализации программы должны быть привлечены все современные экономические механизмы; выработана эффективная, адаптированная к условиям конкретного наукограда и рынка инновационная политика.

В современных сложных социально-экономических условиях важным фактором выживания являются инициативы самих наукоградов. Представляется полезным опыт городов Дубна и Пущино в развитии высшего, среднего специального образования. Так, в г.Пущино открыты Пущинский государственный университет, финансируемый из федерального бюджета, и Пущинский высший агробиологический колледж; в г. Дубне — Международный университет природы, общества и человека «Дубна», финансируемый из местного бюджета. Профессорско-преподавательский состав этих учебных заведений был сформирован в основном из ученых, работающих в градообразующих научных организациях города. Такой подход позволяет частично решать проблему сохранения интеллектуального потенциала наукограда, создания новых рабочих мест и подготовки квалифицированных кадров для различных сфер науки и хозяйства страны.

Адресная поддержка приоритетных направлений науки и технологий в конкретных наукоградах со стороны ГКНТ России, продолжил свое выступление докладчик, возможна лишь при тесном взаимодействии с администрацией города.

В.Е.Фортов указал также на необходимость использования средств массовой информации для привлечения общественного мнения к проблемам науки и наукоградов. Целесообразность и важность учреждаемого Союза развития наукоградов, по его мнению, для городского сообщества, субъектов Российской Федерации и в целом для России трудно переоценить.

В качестве куратора от ГКНТ России по проблемам наукоградов был представлен заместитель председателя **В.Н.Алимпиев.**

На совещании выступили мэры наукоградов **Ю.А.Ильин** (г.Протвино), **В.Э.Прох** (г.Дубна), **М.В.Шубин** (г.Обнинск), **В.П.Савченко** (г.Фрязино) — инициаторы создания Союза; **В.А.Лапин** — начальник департамента по проблемам местного самоуправления Миннаца России; депутат Государственной Думы **А.К.Захаров** и др. В их выступлениях отмечались своевременность и актуальность создания Союза. Кроме того, важным условием успешного решения проблем наукоградов, по их мнению, является принятие закона «О статусе наукограда Российской Федерации». Последний вариант его проекта, предложен Советом Федерации для второго чтения в Государственной Думе. На статус наукограда в настоящее время могут претендовать более 60 поселений.

В прениях по проекту Устава Союза выступающими было указано на ряд недостатков, в том числе редакционного характера, которые должны быть исправлены в рабочем порядке.

Затем состоялись выборы президента, вице-президентов и правления Союза.

Проблема наукоградов находит все более широкую поддержку у научной общественности страны. Иллюстрацией этого служит организация V международной конференции «Наукограды России—97: Правовые и организационно-экономические аспекты государственной политики по развитию наукоградов России», которая пройдет в г. Обнинске 15—18 апреля 1997 г.

Проект

УСТАВ СОЮЗА РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ РОССИИ

1. Общие положения

1.1. Союз развития наукоградов России (именуемый далее — Союз) является основанной на членстве некоммерческой организацией в форме некоммерческого партнерства.

1.2. Союз создан городами с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала — наукоградами, а также организациями и гражданами Российской Федерации для содействия его членам в осуществлении деятельности, направленной на достижение целей, определенных настоящим Уставом.

1.3. Союз действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом Российской Федерации «О некоммерческих организациях», иными актами законодательства Российской Федерации и настоящим Уставом.

1.4. Союз действует на основе добровольного членства, в тесном взаимодействии с иными организациями, общественными объединениями, учреждениями, государственными органами и органами местного самоуправления, учреждениями и отдельными лицами, проявляющими интерес к работе Союза.

1.5. Союз с момента государственной регистрации является юридическим лицом, обладает обособленным имуществом на правах собственности и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, имеет самостоятельный баланс, расчетный и иные счета (в т. ч. в иностранной валюте) в учреждениях банков, круглую печать и штампы со своим наименованием, эмблему (фирменный знак), может иметь значки, вымпелы, флажки со своей эмблемой и другую атрибутику.

1.6. Союз может от своего имени заключать договоры, приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, арбитражном и третейском суде, вправе совершать любые, не противоречащие законодательству и настоящему Уставу сделки.

1.7 Полное официальное наименование Союза:

на русском языке: Некоммерческое партнерство «Союз развития наукоградов России»; на английском языке: Nonçommerzial partnership «Naukograd divelopment union of Russia».

1.8. Союз осуществляет свою деятельность на всей территории Российской Федерации. Союз создан без ограничения срока деятельности.

1.9. Место нахождения Союза: _____

2. Цели и задачи Союза

2.1. Целью Союза является содействие объединению усилий органов местного самоуправления городов с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала — наукоградов, научных, образовательных, производственных и иных организаций и предприятий, ученых и специалистов для обеспечения устойчивого развития этих городов; формирования и реализации их роли как точек роста российской экономики на локальном, региональном и федеральном уровнях на базе науки, образования и высоких технологий, содействие расширению цивилизованных интеграционных процессов России со странами ближнего и дальнего зарубежья.

2.2. Задачами Союза являются:

2.2.1. Содействие сохранению и развитию интеллектуального и научно-технического потенциала наукоградов, эффективному использованию этого потенциала в интересах городов, регионов, России в целом.

2.2.2. Содействие в создании, экспертизе и продвижении программ развития наукоградов на федеральном, региональном и локальном уровнях.

2.2.3. Содействие развитию нормативно-правовой базы деятельности наукоградов, а также функционирования науки, наукоемких производств, образования в целом на основе опыта наукоградов.

2.2.4. Содействие в привлечении потенциала наукоградов для решения общефедеральных задач, в т.ч. реализуемых в рамках целевых федеральных (президентских) программ.

2.2.5. Организация выставок, конференций, совещаний, ориентированных на решение общих и частных проблем наукоградов, а также по вопросам, связанным с развитием и использованием их потенциала.

2.2.6. Развитие международного сотрудничества наукоградов, в т.ч. по вопросам международной кооперации городов науки и высоких технологий.

2.2.7. Содействие в привлечении инвестиций в наукограды.

2.2.8. Содействие развитию инновационной деятельности в наукоградах.

2.2.9. Содействие развитию информационной базы наукоградов и соответствующих средств телекоммуникаций.

2.2.10. Содействие в решении вопросов развития образования в наукоградах, включая подготовку и переподготовку кадров.

2.2.11. Взаимодействие с органами власти регионального и федерального уровней по вопросам деятельности наукоградов, включая вопросы социального характера.

3. Предмет деятельность Союза

3.1. Предметом деятельности Союза является:

— представление и защита законных интересов своих членов в государственных и общественных органах;

— информирование граждан о своей деятельности через средства массовой информации;

— проведение встреч членов Союза с гражданами;

— ведение избирательной, в том числе агитационной кампании в пользу поддерживаемых Союзом кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также на выборные должности, оказание им всесторонней поддержки;

— содействие деятельности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления в поддержке ими целей Союза;

— проведение инициативных научных исследований, социологических опросов;

— проведение симпозиумов, семинаров, выставок и иных мероприятий в стране и за рубежом;

— ведение просветительской, культурной, творческой и иной подобной деятельности;

— создание информационных баз и банков данных;

— оказание информационной, социально-правовой помощи членам Союза, иные действия с целью защиты их интересов, чести и достоинства;

— защита авторских прав, патентование научно-технических разработок;

— предоставление образовательных, культурных, информационных, посреднических и иных услуг членам Союза, а также гражданам и юридическим лицам;

— привлечение необходимых специалистов, экспертов, организация сотрудничества с юридическими и физическими лицами для реализации целей и задач Союза;

— получение благотворительных взносов от российских и иностранных физических и юридических лиц;

— благотворительная деятельность путем передачи (дарения) юридическим и физическим лицам денежных средств, продуктов питания, товаров и другого имущества;

— изготовление и реализация сувенирной и иной продукции, в том числе со своей символикой;

— осуществление информационной, редакционно-издательской, радио- и телевещательной, полиграфической и рекламной деятельности;

— издание информационных бюллетеней, газет, журналов, брошюр, научно-методической литературы, книг;

— ведение хозяйственной и предпринимательской (в том числе внешнеэкономической) деятельности, соответствующей целям, для достижения которых создан Союз;

— осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации.

3.2. Союз, обладая правом собственности на имущество в соответствии с действующим законодательством, владеет, пользуется и распоряжается всем имуществом, переданным ему членами Союза, а также имуществом в денежной и натуральной форме, приобретенным Союзом по иным основаниям в соответствии с действующим законодательством.

3.3. Союз в установленном порядке может участвовать в капитале хозяйственных обществ и товариществ, учреждать дочерние предприятия, создаватъ филиалы, представительства и другие обособленные подразделения как на территории России, так и на территории иностранных государств, входить в союзы, ассоциации и другие объединения.

3.4. Союз имеет право совершать всякого рода сделки и юридические акты, осуществлять связи с зарубежными партнерами, открыватъ представительства и филиалы, другие структурные подразделения Союза, строить, приобретать, отчуждать, брать и сдавать в наем всякого рода движимое и

недвижимое имущество, приобретать, изготовлять и реализовывать инвентарь и оборудование, необходимые для своей деятельности.

3.5. Союз отвечает по своим обязательствам в пределах принадлежащего ему имущества, на которое по российскому законодательству может быть обращено взыскание. Имущество, переданное Союзу его членами, является собственностью Союза. Члены Союза не отвечают по его обязательствам, а Союз не отвечает по обязательствам своих членов.

Государство не отвечает по обязательствам Союза, равно как и Союз не отвечает по обязательствам государства.

4. Членство в Союзе

4.1. Членами Союза могут быть:

— города (районы, поселки и др. поселения) с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала, находящиеся в Российской Федерации и являющиеся муниципальными образованиями (далее — наукограды);

— организации — юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста.

Наукограды участвуют в Союзе в качестве субъектов гражданского права на основании и в соответствии с порядком участия муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, определенным Гражданским кодексом Российской Федерации.

4.2. Члены Союза должны разделять цели и задачи Союза, признавать его Устав, уплачивать вступительные и членские взносы, принимать участие в деятельности Союза, либо оказыватъ ему содействие в других формах.

4.3. Член Союза — гражданин, либо общественное объединение может состоять в общественных объединениях, чьи программные документы и практическая деятельность не противоречат целям, задачам и принципам Союза.

4.4 Основанием для вступления в члены Союза является заявление в Правление Союза с рекомендацией двух членов Союза.

4.5. Прием в члены Союза осуществляется решением Правления Союза. Членами Союза признаются участники конференции по созданию Союза, утвердившей настоящий Устав —

с момента проведения этой конференции. Также прием в члены Союза осуществляется решением руководителя представительства Союза в наукограде — члене Союза, с последующим утверждением его решения Правлением Союза.

4.6. Члены Союза (их представители — для наукоградов и юридических лиц) имеют право:

— участвовать в его деятельности в соответствии с настоящим Уставом;

— выступать и голосовать на собраниях территориальных представительств, действующих в тех наукоградах, в которых они зарегистрированы по месту жительства (место нахождения);

— участвовать в заседаниях Правления с правом совещательного голоса;

— вносить на рассмотрение Правления вопросы, касающиеся деятельности Союза;

— получать инфомацию о деятельности Союза и его органов;

— избирать и быть избранными во все органы Союза;

— получать информацию о деятельности Союза, о планируемых акциях и мероприятиях, принимать в них участие;

— участвовать в реализации проектов и программ Союза;

— получать моральную, правовую, организационную и материальную поддержку Союза в осуществлении социально значимых инициатив, авторских проектов и программ, соответствующих целям и задачам Союза;

— по своему усмотрению выходить из Союза.

4.7 Член Союза обязан:

— активно участвовать в работе Союза, проявлять инициативу, содействовать успешному выполнению стоящих перед ним задач;

— соблюдать требования Устава Союза;

— исполнять принятые на себя обязательства по отношению к Союзу;

— оказывать содействие Союзу в осуществлении его деятельности;

— не делать заявлений и не совершать от имени Союза действий, противоречащих принятым решениям его высших органов, а также по вопросам, решения по которым этими органами не принимались;

— уплачивать вступительные и членские взносы.

4.8. Члены Союза вправе приостановить свое членство в Союзе или свободно выйти из него. Члены Союза могут быть исключены из Союза решением Правления за действия, противоречащие Уставу Союза.

4.9. Членство в Союзе автоматически приостанавливается в случаях:

— неуплаты вступительного взноса в течение двух месяцев с момента принятия решения о принятии в члены Союза;

— неуплаты членского взноса в течение шести месяцев с начала очередного календарного года.

Во всех случаях приостановления членства не учитываются голоса таких членов Союза (его представителей) на конференции Союза, заседаниях Правления Союза, а количество лиц, необходимое для признания конференции (заседания Правления) правомочной и принятия решения, уменьшается на соответствующее число.

4.10. По решению правления Союза определенные лица могут признаваться почетными членами Союза за свои заслуги перед Союзом в реализации его целей и задач.

5. Органы управления Союза

5.1. Органами управления Союза являются: общее собрание, Правление, Президент, вице-президенты, директор Союза, ревизионная комиссия.

Срок полномочий руководящих органов Союза определяется общим собранием.

5.2. Высшим органом управления Союза является общее собрание (именуемое далее — конференция), проводимое не реже одного раза в год.

Конференция Союза созывается Правлением Союза по решению Правления или по требованию:

— не менее 1/5 членов Союза, оформленному в виде подписных листов с указанием необходимых данных, определяемых Правлением, о подписавшемся лице;

— не менее 1/3 членов Правления Союза;

— не менее 1/3 наукоградов — членов Союза;

— Президента Союза;

— ревизионной комиссии, оформленному решением комиссии.

Сроки созыва конференции и повестка дня определяются Правлением и объявляются им не позднее, чем за неделю до проведения конференции.

Конференция может рассматривать любые вопросы деятельности Союза.

5.3. К исключительной компетенции конференции относится:

— утверждение Устава Союза, внесение в него изменений и дополнений;

— определение приоритетных направлений деятельности Союза, принципов формирования и использования его имущества;

— утверждение годового отчета Правления и сообщения ревизионной комиссии;

— избрание Президента, вице-президентов Союза и досрочное прекращение их полномочий;

— определение численного состава и избрание членов Правления Союза и досрочное прекращение их полномочий;

— избрание ревизионной комиссии Союза;

— принятие решения о реорганизации либо ликвидации Союза.

Конференция правомочна, если на ней присутствует более половины членов Союза (их представителей).

Решения конференции принимаются большинством голосов от числа присутствующих на конференции членов Союза, за исключением решений по вопросам утверждения Устава Союза, внесения в него изменений и дополнений, реоганизации или ликвидации Союза, по которым решения принимаются большинством 2/3 голосов от числа присутствующих членов Союза.

На конференции ее участники обязаны голосовать лично, не допускается одновременное голосование одного и того же лица от имени более чем одного члена Союза.

Правомочность конференции и ее решений определяются с учетом п. 4.9. настоящего Устава.

На конференции с правом решающего голоса вправе присутствовать граждане — члены Союза, а также по одному представителю от каждого наукограда и юридического лица — члена Союза, данные представители действуют без доверенности в соответствии с уставами своих муниципальных образований — наукоградов или юридических лиц, либо

по надлежаще оформленной доверенности. Граждане — члены Союза участвуют в конференции лично.

5.4. В период между конференциями постоянно действующим коллегиальным органом управления Союза является Правление Союза. Количественный состав Правления определяется конференцией Союза. Президент и вице-президенты входят в состав Правления по должности. Члены Правления избираются конференцией Союза из числа членов Союза (их представителей — для наукоградов и юридических лиц), при этом среди избираемых членов Правления должно быть не менее половины лиц — представителей наукоградов.

Заседания Правления Союза проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в три месяца. Заседания Правления правомочны при наличии более половины членов Правления. Правление принимает решения большинством голосов от числа членов Правления. Правомочность заседаний Правления и его решений определяется с учетом п. 4.9. настоящего Устава.

Правление рассматривает любые вопросы деятельности Союза, кроме тех, которые отнесены к исключительной компетенции конференции.

Правление Союза:

— принимает решение о принятии в члены Союза;

— созывает конференции Союза;

— утверждает план работы и бюджет Союза, годовой бухгалтерский баланс и отчеты об их выполнении;

— утверждает финансовый план Союза и вносит в него изменения;

— принимает решения о создании филиалов и открытии представительств Союза;

— принимает решения о назначении директора Союза и его заместителей, досрочном прекращении их полномочий;

— утверждает по представлению директора штатных работников Союза;

— утверждает внутренние документы Союза;

— решает иные вопросы деятельности Союза.

5.5. Президент Союза избирается конференцией Союза из числа членов Союза (их представителей — для наукоградов и юридических лиц) и выступает в качестве единолично исполнительного органа Союза.

Президент Союза:

— представляет Союз в российских и международных организациях;

— без доверенности действует от имени Союза;
— председательствует на заседаниях конференции Союза;
— председательствует на заседаниях и руководит работой Правления Союза, созывает Правление;
— подписывает решения и протоколы заседаний конференции Союза и Правления;
— подписывает и расторгает контракт с директором Союза;
— подписывает иные документы Союза, за исключением документов, содержащих финансовые и материальные обязательства Союза.

5.6. Вице-президенты Союза избираются конференцией Союза из числа членов Союза (их представителей — для наукоградов и юридических лиц), при этом среди вице-президентов должно быть не менее одной трети лиц — представителей наукоградов.

Вице-президенты:

— осуществляют полномочия Президента в период его отсутствия либо невозможности исполнениия полномочий по иным причинам и по согласованию с Президентом;
— взаимодействует и курирует работу территориальных представительств Союза;
— выполняет поручения Правления и Президента Союза;
— совместно с директором готовят программы деятельности Союза и представляют их Президенту и Правлению.

В случаях, указанных в настоящем пункте, полномочия Президента осуществляет один из вице-президентов — по согласованию между собой и Президентом, а в случае недостижения такого согласия — по решению Правления.

5.7. Директор Союза назначается на свою должность Правлением Союза.

Директор Союза:

— представляет Союз в российских и международных организациях по вопросам организационной и финансово-хозяйственной деятельности Союза;
— без доверенности действует от имени Союза;
— открывает в банковских учреждениях расчетные и другие счета Союза;
— является распорядителем кредитов;
— издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников Союза;

— принимает на работу и увольняет штатных работников Союза;

— ведет переговоры от имени Союза, подписывает документы, касающиеся экономической и хозяйственной деятельности Союза, подписывает договоры и контракты;

— может временно или частично передавать свои полномочия одному из вице-президентов, членов Правления или штатных работников Союза.

5.8. Штатные работники Союза согласно должностных инструкций и квалификации выполняют работу для достижения уставных целей и задач Союза, по выполнению решений конференций Союза и Правления Союза, программ и планов работы Союза и персональных заданий.

5.9. При Правлении Союза могут решением Правления создаваться совещательные органы.

5.10. Для контроля за выполнением Устава, решений конференции и Правления Союза, финансовой и хозяйственной деятельности Союза, конференция избирает ревизионную комиссию. Члены комиссии не могут быть одновременно членами Правления Союза.

6. Средства и имущество Союза

6.1. Средства и имущество Союза образуются из добровольных взносов и пожертвований, в том числе иностранных организаций и граждан, поступлений от проведения лекций, выставок, культурно-спортивных и иных мероприятий, лотерей, доходов от издательской, производственной, хозяйственной и предпринимательской деятельности, вступительных и членских взносов членов Союза, других не запрещенных законом поступлений.

6.2. Союз может иметь в собственности имущество, объекты социального, культурно-просветительского и иного назначения, оборудование, инвентарь, необходимые для материального обеспечения деятельности Союза в соответствии с уставными целями, задачами и направлениями, а также денежные средства. Имущество и денежные средства Союза отражаются на его балансе.

6.3. Доходы от производственно-хозяйственной деятельности не могут перераспределяться между членами Союза и используются для выполнения уставных целей и задач. Об-

разование и использование средств Союза осуществляется в соответствии с его бюджетом, утверждаемым Правлением.

6.4. Вступительные и членские взносы уплачиваются членами Союза в следующих размерах:

— для наукограда — 10 млн руб.;

— для юридического лица — 500 тыс. руб.;

— для гражданина — 10 тыс. руб.

Членские взносы уплачиваются ежегодно, в течение шести месяцев с начала очередного календарного года. Вступительные взносы уплачиваются в течение двух месяцев с момента принятия решения о принятии в члены Союза. Членские взносы за тот год, в котором произошло вступление в члены Союза, не уплачиваются. Льготы по уплате взносов устанавливаются конференцией Союза.

6.5. Бухгалтерский учет и отчетность ведутся в соответствии с действующим законодательством.

7. Территориальные представительства Союза

7.1. Союз создает в наукоградах свои территориальные представительства. Представительство автоматически считается созданным в наукограде, являющемся членом Союза.

7.2. Представительства Союза могут также создаваться в иных городах и субъектах Российской Федерации.

7.3. Руководителем представительства в наукограде является высшее должностное лицо местного самоуправления наукограда по его уставу.

7 4. Члены Союза, зарегистрированные по месту жительства (месту нахождения) в данном наукограде, могут проводить собрания своего представительства, на котором вправе решать вопросы по проблемам своего наукограда в соответствии с целями Союза, определенными в настоящем Уставе.

Собрания территориального представительства проводятся по мере необходимости, они правомочны при наличии более половины членов Союза, относящихся к данному представительству. Собрание принимает решения большинством голосов от числа присутствующих указанных членов Союза. Правление Союза обязано в первоочередном порядке рассматривать вопросы по обращению территориального представительства.

8. Прекращение деятельности Союза

8.1. Прекращение деятельности Союза происходит путем его реорганизации или ликвидации.

8.2. Реорганизация Союза влечет переход прав и обязанностей, принадлежащих Союзу, к его правопреемникам.

8.3. Ликвидация Союза производится по решению конференции Союза либо по решению суда в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации.

8.4. При реорганизации и ликвидации Союза увольняемым работникам гарантируется соблюдение их прав и интересов в соответствии с законодательством.

8.5. При ликвидации Союза имущество, переданное Союзу в постоянное или временное пользование членами Союза, возвращается этим членам Союза. Порядок использования имущества и денежных средств, оставшихся после производства необходимых расчетов, в случае ликвидации по решению конференции Союза определяется конференцией в соответствии с уставными задачами.

СОСТАВ ПРАВЛЕНИЯ СОЮЗА РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ РОССИИ

Президент Союза:

Долголаптев Владимир Александрович — вице-президент корпорации «Компомаш».

Вице-президенты Союза:

1. Лапин Владимир Александрович — начальник департамента по проблемам самоуправления.

2. Леонтьев Георгий Карпеевич — глава администрации г.Заречного Свердловской области.

3.Прох Валерий Эдуардович — мэр г.Дубна Московской области.

4. Шубин Михаил Владимирович — мэр г.Обнинска Калужской области.

Члены Правления:

1. Борисов Евгений Николаевич — глава администрации п.Черноголовки Московской области.

2. Голубов Борис Игнатьевич — глава администрации г.Юбилейного Московской области.

3. Ильин Юрий Александрович — глава администрации г.Протвино Московской области.

4. Колдаева Надежда Тимоеевна — начальник отдела науки и вузов администрации Московской области.

5. Коптюг Валентин Афанасьевич — Председатель Сибирского отделения РАН.

6. Красников Николай Григорьевич — глава администрации п.Кольцово Новосибирской области.

7 Кузнецов Михаил Иванович — советник корпорации «Компомаш».

8. Никитина Наталья Константиновна — Президент корпорации «МетаСинтез».

9. Опланчук Анатолий Владимирович — глава администрации г.Снежинска Челябинской области.

10. Подуфалов Николай Дмитриевич — зам.министра общего и профессионального образования Российской Федерации.

11. Савченко Владимир Петрович — глава администрации г.Фрязино Московской области.

12. Фетисов Вячеслав Петрович — консультант Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Совета Федерации.

13. Цыб Анатолий Федорович — директор Медицинского научного радиологического центра РАМН г.Обнинска.

Проект

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О СТАТУСЕ НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий федеральный закон определяет порядок присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации, особенности функционирования наукограда Российской Федерации, особенности отношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления наукограда Российской Федерации в области обеспечения функционирования и социально-экономического развития наукограда Российской Федерации.

Глава I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Наукоград Российской Федерации — муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, созданным или создаваемым для осуществления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров по приоритетным для государства направлениям развития науки и техники.

Научно-производственный комплекс наукограда Российской Федерации — совокупность субъектов, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для данного наукограда направлениям развития науки и техники.

Субъекты научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации — юридические лица, граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, их объединения, которые осуществляют научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для данного наукограда направлениям

развития науки и техники и зарегистрированы в установленном порядке в данном наукограде Российской Федерации.

Статья 2. Законодательство о наукограде Российской Федерации

Законодательство о наукограде Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», настоящего федерального закона и принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Глава II
ПРИСВОЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОМУ ОБРАЗОВАНИЮ СТАТУСА НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДОСРОЧНОЕ СНЯТИЕ СТАТУСА НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 3. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации

Признание муниципального образования наукоградом Российской Федерации осуществляется посредством присвоения этому муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Статус наукограда Российской Федерации присваивается указом Президента Российской Федерации по совместному представлению Правительства Российской Федерации и органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованному с органом местного самоуправления муниципального образования, на срок до двадцати пяти лет.

Указом Президента Российской Федерации о присвоении статуса наукограда Российской Федерации в соответствии с приоритетными для государства направлениями развития науки и техники определяются поддерживаемые государством

направления развития муниципального образования, приоритетные для данного наукограда Российской Федерации направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров, формы государственной поддержки этих приоритетных направлений, основные задачи и направления развития научно-производственного комплекса данного наукограда Российской Федерации, а также меры по развитию наукоемких производств и инфраструктуры данного наукограда Российской Федерации.

Статус наукограда Российской Федерации по истечении установленного срока может быть присвоен вновь в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 4. Право инициативы в присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации

Право инициативы в присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации принадлежит муниципальному образованию, субъекту Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование, Правительству Российской Федерации.

Статья 5. Досрочное снятие с муниципального образования статуса наукограда Российской Федерации

Статус наукограда Российской Федерации может быть досрочно снят с муниципального образования указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации, органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления муниципального образования в следующих случаях:

— исключение из числа приоритетных для государства направлений развития науки и техники приоритетных направлений научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров, установленных для данного наукограда Российской Федерации указом Президента Российской Федерации;

— несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации его основным задачам, определенным указом Президента Российской Федерации;

— подача мотивированного ходатайства муниципального образования о досрочном снятии статуса наукограда Российской Федерации.

Статья 6. Порядок рассмотрения инициативы в присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и предложений о досрочном снятии этого статуса

Порядок рассмотрения инициативы в присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и предложений о досрочном снятии с муниципального образования этого статуса определяется Правительством Российской Федерации.

Глава III
ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 7. Порядок включения юридических лиц, граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, их объединений в состав субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации

Порядок включения юридических лиц, граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, их объединений, которые осуществляют научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и подготовку кадров по приоритетным для наукограда Российской Федерации направлениям развития науки и техники и зарегистрированы в установленном порядке в данном наукограде, в состав субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации определяется уставом данного наукограда.

Статья 8. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления наукограда Российской Федерации в области обеспечения функционирования наукограда Российской Федерации

Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на решение субъектами научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации основных задач этого комплекса, определенных указом Президента Российской Федерации, формирование и реализацию государственной научно-технической политики, обеспечение функционирования и социально-экономического развития наукограда Российской Федерации, реализацию федеральных и региональных программ, осуществление мер государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров, а также на развитие наукоемких производств и инфраструктуры наукограда Российской Федерации определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, договорами (соглашениями) между Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления наукограда Российской Федерации.

Органы местного самоуправления наукограда Российской Федерации оказывают поддержку научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальным разработкам и подготовке кадров по приоритетным для данного наукограда направлениям развития науки и техники, научно-производственному комплексу наукограда Российской Федерации в решении им основных задач, определенных указом Президента Российской Федерации, а также развитию наукоемких производств и инфраструктуры наукограда Российской Федерации.

Статья 9. Обеспечение органов местного самоуправления наукограда Российской Федерации необходимыми средствами для осуществления отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти

Осуществление органами местного самоуправления наукограда Российской Федерации отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти в соответствии с договорами (соглашениями), предусмотренными статьей 8 настоящего Федерального закона, обеспечивается соответствующими органами государственной власти необходимыми финансовыми и материальными средствами.

Статья 10. Участие в работе органа местного самоуправления наукограда Российской Федерации представителей федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации

Для координации действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления наукограда Российской Федерации по оказанию мер государственной поддержки развития муниципального образования, научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальным разработкам и подготовке кадров по приоритетным для данного наукограда направлениям развития науки и техники, решению научно-производственным комплексом наукограда Российской Федерации его основных задач, определенных указом Президента Российской Федерации, а также развитию наукоемких производств и инфраструктуры наукограда Российской Федерации в работе органа местного самоуправления наукограда Российской Федерации принимают участие представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Порядок участия представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Фе-

дерации в работе органа местного самоуправления наукограда Российской Федерации и полномочия указанных представителей определяются договором (соглашением) между Правительством Российской Федерации, органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления данного наукограда.

Статья 11. Финансовые ресурсы наукограда Российской Федерации

Финансовые ресурсы наукограда Российской Федерации состоят из:

средств местного бюджета, внебюджетных и валютных фондов;

средств федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления для осуществления органами местного самоуправления наукограда Российской Федерации отдельных полномочий, переданных им органами государственной власти;

средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, переданных в установленном порядке органам местного самоуправления для компенсации дополнительных расходов на выполнение решений федеральных органов государственной власти и (или) органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации;

кредитных ресурсов.

Статья 12. Государственная поддержка наукограда Российской Федерации

Признание муниципального образования наукоградом Российской Федерации является основанием для:

распространения в установленном порядке на наукоград Российской Федерации предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации положений о государственной поддержке закрытых административно-территориальных образований;

распространения в установленном порядке на субъекты научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации предусмотренных законами и иными нормативны-

ми правовыми актами Российской Федерации положений о государственной поддержке государственных научных центров Российской Федерации, организаций и предприятий, выполняющих работы в соответствии с федеральными целевыми программами, обеспечивающими поставки продукции для государственных нужд;

финансирования деятельности субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, в том числе работ, выполняемых в соответствии с федеральными и региональными программами, за счет средств федерального бюджета, а также финансирования работ, выполняемых в интересах субъекта Российской Федерации, за счет средств бюджета этого субъекта;

заключения договора (соглашения) между Правительством Российской Федерации, органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления наукограда Российской Федерации о размерах налогов и сборов, оставляемых в распоряжении органа местного самоуправления наукограда Российской Федерации в целях развития инфраструктуры наукограда Российской Федерации;

разработки органом местного самоуправления наукограда Российской Федерации, органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, Правительством Российской Федерации программы комплексного социально-экономического развития наукограда Российской Федерации и ее реализации в порядке, установленном для федеральных целевых программ;

определения и закрепления в установленном порядке территориальных границ наукограда Российской Федерации с учетом основных задач научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, определенных указом Президента Российской Федерации, и перспектив научно-технического и социально-экономического развития наукограда Российской Федерации;

заключения договора (соглашения) между Правительством Российской Федерации и органом местного самоуправления наукограда Российской Федерации о предоставлении государственных гарантий в отношении инвестиционных проектов развития научно-производственного комплекса и инфраструктуры наукограда Российской Федерации в пределах сумм налогов, подлежащих уплате в федеральный бюджет органи-

зациями, расположенными на территории наукограда Российской Федерации.

Статья 13. Контроль за выполнением основных задач научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, целевым использованием государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров, а также развития наукоемких производств и инфраструктуры наукограда Российской Федерации

Контроль за выполнением основных задач научно- производственного комплекса наукограда Российской Федерации, определенных указом Президента Российской Федерации, целевым использованием государственной поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок и подготовки кадров по приоритетным для данного наукограда направлениям развития науки и техники, а также развития наукоемких производств и инфраструктуры наукограда Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации совместно с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 14. Изменение организационно-правовых форм и форм собственности субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации

Признание муниципального образования наукоградом Российской Федерации, истечение установленного срока или досрочное снятие статуса наукограда Российской Федерации не влечет за собой изменение организационно-правовых форм и форм собственности организаций, действующих на его территории.

Субъекты научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, имущество которых относится к федеральной собственности, могут подлежать реорганизации, в том числе с изменением организационно-правовых форм и форм собственности, исключительно на основании решения Правительства Российской Федерации.

Статья 15. Обеспечение эффективного использования материально-технической базы научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации по истечении срока, на который был присвоен статус наукограда Российской Федерации, а также при досрочном снятии этого статуса

По истечении срока, на который был присвоен статус наукограда Российской Федерации, а также при досрочном снятии этого статуса в необходимых случаях соответствующими органами исполнительной власти проводится реорганизация или ликвидация субъектов научно-производственного комплекса, имущество которых относится к государственной или муниципальной собственности, и объектов инфраструктуры наукограда Российской Федерации, определяются направления перепрофилирования деятельности указанных субъектов и формы государственной поддержки, обеспечивающей сохранение и дальнейшее эффективное использование материально-технической базы научно-производственного комплекса данного наукограда.

Статья 16. Обеспечение социальной защиты работников по истечении срока, на который был присвоен статус наукограда Российской Федерации, а также при досрочном снятии этого статуса

Социальная защита работников, высвобождаемых в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности (штата), реорганизации или ликвидации субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, по истечении срока, на который был присвоен статус наукограда Российской Федерации, а также при досрочном снятии этого статуса осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления предусматриваются и осуществляются меры по трудоустройству работников реорганизуемых или ликвидируемых государственных и муниципальных организаций, расположенных на территории наукограда Российской Федерации.

За работниками субъектов научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, имущество которых относится к федеральной собственности, высвобождаемым в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности (штата), реорганизации или ликвидации указанных субъектов на период трудоустройства (но не более чем на шесть месяцев) сохраняются средняя заработная плата с учетом выходного пособия и непрерывный трудовой стаж. Возмещение расходов указанным работникам, вынужденным менять место жительства в случаях досрочного снятия с муниципального образования статуса наукограда Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью граждан, работающим и (или) проживающим в наукограде Российской Федерации, при авариях и иных нештатных ситуациях в субъектах научно-производственного комплекса наукограда Российской Федерации, имущество которых относится к федеральной собственности, осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Глава IV
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

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

ПОСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕТЕНДУЮЩИЕ НА СТАТУС НАУКОГРАДА

Города

1. Балашиха-1 (Московская область)
2. Дзержинский (Московская область)
3. Дзержинск (Нижегородская область)
4. Дмитровград (Ульяновская область)
5. Дмитров-7 (Московская область)
6. Долгопрудный (Московская область)
7 Дубна (Московская область)
8. Железнодорожный (Московская область)
9. Железногорск (Красноярский край)
10. Жуковский (Московская область)
11. Заречный (Свердловская область)
12. Заречный (Пензенская область)
13. Звездный городок (Московская область)
14. Зеленогорск (Красноярский край)
15. Зеленоград (Московская область)
16. Королев (Калининград) (Московская область)
17 Красноярск-26 (Красноярский край)
18. Кремлев(Арзамас-16) (Нижегородская область)
19. Климовск (Московская область)
20. Красноармейск (Московская область)
21. Краснодар-59 (Краснодарский край)
22. Краснознаменск (Голицыно-2) (Московская область)
23. Лесной (Свердловская область)
24. Лыткарино (Московская область)
25. Миасс (Челябинская область)
26. Нижняя Салда (Свердловская область)
27. Новосибирск-49 (Новосибирская область)
28. Новоуральск (Свердловская область)
29. Обнинск (Калужская область)
30. Озерск (Челябинская область)
31. Омск-5 (Омская область)
32. Орево (Московская область)
33. Осташков-3 (Тверская область)
34. Пермь-6 (Пермская область)
35. Приморск (Ленинградская область)
36. Правдинск (Нижегородская область)
37 Протвино (Московская область)

38. Пущино	(Московская область)
39. Радужный	(Владимирская область)
40. Редкино	(Тверская область)
41. Реутов	(Московская область)
42. Североморск	(Мурманская область)
43. Северск	(Томская область)
43. Сергиев Посад	(Московская область)
44. Снежинск	(Челябинская область)
45. Сосновый Бор	(Ленинградская область)
46. Троицк	(Московская область)
47. Трехгорный	(Челябинская область)
48. Усть-Катав	(Челябинская область)
49. Фрязино	(Московская область)
50. Химки	(Московская область)
51. Юбилейный	(Московская область)

Обособленно расположенные части города

1. Академгородок Новосибирского научного центра РАН
2. Академгородок Томского научного центра РАН
3. Академгородок Красноярского научного центра РАН
4. Академгородок Иркутского научного центра РАН
5. Академгородок Сибирского отделения РАСХН

Поселки

1. Нижний Архыз	(Ставропольский край)
2. Белозерский	(Московская область)
3. Борок	(Ярославская область)
4. Кольцово	(Новосибирская область)
5. Краснообск	(Новосибирская область)
6. Менделеево	(Московская область)
7. Меленки	(Владимирская область)
8. Оболенск	(Московская область)
9. Реммаш	(Московская область)
10. Черноголовка	(Московская область)



Н.Д.ПОДУФАЛОВ

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ НАУКОГРАДОВ

Важность решения проблем, связанных с наукоградами, диктуется, на наш взгляд, двумя группами факторов. Первая — это факторы их существования. В России сложилась мощная система наукоградов, которые в свое время обеспечили научное и технологическое первенство России в ряде областей фундаментальной науки, в развитии оборонного, атомного и аэрокосмического комплексов страны, внесли неоценимый вклад в превращение Советского Союза в «супердержаву». Сегодня по ряду объективных и субъективных причин эти научно-технические комплексы оказались в критическом положении, и прежде всего из-за значительного снижения объемов государственной поддержки и конверсии оборонной промышленности. Можно сказать, что они практически остались без заказчика на продукцию. Между тем наукограды, как правило, являются крупными поселениями с обособленными социально-бытовой и культурной инфраструктурой, энергетическими, коммунальными и транспортными системами. Вся социальная сфера в основном содержалась за счет небольшого количества предприятий и НИИ, ради которых создавался наукоград. В условиях хронического недофинансирования началась деградация инфраструктуры. Поэтому с позиции факторов существования наукоградов перед государством стоит задача помощи их населению в выживании в широком смысле этого слова (сохранение социальной инфраструктуры, создание новых рабочих мест и т.д.).

ПОДУФАЛОВ Николай Дмитриевич, заместитель министра общего и профессионального образования Российской Федерации, академик Российской академии образования, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Вторая группа факторов — это факторы развития наукоградов. При переходе экономических реформ из стадии радикального реформирования и стабилизации финансовой системы в стадию завершения структурной реорганизации производства и ускорения темпов прироста продукции и услуг, в условиях открытости экономики и жесткой конкурентной борьбы российских и зарубежных производителей как на внутреннем, так и на внешнем рынке будут востребованы высокие технологии и наукоемкая продукция. Остаются актуальными и вопросы развития оборонного комплекса страны, расширения возможностей получения валюты за счет продажи его продукции. Понятно, что для решения этих проблем лучше всего использовать имеющийся научно-технологический потенциал, значительная часть которого сосредоточена в наукоградах, предприняв шаги по его сохранению на этапе экономического кризиса и дальнейшему развитию по мере увеличения спроса общества и производства на наукоемкую продукцию и высокие технологии.

В условиях структурной перестройки экономики и кризисного состояния наукоемкого производства важнейшая роль в сохранении российского научно-технического потенциала принадлежит государству, причем на всех уровнях управления. Только по мере выхода экономики ив кризиса научно-технический комплекс сможет развиваться самостоятельно (за счет производства) и помощь государства в основном будет нужна при организации фундаментальных научных исследований. Поэтому, с точки зрения факторов развития, в сферу важнейших интересов государства на этапе реформ должны входить вопросы определения основных направлений функционирования научно-технических и производственных комплексов наукоградов, а также различных форм государственной поддержки выполняемых ими исследований и разработкок. Государство должно выступать в качестве их заказчика (или оказывать помощь в его поиске) до тех пор, пока эти функции не смогут в полном объеме выполнять отрасли экономики, предпринимательский сектор. Однако бюджетные возможности государства в условиях кризиса ограничены. Поэтому важно выработать разумную стратегию по этим направлениям.

Прежде всего необходимо, на наш взгляд, завершить формирование законодательно-нормативной базы организации и функционирования наукоградов. Нужен, по крайней мере на

данном этапе, только один закон — «О статусе наукограда Российской Федерации». Предложения же о принятии дополнительно законов о промградах и академгородках могут настолько расширить круг субъектов, требующих поддержки государства, что никакая реальная поддержка им не сможет быть оказана. Академгородки вписываются в концепцию проекта предлагаемого закона о наукоградах, но есть особенность, касающаяся системы управления академгородком. По сути дела его осуществляет президиум соответствующего научного центра. Данный принцип, по нашему мнению, целесообразно реализовать в наукоградах. Однако пока это не удается сделать, поскольку он не в полной мере отвечает механизмам управления, определенным законодательством о местном самоуправлении. Кроме того, у данного подхода достаточно много противников. Поэтому нужно единое решение для всех видов наукоградов — максимальная возможность со стороны государства (соответствующих министерств и ведомств, Российской академии наук) управлять процессами их функционирования с точки зрения решения поставленных перед ними целевых задач, но в рамках законодательства о местном самоуправлении. По-видимому, сейчас не реально говорить о внесении существенных изменений в законодательство о местном самоуправлении. В настоящий момент проект закона о наукоградах готовится ко второму чтению и есть возможность его доработки с учетом предложений со стороны «потенциальных» наукоградов, сделать его более универсальным для различных типов наукоградов. После принятия закона потребуется подготовка либо указа Президента Российской Федерации, либо постановления Правительства Российской Федерации, где должны быть более конкретно определены формы государственной поддержки наукоградов, механизмы реализации закона.

В условиях дефицита бюджетных средств предстоит разработать систему выделения государственных приоритетов в развитии наукоградов и определить реальные объемы государственной поддержки. Важно использовать не только формы финансирования из бюджета соответствующих научно-технических и производственных программ, развития социальной сферы наукоградов, но и предоставлять налоговые и другие льготы, стимулирующие привлечение инвестиций для их развития. Это позволит усилить активность руководителей наукоградов и градообразующих предприятий и организаций,

поднимет их ответственность и будет более «мягкой» нагрузкой для бюджета.

Представляется целесообразным принятие аналогичных решений и программ развития субъектами Федерации и органами местного самоуправления, на территории которых расположен наукоград, внесение соответствующих дополнений в договоры между субъектом Федерации и федеральным центром. Только объединение усилий, финансовых ресурсов всех уровней государственного и муниципального управления может остановить деградацию наукоградов и стать базой их развития.

Наметилась еще одна важная тенденция в развитии наукоградов — более тесное взаимодействие учреждений образования, в первую очередь высшего, с градообразующими предприятиями и НИИ. В ряде наукоградов созданы новые учебные заведения или филиалы ведущих университетов и академий страны, т.е. высшее образование превращается в одну из приоритетных сфер деятельности наукоградов. Это естественный процесс, поскольку в наукоградах сосредоточены уникальные кадры, научное и технологическое оборудование и приборы. Необходимо, чтобы данная тенденция получила развитие и в готовящихся документах, и в уставах наукоградов, и при решении вопросов государственной поддержки наукоградов.

Большая ответственность и роль в сохранении и развитии научно-технического потенциала ложится на руководство наукоградов и градообразующих организаций. От их компетентности и активности во многом зависит эффективность выбора путей перепрофилирования (либо развития перспективных) направлений деятельности, поиск инвестиций, сохранение социальной сферы, темпы создания новых рабочих мест и т.д. Поэтому очень важно при разработке нормативной базы функционирования наукоградов, в их уставах закрепить максимально допустимую степень свободы в выборе управленческих, экономических решений руководством наукоградов и их градообразующих комплексов, возможность принятия в критических случаях единоличных решений. Механизмы управления, присущие «обычным» муниципальным образованиям, вероятно, лучше использовать только при решении вопросов, связанных с социальной сферой наукоградов. Безусловно, при этом должна быть высокой ответственность руководителей за последствия принимаемых решений.

Итак, на наш взгляд, целевой задачей наукограда является решение определенного круга важных для государства научных, научно-технических, технологических и промышленных задач (в реализации цикла от научных разработок до выпуска наукоемкой продукции), естественно, с индивидуальным соотношением объемов науки и производства. Это должно быть определяющим и при нормативно-правовом регулировании деятельности наукоградов, и при установлении форм и объемов их государственной поддержки.



И.В.ГОННОВ



А.П.СОРОКИН

СТРУКТУРНЫЕ, КАДРОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКОГРАДОВ РОССИИ

Важную роль в технологическом развитии России в 1940 — 80-х гг. играли города науки, получившие в последнее время название «наукограды». Их создание отражало мировую тенденцию в организации и управлении научными исследованиями (города-технополисы в США, Англии, Франции, Японии).

Наукограды были нацелены на решение государственных задач по созданию наукоемкой продукции оборонного значения. За счет высокой концентрации научно-технического потенциала они обеспечивали приоритет России в стратегически значимых областях науки и техники. Кризис в экономике привел к распаду многих научных коллективов и научных школ, сокращению численности научного персонала в наукоградах, резкому падению уровня жизни, безработице, утечке кадров за рубеж, к критическим явлениям в социальной сфере. Возникает вопрос: существует ли альтернатива этим процессам?

При определенных условиях наукограды могут выйти на режим устойчивого саморазвития, причем за счет не утраты

ГОННОВ Игорь Васильевич, вице-президент Ассоциации «Обнинск-Технополис», кандидат технических наук.

СОРОКИН Александр Павлович, президент Ассоциации «Обнинск-Технополис», доктор технических наук.

«наукоградовости», а превращения этого потенциала в ресурс развития. Источником развития наукоградов должны стать сама наука и высокие технологии. Для этого нужно, на наш взгляд, несколько изменить финансовые потоки и совершенствовать уже созданные научно-технические комплексы, насыщая их новой инфраструктурой.

В целом же решение проблемы развития наукоградов связано с решением комплекса проблем:

— формирования концепции и приоритетов социально-экономического развития России, обеспечения ее обороноспособности, выработки промышленной, научно-технической и технологической политики и механизмов ее реализации;

— разработки и осуществления программ социально-экономического, промышленного и научно-технического развития субъектов Федерации;

— конверсии военно-промышленного комплекса;

— финансово-кредитной поддержки инновационной сферы и т.д.

Содержание и темпы реализации мер в отношении наукоградов на федеральном и региональном уровнях будут определять альтернативные «сценарии» развития ситуации в наукоградах и в конечном счете их будущий облик:

— превращение отдельных наукоградов в города науки и наукоемкого производства;

— преобразование отдельных наукоградов в международные научно-технические центры;

— превращение отдельных наукоградов в университетские центры образования и фундаментальных исследований;

— утрачивание отдельными наукоградами своего предназначения городов науки и превращение их в зоны экологической опасности или в «спальные города», подобные, например, многочисленным городам-спутникам ближнего Подмосковья.

Сегодня наукограды находятся в бедственном положении. Резко снизился кадровый потенциал их основных научных организаций (в среднем в 2 раза). Из оставшихся сотрудников до 90% в отдельных организациях находится в вынужденных отпусках. Создается ситуация скрытой безработицы. Многие ведущие специалисты уезжают за рубеж. Результаты новейших разработок также вывозятся и реализуются за границей.

В связи с отсутствием средств у заказчиков на выполнение работ подавляющая часть оборудования, среди которого много

уникального, простаивает, что приводит к выходу его из строя и утрате. Отсутствие средств не позволяет проводить его консервацию.

Резкое сокращение финансирования научных организаций наукоградов привело к уменьшению или прекращению исследований даже по приоритетным направлениям, отставанию в обеспечении современными приборами и оборудованием, существенному сокращению капитальных вложений, росту объема незавершенного строительства, консервации строек сферы науки. Ряд научных организаций имеют незавершенное строительство уникальных объектов, начатое до 1992 г. и осуществляемое крайне низкими темпами.

Неравномерное и не в полном объеме финансирование привело к тому, что научные организации и учреждения вынуждены брать банковские кредиты.

Сложившаяся ситуация не позволяет не только сохранить научно-технический потенциал, но и использовать его для развития инновационной деятельности в наукоградах. Она сдерживается также отсутствием нормативной базы. Необходимо, на наш взгляд, разработать законодательные акты, которые обеспечат льготные условия для развития инновационных предприятий, ориентированных на коммерческое использование результатов научных исследований, выполняемых за счет государственных ассигнований. Развитие инновационной деятельности нуждается в создании и использовании новых организационно-экономических форм, таких как технопарки, инновационные центры, венчурные фонды и др. Эффективному управлению развитием наукоградов препятствует и отсутствие достаточно полной информации о комплексном инновационном потенциале этих городов и концепции его развития, а также механизма сбора и анализа этой информации.

Проблема модернизации информационной инфраструктуры наукоградов является важной частью государственной политики их развития. В настоящее время нет единой информационной системы, обеспечивающей обмен информацией не только между наукоградами, но и внутри них, отсутствуют соответствующее законодательное обеспечение, организация безопасности и соблюдения государственной тайны при информационном обмене, недостаточно проработаны вопросы защиты интеллектуальной собственности. В системе государственно-

го управления нет структур, ответственных за организацию и координацию процессов сбора, хранения и передачи информации в наукоградах, что не позволяет продуктивно использовать их научно-технический потенциал.

Являясь территориями с высокой концентрацией опасных технологий и материалов, наукограды всегда представляли собой источник повышенной опасности. В настоящее время кризисные явления усугубили положение, и возникла реальная угроза не только для близлежащих территорий, но и для страны, а также мирового сообщества в целом. Среди характерных черт опасной ситуации, сложившейся в подавляющем большинстве наукоградов, можно выделить следующие:

— угроза хищений опасных для жизнедеятельности людей веществ;

— угроза утечки государственных и коммерческих тайн за рубеж;

— неконтролируемая утечка за рубеж научно-исследовательских результатов вследствие отсутствия цивилизованных, общепринятых в мировой практике, методов международного технологического обмена;

— угроза совершения террористических актов на важных объектах наукоградов.

Таким образом, сегодня существует объективная необходимость усиления государственного контроля за состоянием охраны опасных и секретных технологий в научных организациях и учреждениях. Необходимо также констатировать, что сложившаяся система безопасности наукоградов и близлежащих территорий, соседствующих с научными организациями и учреждениями и подвергающихся суммарной опасности с их стороны, не адекватна новой ситуации и требует существенной модернизации.

Что касается социально-бытовой инфраструктуры наукоградов, то в сегодняшних сложных условиях муниципалитеты этих городов должны взять на себя основную тяжесть содержания ее объектов. Однако по многим причинам они оказываются к этому не готовыми. В условиях отсутствия ведомственного финансирования жилья и социально-культурных объектов наукоградов единственным средством их сохранения является передача в муниципальную собственность на основе ежеквартальных взаиморасчетов. Кроме того, передача в муниципальную собственность означает обслуживание

их предприятиями городских хозяйств, которое осуществляется некачественно и с задержками в связи с отсутствием собственной производственной базы у муниципального городского хозяйства. Это приводит к обветшанию дорогостоящих объектов и их досрочному выходу из строя. Задолженность наукоградов перед муниципальными организациями социально-коммунальной сферы достигает в среднем десятка миллиардов рублей на каждые 100 тыс. горожан.

Кроме того, границы городов, исторически сложившиеся 30—40 лет назад, в настоящее время не удовлетворяют потребностям в свободной территории для строительства социально-культурных объектов и жилья. Распределение земельных участков для жилищного и дачного строительства производится районными властями, как правило, без учета перспектив развития наукоградов.

Возможности развития научной, производственной и социально-культурной сферы наукоградов могут быть реализованы, на наш взгляд, только в результате проведения единой государственной политики, учитывающей исключительную роль наукоградов для развития страны как центров создания новых знаний, технологий и современного образования. Центральной задачей ближайшего периода должны стать обеспечение условий, компенсирующих последствия, связанные с историческим развитием наукоградов, приостановка их распада. Роль государства при этом сводится к содействию в следующем:

— адаптации организационно-экономического механизма функционирования наукоградов к условиям многоукладной экономики;

— привлечении отечественных и иностранных инвестиций на территорию наукоградов в инновационные научно-технические и социальные проекты;

— интенсификации научно-технической инновационной деятельности на базе действующих предприятий наукоградов и вновь создаваемых с негосударственной формой собственности;

— воспроизводстве высококвалифицированного кадрового научно-технического потенциала наукоградов через привлечение талантливой молодежи и ведущих специалистов на основе контрактной системы;

— интенсификации потребления технологий, разработанных в наукоградах, промышленными и сельскохозяйственными производствами страны;

— ускорении выхода наукоемкой продукции на мировой рынок.

Предполагается, что управление процессом сохранения и развития наукоградов должно осуществляться на основе целевой государственной программы. Государственная политика в отношении каждого из наукоградов должна формироваться на основе инвентаризации потенциала, результатов экспертизы концепции развития города и сводиться к определению одного из четырех основных режимов будущего наукоградов: обеспечения минимально допустимого уровня функционирования; сохранения потенциала; ликвидации балласта; развития. В ходе реализации государственной программы потребуются разработка и введение специального нормативно-правового регулирования принципов формирования бюджета наукоградов, налоговой политики и льгот, особого режима приватизации, механизма социальной защиты населения и др. Принятие Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» создаст правовую основу для решения проблем, стоящих сегодня перед наукоградами.



М.В.ШУБИН

НАУКОГРАДЫ КАК ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА

На протяжении всего периода проведения экономической реформы в России ученые, администрация, общественность городов науки ищут пути ее адаптации к условиям рынка, реструктурирования экономики и социальной сферы.

В течение этого времени г. Обнинск был центром анализа и обсуждения проблем наукоградов. За 1991 — 1995 гг. по инициативе администрации и научной общественности г. Обнинска под патронажем Министерства науки и технической политики Российской Федерации и Правительства Российской Федерации здесь состоялись 4 научные конференции по проблемам наукоградов. Обнинск принял непосредственное участие в подготовке и организации обсуждения закона «О статусе наукограда Российской Федерации».

Наукограды, бывшие научной Меккой, переживают сегодня не лучшие времена. Многие из них едва сводят концы с концами. Наукограды были основаны в 1940 — 70-е гг. и за счет высокой концентрации научно-технического потенциала должны были обеспечивать мировой приоритет в стратегически значимых для того времени областях науки и техники. К настоящему времени на статус наукограда могут претендовать около 60 городов, обособленно расположенных частей городов и поселков с общей численностью населения более 3 млн чел. Они расположены преимущественно в Московской области, а также на Урале и в Сибири. Различаются наукограды, специализирующиеся в области физики элементарных частиц, аэрокосмонавтики, энергетики, радиотехники, электроники, биофизики, микробиологии и др. Наукограды строи-

---

ШУБИН Михаил Владимирович, глава городского самоуправления г. Обнинска Калужской области, кандидат экономических наук.

лись вокруг одной или нескольких организаций (учреждений), специализирующихся, как правило, в одной научно-технической области. Это обусловило научно-производственную моноориентацию городов. Финансовые средства выделялись из государственного бюджета и других централизованных источников через отраслевые министерства, академии наук и поступали в эти научно-исследовательские организации не только для финансирования научных исследований и разработок, но и содержания объектов социальной инфраструктуры, находящейся на балансе данных организаций. В местных бюджетах средств на содержание социальной сферы не предусматривалось, а решения по развитию наукоградов принимались руководителями научных организаций, учреждений и соответствующих министерств и ведомств. Поселения рассматривались в качестве придатка к ведомственным организациям, поэтому их судьба оказывалась в полной зависимости от спадов и подъемов в развитии отрасли.

Указанные особенности предопределили возникновение проблем, обострившихся после распада СССР и в условиях экономического кризиса, охватившего Россию. Кризис в экономике привел к остро критической ситуации в наукоградах:

снижение финансирования обусловило сокращение исследований по приоритетным направлениям научно-технического прогресса, распад, а кое-где деградацию научных коллективов и научных школ, уменьшение численности научного персонала почти в 2 раза;

произошло резкое падение уровня жизни, стремительно возросли безработица, утечка кадров за рубеж;

разбалансировка механизма внутренней жизни наукоградов выявила их новое качество как источника повышенной опасности — химической, радиологической, бактериологической, однако крайне неудовлетворительное финансирование не позволяет принять необходимые меры по обеспечению безопасности;

обострились проблемы в социальной сфере (здравоохранение, образование и др.).

Нужны ли наукограды в том виде, в каком они существовали 20 — 30 лет назад? Соответствует ли такая форма научно-технической деятельности решению задач сегодняшнего дня? Кроме удержания приоритета в ряде оборонных отраслей наукограды располагают значительным научно-техническим потенциалом разработок, которые при доведении до то-

варного вида могут поступать на рынок наукоемкой продукции и там реализоваться. Это тот инновационный потенциал, который может явиться источником (катализатором) экономического роста. Кроме того, наукограды обладают мощной экспериментальной базой, позволяющей создать основу для научно-технологического развития России в XXI в.

Другой важный аспект проблемы: почему должны страдать люди, живущие в наукоградах? Государство создало их для решения научно-технических задач особой государственной значимости и после их выполнения должно определить дальнейшую судьбу этих центров науки. Это федеральная проблема, без решения которой наукоградам не выжить. Слишком специфична природа их создания, чтобы требовать от них, как от промышленных предприятий, приспособления к рынку.

Несомненно, что роль наукоградов в современной России должна измениться. К ним необходим особый подход, заключающийся в следующем:

1) из городов оборонного назначения они должны превратиться в центры создания новых технологий и научного знания, реструктурирования российской экономики на базе новых технологий;

2) управление наукой и городом должно осуществляться на основе механизма саморазвития наукограда;

3) при определении государственной политики в отношении конкретного наукограда должен осуществляться индивидуальный подход с учетом его потенциала и условий возможного развития.

История развития г. Обнинска и стоящие перед ним проблемы во многом типичны для наукоградов России. Обнинск, с населением 109 тыс. жителей, расположен на территории 4 297 га в 100 км от Москвы. Его государственный научный сектор включает 13 НИИ, численность 5 из них: ГНЦ РФ Физико-энергетический институт им. А.И. Лейпунского, ГНЦ РФ Обнинское научно-производственное предприятие «Технология», Научно-производственное объединение «Тайфун», Медицинский радиологический научный центр РАМН, филиал ГНЦ РФ Научно-исследовательский физико-химический институт им. Л.Я. Карпова составляет 3/4 работающих в науке. НИИ города обладают мощной базой в области ядерно-физических исследований (5 исследовательских реакторов, 20 критических стендов), технологической и опытно-промышленной

базой в области радиационного материаловедения, керамических и композиционных материалов, оснащенной на современном научно-техническом уровне базой для фундаментальных и технологических исследований в различных областях науки и техники.

Подготовка и переподготовка кадров осуществляется в Обнинском институте атомной энергетики, Центральном институте повышения квалификации, Франко-российском институте делового администрирования, Международной академии современного знания, политехникуме, технических училищах. Эта база интенсивно используется также для проведения различных конференций и совещаний, включая крупные международные мероприятия.

В НИИ города работает около 300 докторов и 1 200 кандидатов наук. Создан ряд научных школ, имеющих международное признание. Высокий уровень исследований обнинских ученых обусловил долговременные научные связи НИИ города с международными организациями, зарубежными научными центрами в различных областях науки. Обнинские ученые сотрудничают со специалистами из Франции, Германии, Великобритании, Швеции, Ирландии, Испании, Бельгии, Италии, Дании, Норвегии, США и других стран.

Вместе с тем Обнинск является одним из центров предпринимательской деятельности в регионе. В настоящее время на территории города зарегистрировано более 3 500 субъектов предпринимательства. Несмотря на общий неблагоприятный экономический климат, развивающий только торгово-закупочную и финансово-посредническую сферы деятельности, предпринимательский сектор города представлен полным спектром направлений деятельности — наукоемкое производство, производство потребительских товаров, торговля, строительство, инжиниринговая и консалтинговая деятельность и др. Денежный оборот на территории города обслуживают 11 кредитно-расчетных организаций.

Предприятия коммунального хозяйства, на которых трудится около 2 000 чел, обеспечивают население и предприятия города теплом, горячей и холодной водой, электроэнергией, а также обслуживают основной объем жилищного фонда, который составляет 32 927 квартир (872 дома).

Все это свидетельствует о том, что в г. Обнинске сосредоточен уникальный научный и деловой потенциал и гармонич-

ное развитие этих составляющих является одной из основных задач администрации города.

Проблема сохранения научно-технического потенциала остается главной. Снижение финансирования из федерального бюджета приводит к неполному использованию научно-технического потенциала города. Так, объем реализации НИОКР в 1995 г. составил 70% от объема 1994 г., численность работающих в НИИ сократилась на 8,4% и этот процесс продолжается. Практически не осуществляется жилищное строительство, велика задолженность НИИ за тепло, электроэнергию, воду.

Обнинск — родина первой атомной электростанции — выделяется среди других наукоградов Минатома России и других ведомств прежде всего ориентированностью различных институтов на решение смежных технологических проблем в области ядерных технологий. Сегодняшние условия могли бы обеспечить быстрые и эффективные решения и вывод наукоемкой продукции на мировой уровень качества благодаря заинтересованности в совместной деятельности. Многосторонние международные контакты также показывают заинтересованность потенциальных заказчиков за рубежом в использовании этих технологий. Однако этому препятствует ряд факторов, сдерживающих развитие города. К ним относятся:

— недостаточные производственные возможности для восприятия наукоемких технологий и идей;

— отсутствие широких горизонтальных связей среди научных коллективов и отдельных ученых;

— внутриинститутская замкнутость и слабость научной инфраструктуры в области информации, патентоведения, приборного оснащения;

— неразвитость службы маркетинга;

— неразвитый рынок жилья;

— недостаточно развитая телефонная и почтовая связь;

— слабая издательская база.

Разработанная администрацией г.Обнинска концепция развития города предусматривает развитие крупных научных направлений в ГНЦ и НИИ города в рамках государственных научных программ, ориентированных на рыночный спрос и постепенное превращение Обнинска в город науки и наукоемкого производства. Это сопряжено со значительными организационными усилиями по реструктуризации научных исследований, управлению наукой на региональном уровне, обеспе-

чению передового образования, развитию инфраструктуры инновационной деятельности.

Рыночная направленность науки вызывает потребность в создании научно-технологических парков, бизнес-инновационных центров, малых научно-технологических предприятий. В условиях г. Обнинска научно-технологические парки могут образовываться на базе НИИ, что позволит использовать их производственную базу и персонал без вложения в создание парков дополнительных крупных финансовых средств.

Градостроительная концепция предполагает строительство нескольких бизнес-центров, которые вместят в себя инкубаторы бизнеса, инновационные банки, патентные фирмы, страховые компании, арендные помещения гибкой технологии для лабораторий.

Концепция развития города рассчитана на период до 2020 г. и предусматривает 3 этапа:

1-й (1996 — 2000 гг.) — развитие инфраструктуры наукограда, выход на коммерческую стадию по крупным проектам; освоение выпуска наукоемкой продукции с реконструкцией производств;

2-й (2001 — 2007 гг.) — развитие базы организаций;

3-й (2007 — 2020 гг.) — функционирование в новой системе науки и производства.

Предполагаемый значительный рост наукоемкой промышленности на первом этапе должен удовлетворяться за счет имеющихся производственных мощностей опытных производств НИИ и приборного завода «Сигнал», которые в настоящее время загружены лишь на 50%. В дальнейшем промышленность наукограда будет характеризоваться развитой промышленной зоной, включающей как уже существующие модернизированные и перепрофилированные предприятия промышленной сферы города, так и вновь созданные недалеко от него — в Малоярославецком, Боровском и Жуковском районах. Для использования земель этих районов необходима проработка с администрацией Калужской области вопроса о создании нового территориального образования — округа в составе г. Обнинска и указанных трех районов. Их земли будут использоваться и для аграрного пояса наукограда.

Целесообразно, исходя из специализации города, создание следующих предприятий:

1) завода по выпуску радиофармпрепаратов и радионуклидных генераторов медицинского назначения в масштабах, обеспечивающих потребности отечественного рынка;

2) завода по выпуску неметаллических материалов (стройматериалы на основе полимерных заполнителей, керамическая цветная черепица, отделочные материалы на основе отходов деревообработки, пенополиэтилен, пенокомпозит, туфополимер, бетонополимер, мраморная плита, сверхтвердая древесноволокнистая плита) для строительной и других отраслей;

3) инженерно-технического центра роботизации для разработки, производства, наладки и испытания технических средств диагностики, локализации и ликвидации аварий на объектах атомной промышленности;

4) завода сложной медицинской техники;

5) завода сложной бытовой техники.

Динамика изменения численности занятых в сфере промышленности города при реализации концепции развития наукограда предполагает постепенное увеличение к 2020 г. числа рабочих мест с 4 тыс. до 25 тыс. Соответственно будет расти число занятых в таких сферах деятельности, как здравоохранение, образование, торговля, бытовое и коммунальное обслуживание, что приведет к увеличению численности города примерно в 1,5 — 2,0 раза. По прогнозным оценкам, она составит к 2015 г. около 150 тыс. чел.

Реализация концепции развития г.Обнинска предполагает мероприятия подготовительного периода, направленные на создание законодательной и финансовой основы на федеральном, региональном и городском уровнях, формирование организационных структур наукограда, инновационных структур и структур наукоемкой промышленности всех форм собственности, развитие предпринимательской активности в области высокоэффективных технологий во всех сферах деятельности города.

Обнинск — город, быстро перенимающий и формирующий современный стиль жизни, город, активно включившийся в эксперимент по самоуправлению. Однако и здесь есть специфические проблемы:

— несовершенство законодательной базы, отсутствие правовой системы, предполагающей прочные системообразующие связи разных видов правовых актов;

— устойчивая тенденция сдерживания и урезания прав местного самоуправления на уровне Калужской области, отсутствие муниципальной политики, ставящей своей целью последовательный переход к оптимальной децентрализации власти.

Экономические реформы, проводимые сегодня в России, не учитывают специфику наукоградов и возможности адаптации этих поселений к рыночным условиям в короткие сроки. Поэтому наукоградам нужна федеральная поддержка по крайней мере на переходный период. Общей проблемой при попытках зарабатывать деньги на продаже высоких технологий и продукции народного потребления, полученной на их основе, является необходимость высоких инвестиций в предпроизводственный цикл. Анализ технологических заделов в институтах города, в частности на основе итогов выставок ГНЦ, прошедших в Москве и Санкт-Петербурге, показал, что существует устойчивый интерес различных предприятий страны к разработкам НИИ города. Однако потенциальные производители желают иметь опытный образец, максимально близкий по потребительским качествам к конечному продукту. Кроме того, необходимы средства на проведение экспертиз и сертификаций продукции. Однако НИИ, не получающие сегодня даже минимальные средства на заработную плату своим сотрудникам, не имеют средств для выполнения подобных работ. В итоге передача новых технологий оказывается невозможной.

Чтобы разорвать этот порочный круг, администрация г. Обнинска считает целесообразным установление налоговых льгот для наукоградов вообще, и г. Обнинска в частности. Они заключаются в освобождении таких городов от передачи в федеральный бюджет части налогов, что позволит им самостоятельно сформировать и обеспечить необходимую материально-техническую базу инфраструктуры, а также в создании системы гарантий для поддержки инновационных проектов внедрения высоких технологий, проведение государственной экспертизы которых должно финансироваться Фондом технологических исследований или специально созданным для этих целей фондом, с тем чтобы снизить риск долгосрочного кредитования коммерческими банками таких проектов.

Несмотря на близость к Москве г. Обнинск, как и многие другие в прошлом закрытые города, не имеет качественной

коммуникационной связи, в том числе с Москвой. Прошедшее в недавнем прошлом акционирование коммуникационных средств создало нового монополиста — владельца телефонных сетей, диктующего цены на услуги связи. Научная деятельность сегодня не мыслима без коммуникаций и оперативного доступа к информационным ресурсам во всем мире. Однако стоимость каналов связи оказывается настолько высокой, что для ряда научных организаций использование не только факсимильной и компьютерной связи, но даже обычного телефона оказывается непосильным.

Вместе с тем в г. Обнинске, как и во многих других научных центрах, сосредоточено значительное количество технологической информации, доступ к которой мог бы стать источником средств для обеспечения информационной поддержки других НИР. Необходимо, чтобы обеспечение г. Обнинска высококачественной связью было выделено как приоритетное направление в рамках государственной программы «Информатизация России», а тарифы за использование канала Обнинск — Москва были нормативно установлены как для бюджетных организаций и организаций науки.

Итак, все сказанное свидетельствует о необходимости создания нового механизма поддержки наукоградов, который должен быть отражен в Федеральном законе «О статусе наукограда Российской Федерации». Целесообразна также разработка федеральной программы по его реализации.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 21 января 1997 г. № 29
г. Москва

О РОССИЙСКОЙ ТРЕХСТОРОННЕЙ КОМИССИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

В соответствии с Законом Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 17, ст. 890; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст.4558) **постановляю**:

1. Утвердить прилагаемое Положение о Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

2. Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Указом.

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

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

ПОЛОЖЕНИЕ О РОССИЙСКОЙ ТРЕХСТОРОННЕЙ КОМИССИИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

I. Общие положения

1. Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений (далее именуется — Комиссия) является постоянно действующим органом, образованным в соответствии с Законом Российской Федерации «О коллективных договорах и соглашениях».

2. Комиссия в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, настоящим Положением и регламентом Комиссии.

II. Основные цели и задачи Комиссии

3. Основными целями Комиссии являются:

а) согласование социально-экономических интересов федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей при выработке общих принципов регулирования социально-трудовых отношений на федеральном уровне;

б) содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне.

4. Основными задачами Комиссии являются:

а) обеспечение равноправного сотрудничества федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей при выработке общих принципов регулирования социально-трудовых отношений на федеральном уровне;

б) ведение коллективных переговоров и подготовка проекта генерального соглашения;

в) развитие социального партнерства на федеральном уровне;

г) оказание содействия участникам отраслевых (межотраслевых) и профессиональных тарифных соглашений, заключаемых на федеральном уровне, в урегулировании возникающих между ними разногласий при разработке и выполнении указанных соглашений.

III. Права Комиссии

5. Комиссия для выполнения возложенных на нее основных задач имеет право:

а) давать рекомендации федеральным органам государственной власти о принятии в установленном порядке нормативных правовых актов в области социально-трудовых отношений, в том числе в сфере занятости населения, оплаты труда, доходов и уровня жизни населения, социальной защиты, социального обеспечения и социального страхования, охраны труда, социального партнерства;

б) утверждать регламент Комиссии;

в) создавать рабочие группы с привлечением ученых и специалистов;

г) взаимодействовать с отраслевыми и региональными комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений, оказывать содействие в их деятельности и развитии социального партнерства на отраслевом и региональном уровнях;

д) приглашать для участия в своей работе представителей федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профсоюзов, общероссийских объединений работодателей, не входящих в состав Комиссии, ученых и специалистов, а также представителей других организаций;

е) получать от Государственного комитета Российской Федерации по статистике, Министерства труда и социального развития Российской Федерации информацию о социально-экономическом положении в стране, в различных регионах и отдельных отраслях экономики, необходимую для ведения коллективных переговоров и заключения генерального соглашения;

ж) участвовать в проведении общероссийских, межрегиональных совещаний, конференций, конгрессов, семинаров по вопросам социально-трудовых отношений и социального партнерства.

IV. Состав и формирование Комиссии

6. Комиссия формируется из представителей федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей (далее именуются — стороны) на основе соблюдения принципов паритетности и равноправия сторон.

7. Общероссийские объединения профессиональных союзов и общероссийские объединения работодателей самостоятельно определяют персональный состав своих представителей и порядок их ротации.

Персональный состав представителей федеральных органов государственной власти и порядок их ротации утверждаются Правительством Российской Федерации по согласованию с федеральными органами государственной власти (за исключением федеральных органов исполнительной власти).

8. Представители сторон являются членами Комиссии. Количество членов Комиссии от каждой из сторон не может превышать 30 человек.

V. Координатор Комиссии

9. Координатор Комиссии утверждается Президентом Российской Федерации и не является ее членом.

10. Координатор Комиссии:

а) обеспечивает взаимодействие сторон и достижение согласия между ними при выработке решений Комиссии;

б) утверждает по предложениям сторон перечень и состав рабочих групп (и их руководителей), создаваемых для подготовки мероприятий Комиссии и проектов решений Комиссии, которые направлены на выполнение основных целей и задач, стоящих перед ней;

в) оказывает содействие общероссийским объединениям профессиональных союзов и общероссийским объединениям работодателей в решении вопросов, связанных с формированием Комиссии;

г) председательствует на заседаниях Комиссии и организует ее работу;

д) проводит в период между заседаниями Комиссии консультации по вопросам, требующим принятия оперативного решения;

е) информирует Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации о деятельности Комиссии;

ж) информирует Комиссию о мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по решению социально-трудовых вопросов;

з) приглашает в случае необходимости для участия в работе Комиссии представителей федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профсоюзов и общероссийских объединений работодателей, не входящих в состав Комиссии, ученых и специалистов, а также представителей других организаций.

11. Координатор Комиссии не вмешивается в оперативную деятельность сторон, входящих в Комиссию, и не принимает участия в голосовании.

VI. Координаторы сторон Комиссии

12. Каждая из сторон для обеспечения оперативного взаимодействия с другими сторонами избирает координатора стороны и его заместителя.

Координаторы сторон и их заместители являются членами Комиссии.

VII. Члены Комиссии

13. Члены комиссии:

а) участвуют в заседаниях Комиссии и рабочих групп в соответствии с регламентом Комиссии, в подготовке проектов решений Комиссии;

б) вносят предложения по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии, для рассмотрения на заседаниях Комиссии и ее рабочих групп.

14. Члены Комиссии на период их полномочий имеют соответствующие удостоверения.

VIII. Обеспечение деятельности Комиссии

15. Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

«Российская газета». 1997. 28 янв.

Социально-экономическому и финансовому положению регионов России сейчас уделяется пристальное внимание. Их дальнейшему развитию во многом будут способствовать анализ современного состояния производительных сил и его прогноз.

Вниманию читателей предлагаются Методические рекомендации по разработке схем экономического и социального развития и финансового состояния регионов, подготовленные специалистами Совета по размещению производительных сил и экономическому сотрудничеству (СОПСиЭС) и одобренные Министерством экономики Российской Федерации и Министерством Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ СХЕМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ РЕГИОНОВ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Методические рекомендации выполнены по заказу Минэкономики России силами временного творческого коллектива отдела регионов Российской Федерации при участии сотрудников других подразделений СОПСиЭС.

В рекомендациях учтены особенности разработки территориальных схем в условиях экономических реформ, формирования многоукладной регулируемой экономики рыночного типа, совершенствования федеративных отношений, а также руководящие установки законодательно-правовых актов, регламентирующих социально-экономическую деятельность в регионах. В этой связи изложены методические приемы по принципиально новым направлениям и проблемам анализа и прогнозирования (оценка хода реформ, институциональный потенциал, финансовые ресурсы, технико-технологическая структура производства, стратегия социально-экономического развития и др.).

При подготовке Методических рекомендаций авторы исходили из принципиальных установок утвержденных Президентом РФ Основных положений региональной политики в Российской Федерации, Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономическо-

го развития Российской Федерации», Программы Правительства «Реформы и развитие российской экономики в 1995 — 1997 гг.» и др. Основой документа послужили «Методические рекомендации по разработке комплексных схем экономического и социального развития и финансового состояния регионов, входящих в межрегиональные ассоциации» (М.: СОПСиЭС, 1995).

Научные руководители исследования: первый заместитель Председателя СОПСиЭС д.э.н., проф., чл.-корр. РАЕН и МАРС Б.М.Штульберг и заместитель Председателя СОПСиЭС д.э.н., проф., академик АЭНПД России и МАИ А.А.Адамеску. Ответственный исполнитель: главный научный сотрудник, д.э.н., проф., академик МАИ В.В.Кистанов.

1. Общие положения

1.1. Региональный аспект общероссийских прогнозов и программ и вытекающие из него региональные прогнозно-программные разработки призваны дать регионам необходимые ориентиры, позволяющие им определять господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в проектируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы. Схема экономического и социального развития и финансового состояния региона — субъекта Российской Федерации (далее — территориальная схема) является прогнозным документом научно-рекомендательного характера, исследующим наиболее важные социально-экономические проблемы республики, края, области, автономного округа, связанные с мобилизацией местных ресурсов, обоснованием путей выхода из кризиса и стабилизации экономики и социальной сферы с учетом интересов населения региона и стоящих перед страной текущих и долговременных задач.

1.2. Представляя собой систему экономических обоснований и прогнозов общественных потребностей региона и вариантов их удовлетворения, территориальная схема преследует цель способствовать усилению региональной специализации и комплексности хозяйства, межрегионального взаимодействия, совершенствованию размещения и территориального развития производительных сил региона и всей России, укрепле-

нию федеративных начал и территориальной целостности федерации, экономической мощи и безопасности государства, эффективному использованию ресурсов, рационализации межрайонных и внешних связей на основе достижения согласованности общероссийских и региональных интересов, создания благоприятных условий для развития экономической активности субъектов хозяйствования, роста благосостояния населения, гармонизации межнациональных отношений и обеспечения экологического равновесия.

1.3. Схема разрабатывается на основе общих принципов и положений государственной региональной политики, в увязке с макроэкономическим прогнозом и программой реформирования экономики России с учетом схем развития и размещения производительных сил соответствующих отраслей и других регионов. Особая роль территориальной схемы в системе указанных документов заключается в том, что она ориентирована, во-первых, на выявление особенностей экономических процессов, характерных для регионов различных типов, и поиск наиболее рациональных путей решения проблем данного субъекта Федерации; во-вторых, на обоснование интеграционных процессов с другими регионами, особенно входящими в соответствующую межрегиональную ассоциацию (крупный экономический район).

1.4. Основные цели региональной политики государства, отражаемые территориальной схемой:

— обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

— реализация единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование конституционных прав граждан, независимо от экономических возможностей регионов;

— выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

— предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

— приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

— максимальное использование природно-климатических и экономических особенностей регионов;

— становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

1.5. Материалы территориальной схемы используются при разработке прогноза экономического и социального развития Федерации, ее субъектов, целевых, в том числе федеральных, программ и других планово-проектных документов регионального характера.

1.6. Территориальная схема разрабатывается на период 1996 — 2005 гг., с более подробным рассмотрением 1996 — 1997 гг., причем в качестве отчетного периода принимаются 1990 — 1995 гг. Отраслевой разрез схемы включает хозяйственные комплексы, территориальный — подрайоны и основные промышленные центры.

1.7 При обосновании схемы используются традиционные и основанные на территориальной экономической теории новейшие методы макроэкономического и технико-экономического анализа. Большое значение в условиях рыночной экономики имеют расчеты вероятных вариантов региональных макроэкономических показателей, территориальных балансов спроса (потребления) и предложения (производства), региональных балансов трудовых ресурсов, денежных доходов и расходов населения и др. Для расчета продукции в действующих ценах используются индексы-дефляторы, сообщенные Минэкономики России. В случае значительного отклонения индексов по территориям от среднероссийских могут рассчитываться региональные индексы. Проектировки на перспективу базируются преимущественно на целевом и факторном методах прогнозирования.

1.8. Учитывая специфику рыночной экономики и ее регулирование государством, оценку результатов размещения и территориального развития производительных сил следует производить по трехкритериальной системе — коммерческой, региональной и (выборочно) межрегиональной эффективности. Обосновывающие варианты схемы разрабатываются на альтернативной основе. При этом число вариантов расширяется, а круг расчетных показателей сужается по мере увеличения временного горизонта прогнозирования.

1.9. Подготовка каждой схемы представляет собой многошаговый процесс, направленный на достижение взаимно скоординированных параметров долгосрочного развития и размещения производительных сил. Исходным этапом является выработка концепции развития и размещения производитель-

ных сил. На этой основе выполняется развернутый проект территориальной схемы, в котором учитываются результаты работ по региональным и отраслевым проектировкам.

1.10. Разработку территориальной схемы осуществляют научно-исследовательские институты под методическим и организационным руководством СОПСиЭС Минэкономики России и Минсотрудничества России. Сроки подготовки, порядок финансирования, представления и рассмотрения схем определяются заказчиком — Минэкономики России.

2. Анализ современного развития и хода экономических реформ

Анализ проводится по всем сферам хозяйства региона с целью определить основные тенденции экономического и социального развития, выявить кризисные элементы хозяйства и «точки» роста, найти причины кризисных явлений и пути их преодоления.

2.1. Экономическое положение, глубина кризиса

2.1.1. Основное внимание уделяется анализу положения важнейших отраслей хозяйства региона. Рассматриваются промышленность (по отраслям), сельское хозяйство (в составе АПК), строительство. С этой целью определяется динамика объемов производства (в стоимостном и натуральном выражении), состояние основных производственных фондов, конкурентоспособность отраслей и производств. В районах, где от работы транспорта зависит нормальная жизнедеятельность (прежде всего районы Севера, а также Дальнего Востока), особо рассматриваются изменения в работе этой отрасли, в том числе влияние, оказываемое ростом тарифов, сокращением транспортной работы, уменьшением затрат на завоз продовольствия, топлива и т.д.

2.1.2. Изучается сложившаяся структура хозяйства, материального производства, промышленности, сельского хозяйства и других отраслей, определяется ее соответствие новым условиям регионального развития, формирования общероссийского и регионального (зонального) рынков. Структурные сдвиги и процессы комплексного развития хозяйства оцениваются с точки зрения соответствия природным и трудовым ресурсам, требованиям научно-технического прогресса, соци-

альным и экологическим условиям территории, включая воздействие кризиса и стабилизации на структурную перестройку экономики.

2.1.3. Вскрываются особенности участия региона в территориальном разделении труда. Определяются его роль в межрегиональном, межгосударственном и международном разделении труда, место в формировании общероссийских товарных рынков, экспорте и импорте продукции, а также влияние кризисной ситуации и стабилизации на эти процессы. На основе расчета показателей производства отдельных видов промышленной и сельскохозяйственной продукции на душу населения (в сравнении со среднероссийскими), а также анализа межрайонных связей выделяются отрасли и производства межрайонной (зональной) специализации. Выявляются изменения в профиле и территориальных связей региона, дается оценка их соответствия ресурсному потенциалу, влияния на социальные процессы, состояние окружающей среды и природопользования. Используется экспортный потенциал и приоритетные направления импорта.

2.1.4. Анализируются особенности инфляционных процессов (соотношение динамики цен и доходов, уровень цен на различные товары и услуги и т.д.) и определяется их влияние на развитие отдельных отраслей экономики региона в целом.

2.1.5. Оценивается эффективность экономики в условиях кризиса и стабилизации, ее отраслей и сфер хозяйств. В отраслях материального производства рассматриваются результаты их финансовой деятельности, количество и состав неэффективных предприятий, причины низкой прибыльности или убыточности отраслей. Изучаются процессы перераспределения финансовых ресурсов между федеральным и региональным бюджетами, определяется общий размер поступлений финансовых ресурсов на территорию в результате реализации целевых федеральных программ, поступления трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов и других поступлений, приватизации, иностранных инвестиций; оценивается уровень самообеспеченности территории инвестициями и финансовыми ресурсами. Выявляются причины дефицита бюджетных средств и инвестиционных ресурсов.

2.1.6. С учетом проведенных исследований определяются возможные тенденции развития экономики, отмечаются положительные и негативные процессы, формулируются ключе-

вые проблемы, для решения которых требуются государственная поддержка или межрегиональное сотрудничество.

2.2. Обстановка в социальной сфере

2.2.1. Исследование ситуации на рынке труда охватывает вопросы: изменения в структуре занятости, в численности незанятого населения, в том числе официально зарегистрированного как безработного; уровень безработицы, т.е. соотношение безработных и населения в трудоспособном возрасте; оценка масштабов скрытой безработицы; нагрузка на одно вакантное рабочее место в народном хозяйстве; оценка масштабов новых форм занятости.

2.2.2. При анализе уровня жизни изучается динамика соотношения номинальных денежных доходов населения (на душу) и стоимости прожиточного минимума (в текущих ценах). Выявляется численность лиц, чей уровень жизни оказывается ниже прожиточного минимума, т.е. находящихся за чертой бедности. Для оценки расслоения общества по величине получаемого дохода используется коэффициент, представляющий отношение максимального дохода десяти процентов населения с наименьшим доходом к минимальному доходу десяти процентов населения с наибольшим доходом. Анализ дифференциации душевых доходов дополняется аналогичным сравнением по среднемесячной заработной плате, причем выявляется роль межотраслевых различий в оплате труда. Ситуацию в сфере потребления характеризуют данные о динамике физического объема реализации товаров и услуг. Анализ дополняется сведениями о существующих территориальных различиях в уровнях розничных цен и тарифах на услуги. Состояние жилищной проблемы характеризуется показателями обеспеченности жильем и динамики его ввода.

2.2.3. Характеристику состояния и территориальных различий в качестве жизни рекомендуется давать по следующим параметрам:

— здоровье населения — продолжительность жизни, заболеваемость и уровень смертности населения, в том числе младенческой;

— состояние окружающей среды — загрязнение воздушного бассейна и водной среды (отклонения от принятой системы ПДК);

— уровень девиантного (антисоциального) поведения;

— условия формирования духовного потенциала общества — обеспеченность объектами социально-культурной инфраструктуры.

2.2.4. Подлежат оценке основные составляющие демографической ситуации: особенности естественного движения населения и специфика миграционной активности (механическое движение). При этом для целей прогноза на отдаленную перспективу наибольшее значение имеет изучение естественного движения населения, а ближайшую перспективу — знание ситуации, складывающейся с механическим движением, особенно вынужденной миграцией.

2.2.5. Формулируются ключевые социальные проблемы. Используются централизованные материалы по отбору субъектов федерации с критическим положением в сфере социального развития, где социальная обстановка представляется особенно взрывоопасной. Для этой цели принимается во внимание набор критериев, позволяющих по каждому отобранному показателю определить круг территорий с ситуацией, выходящей за рамки допустимой. Уровень последней фиксируется экспертным путем на основании прошлого опыта. В качестве пороговых значений некоторых критериальных показателей, свидетельствующих о складывающейся тревожной ситуации, предлагается принимать: по показателю безработицы — достижение уровня в 10%; по соотношению номинальных денежных доходов и прожиточного минимума — уровень ниже среднероссийского более чем на 10%; по естественной убыли населения — депопуляция свыше 5% в год.

2.3. Реализация экономических реформ

2.3.1. Исходной информационной базой для оценки хода и последствий реализации экономических реформ в регионе является официальная система показателей (утверждена распоряжением Председателя Правительства России от 15 марта 1993 г., № 426-р, с учетом последующих дополнений и уточнений). В рамках данной системы для целей анализа могут быть использованы сводные аналитические характеристики социально-экономического развития, финансовые показатели, параметры формирования структур рыночной экономики, приватизации, земельной реформы, демонополизации, конверсии, банкротств, уровня жизни населения и т.д.

2.3.2. По каждой из групп показателей рассчитываются их уровни по отношению к среднероссийским. Полученные таким образом сравнительные характеристики (индексы), отражающие относительные темпы реализации отдельных направлений реформ и конкретные результаты их осуществления, анализируются в целом по всей их совокупности.

3. Оценка ресурсного потенциала

3.1. Институциональный потенциал

3.1.1. Анализируются масштабы и структура формирующегося в регионе потенциала производственно-коммерческих структур различных форм собственности (акционерные компании, финансово-промышленные группы, транснациональные корпорации и т.д.), а также инфраструктуры рынка (банки, биржи, страховые компании и др.), составляющих каркас многоукладной рыночной экономики. Изучается распределение численности занятых, объемов продукции и основных производственных фондов по секторам экономики. Дается анализ распространения новых форм хозяйствования (акционирование, аренда, кооперирование, совместные предприятия и т.д.).

3.1.2. С учетом влияния приватизации на социально-экономическое развитие региона выявляются тенденции роста институционального потенциала на перспективу. Прогнозируется (экспертно) возможный эффект от реформирования собственности, выдвигаются рекомендации по устранению на этом пути возникших препятствий и допущенных перекосов.

3.2. Финансовые ресурсы

3.2.1. Прогноз региональных финансовых ресурсов имеет целью определение возможностей региона по реализации задач его социально-экономического развития и выявление необходимости оказания различных видов федеральной помощи.

В ходе прогноза величины финансовых ресурсов решаются следующие задачи:

— оценивается возможная величина всех элементов собственных финансовых ресурсов региона;

— определяется потребность в бюджетных средствах и оцениваются уровни обеспеченности региона собственными бюджетными и финансовыми ресурсами;

— обосновываются необходимость и размеры привлекаемых ресурсов;

— определяются тенденции изменения финансового положения региона в перспективном периоде.

3.2.2. Финансовые ресурсы региона состоят из внутренних ресурсов и привлекаемых со стороны.

Оценка внутренних финансовых ресурсов включает определение четырех основных составляющих: финансовых ресурсов предприятий и организаций, расположенных на территории региона, средств населения, доходов регионального бюджета и средств внебюджетных фондов.

3.2.3. Прогноз финансовых ресурсов предприятий и организаций, расположенных на территории региона, представляет собой расчет величины чистой прибыли, амортизационных отчислений, а также доходов от акций и других видов ценных бумаг.

Финансовые показатели предприятий определяются на базе прогноза увеличения физического объема производства продукции (услуг) и существующего уровня эффективности — доли чистой прибыли и характеристик формирования амортизационных фондов, с учетом тенденций изменения фондоотдачи.

По субъектам Федерации, которые специализируются на крупномасштабном производстве высококонкурентных продуктов, имеющих прогнозы изменения эффективности их выпуска, целесообразно вносить соответствующие коррективы в сложившиеся показатели финансовой эффективности.

3.2.4. Средства населения представляют собой часть его денежных доходов, остающуюся после вычета расходов на личное потребление и уплаты налогов. Их величина в прогнозируемом периоде оценивается на основании тенденции роста фонда оплаты труда, доходов от предпринимательской деятельности, выплат пенсий, стипендий, пособий и т.д., а также с учетом тенденций изменения доли временно свободных средств, используемых на накопление.

3.2.5. Собственные доходы бюджета региона включают все доходы, формируемые за счет налоговых поступлений и неналоговых доходов. Для оценки средств регионального бюд-

жета в перспективном периоде возможно два варианта расчета.

Первый вариант базируется на определении налогового потенциала региона, под которым понимается общая сумма налогов, подлежащая отчислению в бюджеты всех уровней (при полной их собираемости) в соответствии с прогнозируемым объемом производственной продукции и услуг. Величина налогового потенциала рассчитывается как разница между прогнозируемым объемом валового внутреннего продукта и суммарной величиной фонда оплаты труда и чистой прибыли экономики региона.

При отсутствии прогнозных данных о валовом внутреннем продукте региона его величину можно ориентировочно определить как сумму произведенного национального дохода, чистой продукции региона в сфере производства рыночных услуг и потребления стоимости основных фондов (амортизации).

Величина возможных налоговых поступлений в региональный бюджет устанавливается в соответствии с долей регионального бюджета в консолидированном бюджете региона в базисном периоде.

Второй вариант определения размера средств регионального бюджета в перспективном периоде основан на расчете важнейших статей его доходов:

— налога на прибыль, который рассчитывается на базе данных о размере прибыли и действующих ставок отчислений от нее в региональный бюджет (25%);

— налога на добавленную стоимость, прогнозируемого на основе данных о величине налога в базисном периоде, скорректированном в соответствии с динамикой ВВП;

— подоходного налога с физических лиц, величина которого определяется в соответствии с ростом доходов населения;

— налога на имущество, рассчитываемого на основе изменения остаточной стоимости основных фондов;

— акцизов, изменение величины которых связано с динамикой производства подакцизных товаров, а также рентных платежей, определяемых пропорционально масштабу использования отдельных видов природных ресурсов.

Оценку этих статей доходов бюджета целесообразно проводить по тем регионам, где они занимают относительно высокий удельный вес в доходах бюджета.

3.2.6. Средства внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Государственного фонда занятости населения, Фонда обязательного медицинского страхования), остающиеся на территории региона, формируются за счет части отчислений от доходов перечисленных фондов, общая сумма которых на федеральном и региональном уровне составляет 38,5% от фонда оплаты труда.

Средства бюджета и внебюджетные фонды образуют блок централизованных финансовых ресурсов, находящихся в управлении регионального уровня власти.

3.2.7. Потребность в бюджетных ресурсах определяется по трем крупным направлениям:

— создание условий функционирования и развития социально-культурной сферы;

— финансирование приоритетных направлений развития экономики региона;

— осуществление инвестиционных проектов.

Размеры средств, выделяемых по первому направлению бюджетного финансирования, должен рассчитываться исходя из территориально дифференцированных минимальных государственных социальных стандартов. В случае отсутствия необходимых нормативных документов за базу следует принимать данные базисного периода о величине бюджетных расходов на душу населения, направляемых на социальное обеспечение, здравоохранение, образование и другие статьи, относящиеся в соответствии с бюджетной классификацией к финансированию социально-культурной сферы. При этом в качестве прогнозных ориентиров могут использоваться показатели наиболее обеспеченных регионов из числа расположенных в примерно одинаковых природно-климатических условиях.

По второму направлению бюджетного финансирования средства выделяются в первую очередь на смягчение последствий кризиса и на поддержку предприятий и отраслей, от развития которых зависят рост экономики региона и благосостояние значительного числа граждан.

Третье направление предназначено обеспечить создание новых рабочих мест, а также участие государства, в лице органов управления субъекта федерации, в финансировании проектов, имеющих высокую экономическую или социальную эффективность.

3.2.8. В качестве инструмента для оценки уровней обеспеченности региона собственными бюджетными и финансовыми ресурсами используются относительные показатели:

— показатель финансовой обеспеченности, который определяется делением суммарной величины собственных финансовых ресурсов региона на численность населения;

— показатели собственной и полной бюджетной обеспеченности. Рассчитываются на душу населения на основе данных о собственных доходах регионального бюджета, формирование которых рассмотрено в пункте 3.2.5., а также с учетом размера финансовых ресурсов, привлекаемых в бюджет со стороны, — п.3.2.9.

Сравнение этих показателей бюджетной обеспеченности позволяет оценить возможности повышения уровня удовлетворения потребностей населения региона, так как размер привлекаемых средств в ряде случаев достигает величины, сопоставимой с величиной собственных доходов бюджета региона;

— показатель влияния хозяйственного потенциала региона определяется отношением финансовых ресурсов предприятий различных видов деятельности и форм собственности в расчете на одного жителя региона. Данный показатель характеризует потенциальные возможности мобилизации указанных ресурсов для решения приоритетных задач социально-экономического развития региона.

Сопоставление величины собственных бюджетных средств региона с основными направлениями их расходования в перспективном периоде позволяют оценить финансовое положение региона и его возможности в решении социальных и экономических задач. В результате осуществляется отнесение регионов к категории обеспеченных, слабообеспеченных и необеспеченных (кризисных).

Если имеющиеся в регионе средства позволяют реализовать в полном объеме все три направления бюджетного финансирования (см. п.3.2.7.), финансовое положение региона признается хорошим. В случае, если средств достаточно только на два направления — положение можно считать средним. При недостатке собственных средств региона для осуществления финансирования в полном объеме даже социально-культурной сферы он относится к группе слабообеспеченных или кризисных.

3.2.9. В целях повышения бюджетной обеспеченности региона определяется возможность увеличения его финансовых ресурсов за счет заемных и привлеченных средств.

К заемным средствам относятся долгосрочные и краткосрочные кредиты банка и других финансовых организаций. Банковские и бюджетные ссуды и бюджетные ассигнования на возрастной основе, облигации региональных займов и другие ценные бумаги, выпущенные региональными финансовыми организациями.

Источниками привлеченных средств являются долевой капитал сторонних инвесторов, которыми могут выступать предприятия, организации, частный капитал из других регионов, иностранные инвесторы, средства внебюджетных фондов, а также средства федерального бюджета, выделенные на безвозмездной основе в форме трансфертов, дотаций, субвенций, финансирование целевых программ и др.

Прогноз величины заемных и привлеченных средств связан с оценкой возможностей представления земельных или других видов ресурсов под залог, с освоением или расширением использования действующих месторождений топлива и сырья, конкурентоспособного на российском и мировом рынках, предоставлением федеральных и местных гарантий для развития производства и услуг, пользующихся широким внутрирегиональным спросом и т.п. Гарантиями платежеспособности органов государственной власти служит их право вводить и взимать налоги и пошлины, наличие у них собственности, а также прав на получение дохода от использования этой собственности.

Объем средств, выделяемых на безвозмездной основе из федерального бюджета, прогнозируется путем обоснования необходимости выделения региону средств государственной поддержки по направлениям их использования и с учетом их величины в базисном периоде.

Кроме того, основой расширения масштабов привлечения ресурсов со стороны может служить пакет эффективных проектов и бизнес-планов строительства новых и модернизации действующих предприятий.

3.2.10. В целях обоснования прогнозной величины поступления финансовых средств федерального бюджета для оказания помощи регионам целесообразно обосновать их по следующим целевым направлениям:

— определить намечаемый размер поступлений средств по принятым и разрабатываемым в соответствии с решениями правительства федеральными и региональными программами, разработать предложения по осуществлению структурных инвестиционных проектов, размещению заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд и т.д.

Основанием для оказания федеральной помощи по этому направлению являются низкие уровни значений показателей финансовой обеспеченности и показателей влияния хозяйственного потенциала региона, которые свидетельствуют о его кризисном хозяйственном положении и служат аргументом для выработки мер по стабилизации производства и создания условий его последующего роста, в том числе за счет средств государственной поддержки;

— обосновать необходимость дополнительных средств (трансфертов) для удовлетворения гарантированных государством потребностей населения с учетом специфики региона.

Расчет величины трансфертов осуществляется на основе показателя бюджетной обеспеченности (бюджетного дохода) в расчете на душу населения.

Этот показатель характеризует возможности регионального уровня власти в удовлетворении потребностей населения региона в услугах социальной сферы, функционировании отраслей инфраструктуры и других отраслей региона, обслуживающих население.

Для повышения сравнимости оценок данного показателя в региональном разрезе его величина должна корректироваться на индекс цен потребительской корзины (например, состоящей из 19 основных продуктов) и индекс цен строительного комплекса.

Регионы, которые характеризуются низкими значениями данного показателя, в большей степени, чем другие, нуждаются в предоставлении им трансфертов на текущее потребление.

Дополнительным фактором, влияющим на остроту бюджетной обеспеченности региона, является уровень денежных доходов населения. Их высокий уровень ввиду роста объема платных услуг в рыночном секторе экономики может в значительной степени компенсировать недостаток бюджетных средств, выделяемых на эти цели;

— определить размер средств, связанных с выполнением регионом межрегиональных или международных функций (на-

пример, миграция населения, приграничная торговля, столичные функции и т.д.).

3.2.11. Оценка изменений в финансовом положении региона в прогнозном периоде опирается на следующие показатели:

— показатель финансовой независимости региона, который рассчитывается как отношение внутренних финансовых ресурсов к их общей величине, включающей привлеченные и заемные средства;

— показатель бюджетной независимости, характеризующий отношение собственных доходов регионального бюджета к общей величине доходов, учитывающих поступления средств из федерального бюджета и других источников, в том числе заемных.

Чем выше доля собственных и внутренних финансовых ресурсов региона в общей величине ресурсов, включающей заемные и привлеченные средства, тем более устойчиво финансовое положение региона;

— коэффициент структуры использования средств, привлеченных со стороны: оценивается отношением средств бюджета, направляемых на инвестиции, к общей сумме долгосрочных заемных и привлеченных средств;

— коэффициент инвестиционной активности региона: определяется долей долгосрочных вложений в общем объеме финансовых ресурсов и характеризует перспективы развития региона;

— коэффициент устойчивости экономического развития: рассчитывается как отношение объема прибыли, полученной в регионе, к величине внутренних финансовых ресурсов. Динамика этого коэффициента показывает изменение доли активных источников роста региональных финансовых ресурсов.

Анализ динамики перечисленных показателей в прогнозируемом периоде характеризует влияние важнейших факторов, определяющих тенденции изменения финансового положения региона.

Кроме перечисленных, важной характеристикой изменения финансового положения региона в перспективном периоде, отражающем социальную направленность его развития, являются показатели собственной бюджетной и финансовой обеспеченности (см. п. 3.2.8).

3.3. Население и трудовые ресурсы

3.3.1. Изучаются возможные тенденции естественного и механического движения и общий потенциал населения в регионе. Используются оценки: динамики численности населения в городской и сельской местности, основных возрастных групп, средней продолжительности предстоящей жизни, демографической нагрузки занятых в народном хозяйстве, сложившихся миграционных потоков. Выявляются проблемы регулирования процесса воспроизводства населения в регионах разных типов — кризисных (депрессивных), слаборазвитых, спорных, новых приграничных и др.

3.3.2. Анализируется прогнозная численность и структура трудовых ресурсов по региону в целом, а также в разрезе городской и сельской местности. Производится оценка трудового потенциала, выявляются проблемы соответствия качественных и количественных характеристик рабочей силы потребностям территориального развития. Определяется сравнительный уровень социальной напряженности (в сопоставлении со средним по России). Особое внимание уделяется решению проблем использования квалифицированного трудового потенциала высокоразвитых регионов и повышения качественного состава трудовых ресурсов депрессивных и слаборазвитых.

3.4. Научно-технический и производственный потенциал

3.4.1. При характеристике научно-технического потенциала необходимо дать анализ его современного состояния, выявив основные диспропорции развития, а также выработать важнейшие концептуальные положения развития науки и научного обслуживания. С этой целью оцениваются общие параметры научно-технического потенциала (по показателям занятости, в том числе докторов и кандидатов наук, основным фондам и др.), темпы и пропорции, в том числе по народнохозяйственным комплексам, по секторам науки (академическому, отраслевому, вузовскому), и обосновываются сценарии и варианты развития сферы научно-технической деятельности, в том числе формирования технополисов.

3.4.2. В плане обоснования развития производственного потенциала региона анализируются и прогнозируются дина-

мика объемов и отраслевая структура производственных основных фондов. Изучаются особенности траектории (цикла) воспроизводства основных фондов. Определяется технический уровень и качественное состояние основных фондов. Оценивается соответствие сложившегося типа воспроизводства основных фондов долгосрочным тенденциям и требованиям научно-технического прогресса. Выявляются затраты на воспроизводство основных фондов и источники их финансирования.

3.4.3. Изучается технологическая структура (уровень) производства, соотношение устаревших, традиционных и новейших технологий. Для характеристики технологического уровня производств используются показатели возрастной структуры установленного оборудования (менее 8—10 лет, 8—10 лет, более 8—10 лет). Определяется технический уровень производства, соотношение видов выпускаемой продукции превосходящих, соответствующих и уступающих отечественным и мировым образцам.

3.5. Природные ресурсы

3.5.1. Натурально-качественная оценка минерально-сырьевых и топливных ресурсов включает определение территориальной и категорийной структуры ресурсов полезных ископаемых с выделением разведанных запасов, в том числе их активной части — запасов разрабатываемых месторождений. Качество природных и техногенных ресурсов оценивается по содержанию в них полезных компонентов и вредных примесей, обогатимости, условиям залегания месторождений и размещения их относительно потребителей. Определяются объемы техногенных ресурсов — отходов добычи и обогащения, металлургического передела, дополнительные объемы извлекаемых запасов нефти и газа с учетом реализации новейших методов увеличения дебита скважин и нефтегазоотдачи продуктивных пластов. На основе существующего и прогнозируемого на перспективу уровня добычи, при всемерном ресурсосбережении, определяется обеспеченность разведанными и эксплуатируемыми запасами. Перспективы передачи ресурсов, включая разведанные месторождения, на концессию устанавливаются с учетом интересов экономической безопасности страны.

3.5.2. При анализе земельных ресурсов выявляются наиболее устойчивые тенденции в распределении земельного

фонда по категориям земель, угодий и землепользователям. Определяются направления трансформации земельных ресурсов, их количественные и качественные оценки применительно к потребностям сельскохозяйственного производства и других отраслей хозяйства. Прогноз земельных ресурсов предполагает выделение их потенциального фонда, пригодного для мелиоративных работ с учетом сравнительной эффективности тех или иных видов мелиорации, приоритетности и очередности выполнения. Кроме того, определяется состояние земельного фонда по уровню техногенного загрязнения с оценкой экономической эффективности мероприятия по обеззараживанию.

3.5.3. По лесным ресурсам прогнозируются запасы основных видов древесины и товарная структура перспективного лесосечного фонда, выделяемого в соответствии с установленной расчетной лесосекой. Выявляются проблемы обеспеченности территории древесным сырьем с учетом ресурсов промежуточного и прочих видов пользования, различных вариантов структур потребления древесины. Определяются необходимые объемы лесовосстановления.

3.5.4. Оценка водных ресурсов проводится с учетом бассейнового разреза. Обеспеченность региона ресурсами речного стока и подземных вод анализируется с учетом современной и перспективной потребности в воде и экологических ограничений на водопользование, а также трансграничного характера ряда основных рек.

4. Прогноз развития и размещения производительных сил

4.1. Стратегия территориального развития России и региона

4.1.1. Проектировки на перспективу направлений совершенствования территориального комплекса должны исходить из общегосударственной стратегии экономического и социального развития, отраженной в основополагающих программных документах, формулирующих принципы федеральной региональной политики (утвержденные Президентом «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», «Комплексная программа мер по созданию и сохранению рабочих мест на 1996 — 2000 гг.», ежегодные послания

Президента РФ Федеральному Собранию, Программа Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики в 1995 — 1997 гг.», одобренная Правительством РФ «Концепция Государственной национальной политики Российской Федерации» и др.), а также из интересов населения региона. При этом учитываются положения и требования Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

4.1.2. При обосновании стратегии экономического и социального развития региона исходят из ее нацеленности на обеспечение всемерного использования региональных ресурсов, условий и факторов для достижения общих целей общественного развития, сформулированных в законодательных актах, нормативных и программных документах федеральных и региональных органов государственной власти и управления, на решение приоритетных задач территориального развития по укреплению российской государственности, в социальной сфере, экономике, охране окружающей среды и природопользовании, в области национальных и межэтнических отношений.

4.1.3. В сценариях территориальной стратегии отражаются возможные различия параметров регионального экономического и социального развития в зависимости от макроэкономической политики, от политической стабильности, форм и темпов перехода к рыночным отношениям, интеграции в мировое хозяйство. Задачи территориального развития дифференцируются в зависимости от особенностей на этапах выхода из кризиса, стабилизации и оживления экономики, ее коренной реконструкции и обеспечения устойчивого подъема. Наряду с этим для каждой крупной проблемы определяются сроки и этапы ее решения. Приоритеты региональной структурной и инвестиционной политики выделяются применительно к проблемам региона.

4.2. Социально-экономическое развитие региона

4.2.1. Исходя из стратегических задач, в концепции и развернутых проектировках территориального прогноза обосновываются на перспективу качественные ориентиры и количественные параметры социально-экономического развития региона, пути и средства реализации поставленных целей, прежде всего выхода из кризиса и стабилизации экономики. При этом

в концепции отражаются общие направления совершенствования отраслевой и территориальной структуры хозяйства, а в основных разделах территориальной схемы — результаты их детальной проработки. По регионам разных проблемных типов вырабатываются рекомендации о приоритетах и масштабах структурно-рыночных преобразований, перестройки специализации, комплексного развития и межрайонных связей хозяйства, реконструкции его производственно-технологической структуры, направлениях улучшения окружающей среды, совершенствования внутрирайонной территориальной организации производительных сил, формулируются ключевые региональные проблемы, вариантно определяются обобщающие показатели динамичного развития экономики на новой институциональной и технологической базе, дается оценка экономической, социальной и экологической результативности регионального развития, выявляются источники формирования финансовых ресурсов и приоритетные направления их использования. При разработке территориального прогноза рекомендуется уделить особое внимание решению проблем, связанных с обеспечением устойчивого развития региона (экономика, социальная сфера, экология) и с укреплением экономических основ российского федерализма (усиление экономической интеграции с другими регионами, формирование общероссийского рынка, решение проблем федерального и межрайонного значения, согласование федеральных и региональных интересов, укрепление регионального бюджета и т.д.).

4.2.2. Важнейшими исходными пунктами регионального прогнозирования должны стать определение возможных масштабов развития в регионе элементов многоукладной экономики и рыночных отношений, прогноз платежеспособного спроса, изучение регионального рынка, оценка финансовых и других ресурсных возможностей региона, выявление путей и средств активизации его собственного потенциала для решения важнейших социально-экономических проблем.

4.2.3. Прогнозируются демографические и социальные процессы, занятость трудоспособного населения и уровень благосостояния народа. Вырабатываются предложения по обеспечению сбалансированности рабочих мест и трудовых ресурсов, регулированию миграционных потоков, сдерживанию и локализации безработицы. Выделяются важнейшие проблемы социального развития и обосновываются пути их решения

с учетом повышения уровня и качества жизни. Оценивается общий уровень затрат на реализацию основных направлений социального развития, размер необходимых для этих целей материальных и финансовых ресурсов. По регионам с напряженной экологической обстановкой обосновываются меры по ее нормализации и связанные с ними затраты федеральных и местных ресурсов.

4.2.4. Вырабатываются рекомендации по усилению и совершенствованию регионального производственного потенциала, недопущению разрушения крупнотоварных технологических комплексов, осуществлению приоритетных направлений структурных преобразований и технического обновления промышленности. Особое внимание уделяется конверсии военно-промышленного комплекса, использованию его технологического, кадрового и инновационного потенциала для модернизации и реконструкции других отраслей хозяйства.

4.2.5. Прогнозируются варианты совершенствования отраслевой структуры народного хозяйства и его специализации, перспективы структурной перестройки с учетом прогрессивности и целесообразности развития имеющихся производств в условиях рыночной экономики. При этом следует исходить из концептуальной основы — геополитических и экономических реалий, необходимости согласования интересов России, ее регионов и конкретных товаропроизводителей, сочетания эффективности хозяйства территории в целом с рентабельностью работы предприятий и производственно-коммерческих объединений при обеспечении установленных (предполагаемых) макроэкономических пропорций и связей. Определяются меры по созданию наиболее благоприятных условий для развития высокопроизводительных наукоемких и ресурсосберегающих производств, конкурентоспособных на общероссийском и мировом рынках, в том числе формирования крупных межтерриториальных (трансрегиональных и межгосударственных) производственно-коммерческих объединений (комплексов).

4.2.6. Территориальное разделение труда, производственная специализация хозяйства региона должны обосновываться следующими способами:

модернизация структуры хозяйства индустриально развитого района на принципах экономики постиндустриального типа;

содействие развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничной области России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические системы;

обеспечение условий для привлечения ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию и эксплуатации предприятий в слаборазвитом регионе, а также развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;

привлечение инвестиций региона и иностранных государств, заинтересованных в развитии общероссийской инфраструктуры и ее включении в систему мировых коммуникаций;

обеспечение государственного регулирования цен на продукцию отечественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики, выравнивающего условия хозяйственной деятельности с другими районами страны.

4.2.7 Обосновываются основные направления комплексного развития и диверсификации региональной экономики, достижения необходимой пропорциональности между отраслями специализации, вспомогательными и обслуживающими, производственной и непроизводственной сферами, капитальным строительством и мощностями стройбазы, потребностями в ресурсах многоцелевого назначения и их наличием, услугами инфраструктуры и степенью ее развития.

4.2.8. При определении приоритетных направлений развития отдельных регионов — субъектов Федерации — учитываются их типологические особенности. Для депрессивных районов разрабатываются мероприятия по перепрофилированию действующих предприятий, по санации стагнирующих отраслей, сдерживанию структурной безработицы, оздоровлению экологической среды, укреплению финансово-экономической базы и на этой основе — улучшению социальной обстановки. В слаборазвитых районах предусматривается активизация инвестиционной деятельности, направленной на завершение начатых и реализацию новых проектов и программ при широкой государственной помощи и поддержке (льготные налоги и кредиты, субсидии и проч.). В развитых, опорных районах индустриального типа, в меньшей мере подвергнутых кризису, чем депрессивные и слаборазвитые, следует наметить меры по всесторонней мобилизации их крупного промышленного, научно-технического и кадрового потенциала. Предус-

матривается широкое использование всех имеющихся условий для активных структурных преобразований и интенсификации производства на базе научно-технического прогресса, выявления и распространения технических и организационных нововведений, развития наукоемких, экспортных и импортозамещающих производств, сервисных видов услуг, организации технополиса и свободных экономических зон. В этих целях задействуются рычаги, обеспечивающие широкое развитие свободного предпринимательства и массовое привлечение капитала в высокотехнологичные отрасли. Для вновь осваиваемых районов с формирующейся структурой производства и значительной долей экстенсивных факторов обосновываются: на этапе преодоления кризиса — укрепление стратегически важных валютообеспечивающих отраслей добывающей промышленности, а на этапе стабилизации и подъема экономики — расширение специализации на энерговодоемких и малотрудоемких отраслях промышленности, перерабатывающих в максимально целесообразной степени уникальные ресурсы местного топлива и сырья.

4.2.9. Определяются альтернативные варианты внутрирайонной территориальной организации производства с выделением важнейших территориально-производственных комплексов, промышленных узлов, зон свободного предпринимательства, технополисов, рекреационных зон и охраняемых территорий общероссийского и регионального значения. Рассматриваются предложения по экономическому мезо- и микрорайонированию и выделению новых административно-территориальных образований, формированию крупнейших городов и агломераций в увязке со всей системой городских и сельских поселений.

4.2.10. В заключение оцениваются на перспективу (вариантно) общие уровни экономического и социального развития региона, а также изменения его отраслевой и территориальной структуры хозяйства.

4.3. Развитие и размещение отраслей хозяйства, формирование товарных рынков

4.3.1. Перспективы развития отраслей народного хозяйства и промышленности в территориальной схеме определяются на основании отраслевых схем и сводных схем развития

и размещения межотраслевых комплексов. Учитываются прогнозные оценки по геологии и разведке недр, земельным ресурсам, водному и лесному хозяйству, по комплексам: топливно-энергетическому, металлургическому, машиностроительному, химическому, лесопромышленному, агропромышленному, товаров народного потребления, строительству и транспорту. Наряду с этим территориальная схема базируется на материалах федеральных и региональных программ, анализа тенденций развития производства, результатах поставок продукции для государственных нужд и других условиях хозяйственной деятельности.

4.3.2. На основании общих параметров и тенденций развития отрасли прогнозируется ее размещение и территориальная структура в рассматриваемом регионе. Выявляются межрегиональные отраслевые проблемы и намечаются пути их решения. Обосновываются возможности реализации важнейших внутрирайонных проблем, связанных с размещением отрасли, в числе ее крупнейших объектов, оказывающих наибольшее влияние на экономическое и социальное развитие и состояние окружающей среды региона. Особое внимание уделяется анализу влияния отраслей на использование ресурсов многоцелевого назначения, на социальное положение населенных пунктов моноструктурной специализации, на рационализацию межрайонных связей (разд.5).

4.3.3. Региональные товарные рынки, выявленные отраслевыми схемами, рассматриваются по важнейшим видам продукции на основе выделения агрегированных товарных групп или товаров представителей. Устанавливается емкость товарных рынков в натуральном выражении, которая характеризуется вариантами размещения потребительского спроса на эту продукцию. Возможности удовлетворения спроса на продукцию отрасли определяются на базе отраслевых схем с учетом состояния производственных мощностей отрасли и конкурентоспособности ее продукции. Емкость рынка оценивается с помощью натурально-стоимостных балансов спроса (потребления) и предложения (производства) по каждой товарной группе или товарным представителям.

4.4. Инвестиционная активность

4.4.1. В ходе обоснований направлений и структуры инвестиций используются результаты:

— анализа состояния и перспектив спроса и предложения на продукцию и услуги в данном регионе;

— прогноза эффективности развития соответствующих отраслей и производств;

— оценки межрайонного обмена по данным видам продукции с учетом экспорта и импорта аналогичных товаров и их эффективностью в сравнении с созданием (расширением) собственных производств;

— прогноза структурных преобразований и выравнивания социально-экономического развития.

4.4.2. Территориальная схема оценивает возможные источники финансирования инвестиций и их величину на основе данных о финансовом потенциале региона. При недостатке собственных инвестиционных ресурсов обосновываются пути их увеличения за счет мобилизуемых, перераспределяемых и внешних средств. Основными источниками инвестиций в регионе могут выступать: собственные доходы (налоги и платежи), аккумулируемые в бюджете развития региона и его целевых бюджетных фондах (дорожном, экологическом и др.); средства внебюджетных фондов; долевой капитал заинтересованных субъектов хозяйствования из других регионов; заемные средства, получаемые от выпуска облигаций и других ценных бумаг; инвестиционные кредиты; финансовые ресурсы, получаемые по ценным бумагам, принадлежащим другим эмитентам; выплаты страхового возмещения, поступающие от страховых компаний; ассигнования федерального бюджета, выделяемые на безвозвратной и возвратной основе (субсидии, бюджетные ссуды и др.); средства иностранных инвесторов. Роль инвестиций в финансовых ресурсах региона характеризует коэффициент инвестиционной активности (п. 3.2.11).

4.4.3. При прогнозе инвестиционного климата в регионе используются различные, хотя и близкие по содержанию, ключевые термины: «региональные оценки инвестиционных рисков», «инвестиционная привлекательность региона», его «инвестиционный рейтинг», и т.д. Соответствующие обобщающие по России количественные и качественные характеристики определяются централизованно в результате бальных оценок факторов, которые сводятся после взвешивания по экспертно определенным весам. Важнейшими факторами являются: ожидаемые темпы изменения объемов продукции и потребительского спроса в регионе, наличие дешевой или

дорогой рабочей силы и ее качество (квалификация); региональная инфляция по сравнению с Россией в целом; перспективы привлечения частных, в том числе иностранных инвестиций; отношение администрации региона к рыночным нововведениям; стабильность этнонациональных отношений и др. На этой основе производится оценка региона по степени инвестиционной привлекательности.

4.4.4. Наиболее перспективными направлениями активизации инвестиционной деятельности региона в ближайшем будущем могут стать:

— страхование некоммерческих рисков залогом имущества субъекта РФ;

— долевое участие регионального бюджета в финансировании перспективных инвестиционных проектов;

— создание элементов региональной инфраструктуры (продажа земли под приватизированными предприятиями, создание уполномоченных коммерческих банков при региональной администрации и т.д.);

— разработка межрегиональных программ инвестиционного сотрудничества;

— создание лизинговых, венчурных фондов;

— формирование фондов поддержки малого предпринимательства;

— предоставление налоговых льгот, (в т.ч. создание локальных оффшорных зон), введение системы инвестиционных кредитов, дифференциация ставок налога на имущество и на землю для предприятий, осуществляющих масштабные инвестиции в региональные проекты и т.д. за счет средств регионального бюджета;

— размещение различных видов займов и долговых обязательств.

Прогноз общей величины средств, привлекаемых со стороны, осуществляется по каждому из перечисленных направлений на основе предпрогнозных разработок.

5. Прогноз межрегиональных связей

5.1. Главная цель анализа и прогноза в территориальной схеме межрегиональных экономических связей заключается в выявлении устойчивых тенденций и складывающихся закономерностей межтерриториального и межотраслевого товарооб-

мена, факторов и причин их обусловливающих, разработке мероприятий по совершенствованию связей, направленных на стабилизацию, оживление и подъем экономики в условиях рыночных отношений и формирование единого общероссийского рынка, в определении важнейших условий, направлений и параметров межрегионального обмена на перспективу.

5.2. Исходя из этого, основным содержанием прогнозирования является:

— изучение особенностей развития межрегиональных экономических связей в условиях перехода к рынку;

— выявление специфики, тенденций и закономерностей формирования и развития потребностей и спроса региона в продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления, а также образования региональных рынков (предложения) указанных видов продукции и товаров;

— определение и оценка интенсивности и структуры связей динамики показателей товарообмена с другими регионами России;

— оценка влияния межрегионального обмена на динамику экономического роста и социальное развитие региона, состояние природной среды, структурную перестройку, эффективность использования ресурсов.

5.3. Направления прогноза межрегиональных экономических связей по ввозу и вывозу продукции определяются его целями, задачами и включают:

— прогнозирование динамики (по вариантам) межрегионального обмена продукцией в натуральном и стоимостном выражении;

— прогноз общерегиональной и отраслевой структуры связей, выявление территориальных и отраслевых особенностей, тенденций и закономерностей их формирования;

— оценку эквивалентности прогнозируемых связей;

— выработку (с учетом положений п.4.3.3) рекомендаций о рациональной схеме транспортно-экономических связей с другими регионами (с использованием территориальных балансов спроса и предложения товаров, схем нормальных грузопотоков и системы транспортных тарифов).

5.4. При анализе и прогнозе территориально-отраслевой структуры внешнеэкономических связей региона учитываются новое геополитическое положение России, особенности ее экономических взаимоотношений со странами дальнего зару-

бежья, государствами СНГ и Балтии, конъюнктура зарубежных рынков. Рассматриваются возможные варианты совершенствования региональной структуры экспортного потенциала и импортозамещающих производств, создания зон свободного предпринимательства, развития приграничных и прибрежных связей. Изучаются альтернативные варианты развития и размещения экспортного потенциала и импортных потребностей межотраслевых комплексов. Определяется экономический эффект развития в регионе производства продукции на экспорт и для замещения импортных товаров. Прогнозируются объемы экспортных поставок и возможные масштабы импорта основных видов продукции в натуральном и стоимостном выражении. Оценивается (во внутренних и мировых ценах) экспортный потенциал в целом и в отраслевом разрезе. Выявляется наиболее предпочтительная доля экспорта в производстве и импорта в потреблении. На основе изучения и анализа международной рыночной конъюнктуры, спроса и предложения и остроты конкуренции по различным видам товаров, с учетом прогноза внутренних и мировых цен и возможностей производства, определяются экономически целесообразные направления и интенсивность внешнеэкономического обмена и тяготения региона к международным рынкам.

5.5. Учитывая необходимость всемерного восстановления и усиления территориально-хозяйственных связей не только в составе народнохозяйственного комплекса России, но и всего бывшего СССР, обосновывается участие региона в системе интеграционных зон и межгосударственных связей, входящих в экономическое пространство Российской Федерации, СНГ и государств Балтии. Обосновываются альтернативы развития и размещения экспортного потенциала межотраслевых комплексов по наиболее представительным видам продукции, ориентированного на ближнее зарубежье. Оцениваются варианты перспективного формирования структуры импорта из стран ближнего зарубежья и их воздействие на развитие регионального инвестиционного процесса и потребительского рынка. Рассматриваются основные направления развития импортозамещающих производств, в том числе с привлечением иностранных инвестиций.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Показатели экономического и социального развития (наименование субъекта Российской Федерации*)

Таблица 1

Основные показатели социально-экономического развития

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Население, тыс.чел.					
Валовой внутренний продукт, млрд руб.**					
В том числе на душу населения					
Использованный валовой внутренний продукт, млрд руб.					
В том числе:					
расходы на конечное потребление					
валовое накопление					
Продукция промышленности, млрд руб.**					
В том числе по отраслям					
Продукция сельского хозяйства, млрд руб.**					
В том числе:					
растениеводство					
животноводство					
Основные фонды, млрд руб.**:					
всего					
в том числе производственные					
Капитальные вложения по всем источникам финансирования, млрд руб. (справочно) ***			x	x	
Розничный товарооборот, млрд руб.**					
Объем платных услуг населению, млрд руб.**					
Доходы бюджета региона, млрд руб.			x	x	x
Расходы бюджета региона, млрд руб.			x	x	x
Прибыль по всем видам хозяйственной деятельности, млрд руб.					

---

* 1995 г. — отчет, 1996 г. — ожидаемое выполнение, 1997, 2000, 2005 гг. — прогноз.

** в ценах 1994 г.

*** по пятилетиям 1991 — 1995 гг., 1996 — 2000 гг., 2001 — 2005 гг.

Таблица 2

Расслоение общества по величине денежных доходов

Год	Соотношение денежных доходов и прожиточного минимума, %	Доля населения с доходами, ниже прожиточного минимума, %	Разрыв в величине душевых доходов в крайних 20% групп населения
1995			
1996			
1997			
2000			
2005			

Таблица 3

Социальное развитие

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Численность населения, тыс. чел.					
В том числе в трудоспособном возрасте					
Ожидаемая продолжительность жизни (родившихся в соответствующем году), лет					
Кол-во безработных (на конец года):					
тыс. чел.					
% к трудоспособному населению					
Обеспеченность населения жильем — общая жилая площадь, кв.м на душу населения (на конец года)					
Ввод в действие жилых домов, тыс.кв.м общей площади (по пятилетиям)					

Таблица 4

Прогноз финансовых ресурсов (в ценах 1995 г.), млрд руб.

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Собственные доходы бюджета — всего					
В том числе:					
налог на прибыль					
налог на добав-ленную стоимость					
подоходный налог					
налог на имущество					
Внутренние финансо-вые ресурсы — всего					
В том числе:					
прибыль					
амортизация					
собственные доходы бюджета (без налога на прибыль)					
доходы внебюджетных фондов					
доходы населения					
Привлеченные средства					
Заемные средства					

Таблица 5

Показатели финансового положения

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Уровень финансовой независимости					
Уровень бюджетной независимости					
Коэффициент структуры средств, привлеченных со стороны					
Коэффициент инвестиционной активности					
Коэффициент устойчивости экономического развития					
Уровень бюджетной обеспеченности					
Уровень финансовой обеспеченности					

Таблица 6

Удовлетворение потребностей населения
в продуктах питания за счет собственного производства *

Виды продуктов	Потребление на душу населения, кг/г.	в том числе за счет собственного производства, кг/г.	Уровень удовлетворения за счет собственного производства, %
Хлеб и хлебопродукты			
Картофель			
Овощи и бахчевые			
Фрукты и ягоды			
Мясо и мясопродукты			
Молоко и молочные продукты			
Яйца, шт.			
Рыба и рыбопродукты			
Сахар			
Масло растительное			

* Таблица составляется на 1990, 1995, 1997, 2000 и 2005 гг.

Таблица 7

Отраслевая структура продукции промышленности, %

Отрасли	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Промышленность — всего					
В том числе:					
электроэнергетика					
топливная					
черная металлургия					
цветная металлургия					
химическая и нефтехимическая					
машиностроение и металлообработка					
лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность					
строительных материалов					
легкая					
пищевая					

Таблица 8

Производство важнейших видов продукции

Виды продукции	Единицы измерения	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.

Таблица 9

Динамика производства сельскохозяйственной продукции

Показатель	1995 г. млрд руб.	% к 1995 г.			
		1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Валовой выпуск продукции сельского хозяйства (во всех категориях хозяйств)					

Таблица 10

Инвестиции

Показатели	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Объем инвестиций за счет всех источников финансирования — всего:					
млрд руб.					
% к предыдущему году					
В том числе:					
производственного назначения:					
млрд руб.					
% к предыдущему году					
Из общего объема инвестиций:					
государственные:					
из федерального бюджета					
из местного бюджета					
средства предприятий (включая банковский кредит)					
Иностранные инвестиции:					
млн дол.США					
% к предыдущему году					

Таблица 11

Динамика производства продукции промышленности

Показатель	1995 г., млрд руб.	% к 1995 г.			
		1996 г.	1997 г.	2000 г.	2005 г.
Вся промышленность					

Таблица 12

Важнейшие объекты инвестирования в период до 2005 г.

Наименование объекта и пункта его размещения	Производственная мощность	Сроки строительства		Сметная стоимость, млрд руб.	Источники финансирования, млрд руб.	
		начало	окончание		собственные средства предпринимателя	прочие источники

Таблица 13

Минерально-сырьевая база (по состоянию на 01.01.95)

Балансовые запасы			Перспективные ресурсы категории С2	Прогнозные ресурсы		Запасы технологического сырья
категории А+В+С1				всего	категории Д1(В1)	
всего	в т.ч. разрабатываемых месторождений	категории С2				

Примечание: 1. Данные приводятся по важнейшим видам полезных ископаемых в соответствии с перечнем.

2. По нефти и конденсату приводятся данные по геологическим и извлекаемым ресурсам с учетом новейших методов извлечения.

Таблица 14

Распределение земель, млн га

Категории земель	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Земли сельскохозяйственных предприятий и граждан				
Земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций				
Земли промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения				
Земли природоохранного назначения				
Земли лесохозяйственных предприятий				
Земли водного фонда				
Земли запаса				
Итого:				

Таблица 15

Водные ресурсы (1995 г.), км³/г.

Среднемноголетние ресурсы речного стока		Эксплуатационные ресурсы подземных вод	
общие	в том числе местные	прогнозные	утвержденные запасы на 01.01.95

Таблица 16

Состояние окружающей среды

Выбросы вредных веществ в атмосферу, тыс.т			Сбросы загрязненных сточных вод, млн м³			Наличие кризисных экологических ситуаций (характер, масштабы)		
1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.

Таблица 17

Территориальная ориентация товарных потоков

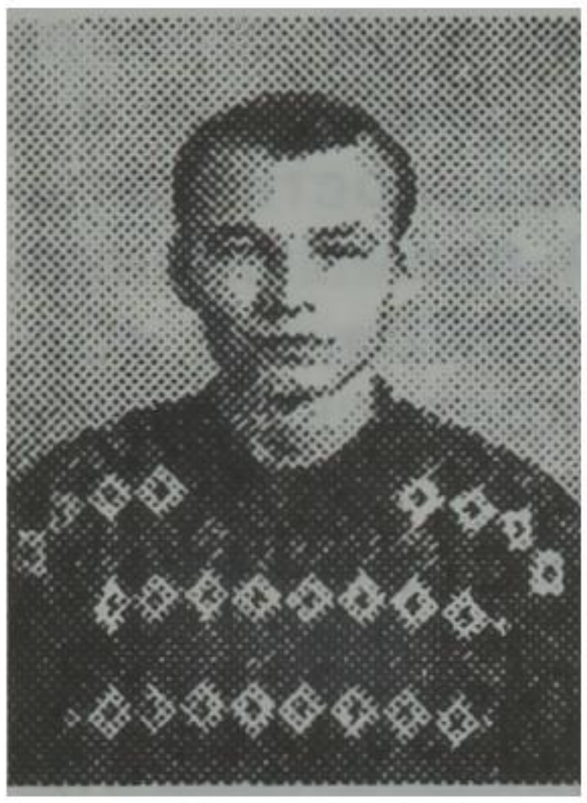
Вывоз			тыс. т/% к объему производства					
всего			в том числе в государства СНГ			экспорт		
1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г	2000 г.	2005 г.

Ввоз			тыс. т/% к объему потребления					
всего			в том числе в государства СНГ			импорт		
1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.

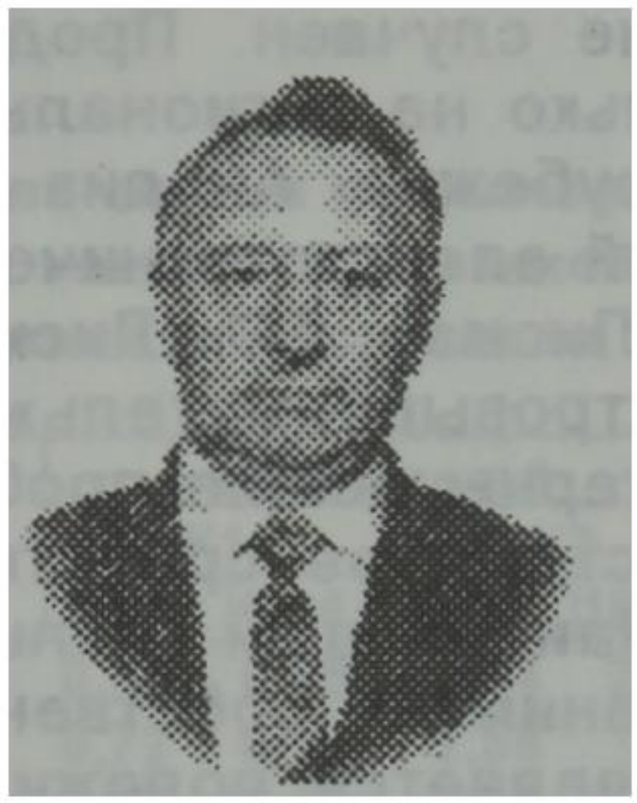
Таблица 18

Сбалансированность межрегиональных экономических связей, млн руб.

Показатель	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Вывоз			
Ввоз			
Сальдо			



П.А.ЛЕВЧАЕВ



П.В.ШИЧКИН

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ПРЕДПРИЯТИЙ ЭЛЕКТРОТЕХНИЧЕСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНА

Проблема формирования финансовых ресурсов предприятий на современном этапе развития экономики является одной из актуальных. Формирование финансовых ресурсов, за счет которых происходит расширенное воспроизводство основных и обеспечивается пополнение оборотных фондов в условиях депрессивного состояния экономики в ряде регионов осложняется целым рядом обстоятельств. В какой-то степени это предопределено «исторически»: недооценкой региональной специфики территориальных образований, «эффектом» масштабности и нерациональности размещения производства, гипертрофированной милитаризованностью экономики. Наконец, общеэкономический кризис, сопровождающийся разрушением производственно-хозяйственных связей, инвестиционным голодом, а также жесткие и не учитывающие региональные особенности кредитно-финансовая политика и

ЛЕВЧАЕВ Петр Александрович, аспирант кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета.

ШИЧКИН Петр Васильевич, заведующий кафедрой финансов и кредита Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

налогообложение поставили предприятия в чрезвычайно сложные условия.

Выбор для анализа электротехнической промышленности Республики Мордовия не случаен. Продукция этой отрасли широко известна не только на региональном уровне, но и в ближнем и дальнем зарубежье. Анализ деятельности четырех крупных предприятий электротехнической промышленности республики (АООТ «Лисма», АО «Лисма—СЭЛЗ», АО «Саранскkабель», АО «Электровыпрямитель») свидетельствует о том, что для них характерны общие проблемы.

К началу 1996 г. в структуре средств этих предприятий произошли изменения. Наибольший удельный вес в величине пассивов по-прежнему занимают собственные средства предприятий, что, конечно, является положительным моментом. Этот показатель составляет 56,0 — 80,0%. Собственные средства предприятий представлены в основном добавочным капиталом, фондами накопления, социальной сферы и потребления.

Заемные средства несколько увеличились, хотя их доля все еще явно мала — от 2,5% до 7,5% величины пассивов. Из заемных средств наиболее часто используемые — краткосрочные кредиты банков. Долгосрочные кредиты и займы в лучшем случае составляют сотую часть процента средств предприятий. Это объясняется высокой ценой данного ресурса, и большинство предприятий просто не в состоянии расплатиться за полученный кредит. Такая ситуация свидетельствует об ограниченных возможностях предприятий для расширенного воспроизводства. В данном случае политика «дорогих» денег, проводимая Правительством России, не стимулирует инвестиции в реальный сектор производства.

Доля привлеченных средств колеблется от 17,5 до 37,5%. По сравнению с началом 1995 г. именно в их пользу произошло перераспределение 15% собственных средств предприятий. Привлеченные средства формируются у производителей в основном в результате расчетов с кредиторами. В то же время контрагент несет издержки, связанные с отвлечением средств из оборота. Такое неоправданное отвлечение средств приводит к цепочке взаимных долгов и неплатежей, тем самым если не порождая, то стимулируя кризисную ситуацию на уровне предприятий и регионов.

Более широкое использование предприятиями привлеченных и заемных средств, безусловно, отразилось на их финансовом положении (таблица).

Таблица

Показатели оценки финансового положения предприятий электротехнической промышленности Республики Мордовия (по данным на начало 1995 и 1996 гг.)

Предприятие	Показатель*							
	К1		К2		К3	К4	К5	
	1995 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.	1996 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.
АООТ «Лисма»	0,85	0,65	5,44	2,07	0,14	0,21	0,99	1,05
АО «Лисма—СЭЛЗ»	0,72	0,57	2,58	1,32	0,41	0,14	1,08	1,30
АО «Саранскка-бель»	0,75	0,60	2,95	1,47	0,36	0,52	1,50	0,68
АО «Электровыпрямитель»	0,95	0,80	18,35	4,00	0,03	0,32	1,45	0,92

* К1 — коэффициент автономии, К2 — коэффициент финансовой устойчивости, К3 — коэффициент устойчивости экономического роста, К4 — коэффициент самофинансирования, К5 — коэффициент покрытия (общий).

Снижение в 1996 г. коэффициента автономии, отражающего долю собственных средств в общей сумме источников, на рассматриваемых предприятиях свидетельствует об усилении их зависимости от источников заемных средств. Между тем величина коэффициента автономии 0,80 на АО «Электровыпрямитель» говорит скорее о недостаточном их использовании. В таком положении можно, на наш взгляд, рекомендовать более смелое использование внешних источников финансирования работы предприятия для повышения его эффективности и рентабельности. В целом можно сделать вывод, что руководители-финансисты стараются не допустить чрезмерной финансовой зависимости от внешних источников средств.

Произошло также уменьшение коэффициента финансовой устойчивости, представляющего собой соотношение собственных и заемных средств, что свидетельствует о снижении доли собственных средств предприятий по сравнению с заемными средствами и кредиторской задолженностью.

Коэффициент устойчивости экономического роста показывает, какими темпами может развиваться в дальнейшем предприятие, не меняя сложившегося соотношения между различ-

ными источниками финансирования, рентабельностью производства, фондоотдачей, дивидендной политикой. На исследуемых предприятиях наиболее благоприятный показатель имеет АО «Лисма—СЭЛЗ». Обращает на себя внимание тот факт, что чем ниже у предприятия коэффициент автономии, тем соответственно ниже показатель финансовой устойчивости и тем выше темпы экономического роста. Иными словами, производитель, используя заемные и привлеченные средства, повышает рентабельность собственного капитала и как следствие — темпы роста. В экономике эта ситуация известна как эффект финансового рычага.

Коэффициент самофинансирования рассчитывался на основе данных о прибыли, направляемой в фонд накопления, амортизационных, заемных и привлеченных средств. Из таблицы видно, что АООТ «Лисма» и АО «Лисма—СЭЛЗ» имеют ограниченные возможности самофинансирования.

Коэффициент покрытия (общий) позволяет характеризовать ликвидность активов хозяйствующего субъекта, показывая, сколько рублей текущих активов предприятия приходится на 1 р. текущих обязательств. Благоприятная тенденция увеличения по сравнению с 1995 г. отмечена на АООТ «Лисма» и АО «Лисма—СЭЛЗ» и, напротив, тенденция уменьшения — на АО «Саранскkабель» и АО «Электровыпрямитель».

Коэффициент абсолютной ликвидности в таблице не приводится из-за крайне низких значений. Его можно интерпретировать и как коэффициент платежеспособности предприятий, он показывает, какая часть краткосрочных заемных обязательств может быть при необходимости погашена немедленно. В нашем случае он оказывается равных сотым, а то и тысячным долям процента, что приводит к выводу о фактической неплатежеспособности этих предприятий, во всяком случае в мгновенном периоде. Отчасти это можно объяснить тем, что учет производства продукции и дохода осуществляется по поступлению выручки на расчетный счет. Данный метод заставляет предприятия избегать получения средств на расчетный счет.

Малое значение имеют также коэффициенты структуры долгосрочных вложений (показывает, какая часть основных средств и прочих внеоборотных активов профинансирована внешними инвесторами), долгосрочного привлечения заемных средств (характеризует структуру капитала), структуры привлеченного капитала (отношение долгосрочных обязательств

к привлеченному капиталу). Значит, можно сделать вывод, что предприятия в долгосрочном плане «свободны» от претензий внешних инвесторов. Такое положение имеет как плюсы, так и минусы. Это означает, что предприятия строят свою работу в основном за счет собственных средств и краткосрочных кредитов и займов, как бы избегая зависимости долгосрочного характера и имея в этом отношении некоторый резерв. С другой стороны, нормальной считается практика, когда долгосрочные ссуды и займы используются для финансирования основных средств и других капитальных вложений, а краткосрочные кредиты и займы — для текущей работы производителя. В данном случае причину сложившейся ситуации следует искать в дороговизне заемных средств, что лишает предприятия возможности обновления основных фондов. Действительно, среди анализируемых предприятий состояние основных фондов улучшилось по сравнению с 1995 г. только на АО «Саранскkабель».

Что касается формирования прибыли предприятий, то здесь среди доходов хозяйствующих субъектов наибольший удельный вес занимает результат от реализации продукции. Его доля в общей величине доходов колеблется на разных предприятиях от 63 до 93%. Наибольший удельный вес этой статьи — явление естественное, поскольку предприятия призваны в первую очередь производить продукцию. Результат от прочей реализации составляет в подавляющем большинстве случаев менее 1%. Эта статья складывается за счет средств, поступивших от реализации основных фондов и другого имущества хозяйствующего субъекта, отходов, нематериальных активов и т.п. Доходы от внереализационных операций составляют от 2,9% на АО «Лисма—СЭЛЗ» до 36,2% на АО «Электровыпрямитель». Конечно, по мере становления рыночных отношений будет возрастать роль ценных бумаг других эмитентов в деятельности предприятий, но они должны сделать ставку, на наш взгляд, прежде всего на реализацию собственной продукции, а не на доходы, полученные от внереализационных операций. Следует отметить, что, сократив убытки, в основном это касается расходов по внереализационным операциям, можно будет добиться увеличения балансовой прибыли на 30%.

К каналам отвлечения средств предприятий следует отнести дебиторскую задолженность, ситуация с которой на всех рассматриваемых предприятиях, кроме АО «Саранскkабель»,

имела тенденцию к ухудшению. Дебиторская задолженность на этих предприятиях составляет от 5,9% до 32,6% к величине активов, в том числе просроченная. Если кредиторская задолженность (это не касается просроченной кредиторской задолженности) в определенной степени оказывается полезной для производителя, то дебиторская, напротив, расстраивает его работу. Это объясняется временным лагом, т.е. любая задержка в поступлении средств приносит убытки, так как они уже не могут в полном объеме использоваться в кругообороте и все больше превращаются в источник погашения кредитных обязательств. Следовательно, целесообразно обратить внимание на ужесточение контроля за состоянием дебиторской задолженности. Этому будут способствовать повышение точности прогнозов возникновения дебиторской задолженности, внимание к платежеспособности контрагентов, а также формы расчетов с последними. Можно также рекомендовать ввести в качестве обязательных формы расчетов, гарантирующие их своевременность и полноту, например, аккредитивные расчеты, с использованием банковских гарантий при заключении сделок. Кроме этого имеет смысл обратить внимание на применение скидок за платеж наличными или раньше времени, постоянным клиентам, а также шире использовать страхование рисков, упущенной выгоды, факторинговые операции.

Итак, по итогам годовой работы предприятий электротехнической промышленности Мордовии можно сделать следующие выводы:

в структуре средств предприятий все большую роль начинают играть привлеченные (в частности, расчеты с кредиторами) и краткосрочные заемные средства;

увеличился вес дебиторской задолженности;

почти на всех предприятиях ухудшилось состояние основных фондов;

отсутствуют долгосрочные кредиты и займы;

снизилась финансовая устойчивость;

повысилась рискованность, а значит, отчасти эффективность текущей политики предприятий;

наблюдается неплатежеспособность в коротком периоде, независимость — в среднесрочном, а также почти полное отсутствие долгов — в долгосрочном.

В современных рыночных условиях предприятия-производители должны строить свою текущую и долгосрочную поли-

тику, исходя из четкой и всесторонне разработанной программы маркетинговых исследований и с применением бизнес-плана. Это позволит им наладить нарушившиеся хозяйственные связи с поставщиками и потребителями из дальнего и ближнего зарубежья, эффективнее управлять ассортиментом продукции, привлечь инвестиции в регион. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. В АО «Сарансккабель» сейчас осуществляется проект полной модернизации завода совместно с финской фирмой «Нокиа-Майллефер», который позволит не только резко увеличить объем производимой продукции, но и поднять ее качество до международного уровня.

Кроме того, перспективным является создание промышленно-финансовых групп разной направленности, которые имеют целью технологическую и экономическую интеграцию производителей для реализации инвестиционных и иных программ, направленных на повышение конкурентоспособности и эффективности производства, расширение рынков сбыта товаров и услуг. Образование таких групп в республике окажет существенную поддержку в воплощении в жизнь Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996 — 2000 годы. В частности, на базе электроламповой подотрасли весьма перспективна, на наш взгляд, организация «Мордовской электроламповой промышленно-финансовой группы», в состав которой могут войти АО «Лисма—СЭЛЗ», АООТ «Лисма», Ардатовский светотехнический завод, Кадошкинский электротехнический завод и Рузаевский завод электровакуумного машиностроения.

Целесообразно также использовать местный межотраслевой продуктовый баланс, дающий информацию по цепочке производитель—потребитель о ценах и объемах важнейших товаров или их групп. Используя данный баланс, можно видеть, на какое звено и каким образом следует оказать воздействие.

Затронутые нами проблемы — это проблемы не только регионального, но и общероссийского масштаба. Между тем их успешное решение возможно лишь с учетом интересов конкретных территорий и хозяйствующих субъектов.



Е.Г. КОВАЛЕНКО

ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ КООПЕРАЦИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В РЕГИОНЕ

Длительный перерыв в отечественных исследованиях проблем кооперации, особенно в аграрной сфере, привел к тому, что в наши дни кооперативные принципы и идеи часто принимают искаженный вид. К кооперации причисляются организационные формы, развивающиеся по совсем иным закономерностям. Не учитывается специфика именно сельскохозяйственной кооперации. В результате в политике государственного регулирования кооперативного движения принимаются волевые решения, а в общественном сознании закладываются ложные представления об этой уникальной форме совместной деятельности, сочетающей личный интерес как главную движущую силу развития производства с коллективным, общественным интересом.

В условиях перехода к рыночным отношениям в аграрной экономике и развития крестьянских хозяйств в России возрождение сельскохозяйственной кооперации приобретает особое значение. Создание подлинных кооперативов в сфере как производства, так и обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей содействует процессам разгосударствления сельскохозяйственного производства, становления коллективных форм функционирования частных, индивидуальных хозяйств, т.е. приближению земледельцев к собственности. Необходимо вспомнить главный вывод, сделанный А.В.Чаяновым, который заключается в том, что только коопе-

---

КОВАЛЕНКО Елена Георгиевна, и.о.заведующего кафедрой менеджмента Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

рирование крестьян способно обеспечить создание и развитие сбалансированного по всем параметрам производственного потенциала аграрной сферы, коммерчески выгодное его использование, устранить противоречие между преимуществами индивидуального труда и крупных форм производства в сельском хозяйстве. При нормальном развитии аграрной кооперации, основанной на принципе добровольности, «крестьянское хозяйство коллективизирует именно те отрасли своего предприятия, в которых крупная форма производства имеет значительные преимущества над мелкой и оставляет в индивидуальном семейном хозяйстве те отрасли его, которые лучше организуются в мелком предприятии...»[1] Главной формой кооперации крестьянских хозяйств А.В.Чаянов считал вертикальную кооперацию[2]. Он предупреждал, что организации кооперативов должно предшествовать изучение местных условий, а затем приспособление к ним форм создаваемых кооперативных организаций[3], которые определяются природой кооперируемых отраслей хозяйства. Невозможно в рамках единой системы сельскохозяйственной кооперации переносить уже сложившиеся организационные формы на новые. Однако эти фундаментальные положения были незаслуженно забыты.

Неразработанность современных основ теории и практики кооперативного движения обусловливает активные дискуссии по узловым проблемам. В частности, речь идет о самом понятии кооперации, ее роли и месте в социально-экономической структуре аграрного сектора. Ученые пытаются ответить на вопросы: является ли возрождение кооперации отражением процесса обобществления производства или, наоборот, деколлективизации; можно ли считать колхоз кооперативом или это своеобразная община; присущи ли кооперативу принципы рыночного предпринимательства, прибыльности и др. В практическом аспекте наиболее остро стоят проблемы формирования сельскохозяйственных кооперативов крестьянских хозяйств (от этого зависит возможность их выживания), а также создания адекватной системы их связей с рынком, поскольку ориентированные на колхозно-совхозную систему, монополистические по своей сути перерабатывающие, закупочно-снабженческие и другие предприятия АПК не способны обеспечить рациональную переработку и сбыт произведенной крестьянскими хозяйствами продукцию, организовать их снабжение средствами производства, наладить производственное обслуживание. К этому следует добавить ценовой диспари-

тет, инфляцию, разорительную кредитную политику. Становится совершенно очевидным, что от решения этих проблем, по существу, зависит сегодня судьба с трудом пробивающих себе дорогу частных сельскохозяйственных предприятий.

В понятие «межфермерская кооперация» мы вкладываем следующее содержание: создание фермерами на долевой основе добровольных объединений по производству продукции, закупке, хранению, переработке и реализации продуктов переработки и сельскохозяйственного сырья, а также оказанию услуг, обеспечивающих удовлетворение потребностей фермеров. Развитие межфермерской кооперации является инструментом включения фермеров в рыночную экономику и соответствует задаче создания в АПК конкурентоспособного частнопредпринимательского сектора. Межфермерская кооперация создает основы для повышения уровня экономической защиты сельских товаропроизводителей, позволяет предотвратить изъятие доходов из частного сектора. За счет концентрации фермерами финансовых и материальных ресурсов обеспечивается более рациональное их использование, снижается общая потребность в них, что способствует укреплению фермерского движения.

Основная особенность развития такого рода кооперативов заключается в том, что они создаются не на основе постепенного кооперирования крестьянских хозяйств как одного из сформировавшихся укладов аграрного сектора экономики, а параллельно с его становлением. Это в некотором роде одновременно и усложняет, и упрощает задачу. Если во всем мире кооперативы фермерских хозяйств образуются с целью повышения своей конкурентоспособности, то отечественные фермеры имеют возможность кооперировать усилия при полном ее отсутствии.

Дело осложняется тем, что российским крестьянам кооперативная форма экономической деятельности практически не знакома, так как действовавшие на протяжении десятилетий в нашем народном хозяйстве экономические структуры, официально относимые к кооперативным, таковыми не являлись. В представлении многих людей кооператив ассоциируется, с одной стороны, с колхозами, с другой — с так называемыми новыми кооперативами, дискредитировавшими себя в глазах населения. Сегодня фактически отсутствует сама концепция кооперации применительно к переходному периоду. Развитию кооперативных основ препятствуют недопонимание и отсут-

ствие навыков хозяйственного самоуправления на демократических началах, а также минимальных средств у большинства фермеров для участия в кооперативах, недостаточная пропаганда идей и принципов кооперации, слабая работа органов фермерского самоуправления, невнимание государственных органов управления сельским хозяйством к этим проблемам. Наконец, есть и ментальные причины: психологическая неподготовленность людей, только что получивших производственную независимость, к объединению, а также неграмотность населения в вопросах кооперации. Проверку временем выдержали научные позиции и практические подходы к развитию кооперативной деятельности, базирующиеся в первую очередь на принципах личной заинтересованности, добровольности вступления самостоятельных субъектов-собственников в кооператив и выхода из него с причитающейся долей имущества, а также самоуправления, гарантирующего членам кооператива право по своему усмотрению определять вид и характер его деятельности, выбирать покупателей своей продукции, продавцов необходимых им товаров.

Процесс создания кооперативов будет, на наш взгляд, более безболезненным, если при этом будет учитываться опыт стран, имеющих длительную историю кооперативного движения. В большинстве государств с развитой рыночной экономикой фермерские кооперативы традиционно играют существенную роль в системе взаимосвязей аграрной сферы со смежными отраслями экономики. Практически 100% участие фермеров в кооперативах традиционно для стран Северной Европы, Нидерландов, Ирландии, Японии. В ряде государств континентальной Европы, в США в кооперативы объединены примерно 80% всех фермерских хозяйств. Несколько меньшее распространение получили кооперативы в Великобритании и Италии, где в них участвуют примерно 35 — 40% всех фермерских хозяйств.

Более чем вековое развитие мирового сельского хозяйства со всей очевидностью доказало устойчивость фермерского хозяйства как формы организации аграрного производства, как субъекта добровольной сельскохозяйственной кооперации. Обобществленное, коллективное земледелие не получило преобладающего значения ни в одной из ведущих развитых стран мира. Кооперация в принципе отвергает обобществление в распространенном до недавнего времени понимании. Ее возрождение, наоборот, предполагает замену обоб-

ществленного хозяйства добровольной формой совместной деятельности самостоятельных собственников.

Важно, чтобы кооперация, как подчеркивал А.В.Чаянов, начиналась с простейших форм, понятных каждому крестьянину. Попытки форсирования этого процесса, создания сразу развитых кооперативных форм, обречены на неудачу. Необходимо сначала выработать соответствующий «кооперативный» менталитет у крестьян. На первых порах с учетом реальных условий хозяйствования можно развивать такую кооперацию фермеров, как, например, совместное использование средств производства. Подобная практика широко применяется во многих зарубежных странах. Фермеры владеют лишь 25 — 30% требуемых для механизации работ машин, остальные они привлекают, в том числе посредством кооперативных объединений. Развитие кооперации в данном направлении может осуществляться по множеству вариантов, которые определяются тем, кто владеет средствами производства, кто ими управляет (работает на них), кто организует совместное использование машин, а также формами расчета за услуги, источниками средств на покупку техники. По первому признаку различаются две формы кооперирования: владение средствами производства и их использование и только использование средств производства, принадлежащих каждому из членов кооператива. Работы и услуги при кооперации могут выполняться владельцами средств производства, потребителем услуг и с помощью наемных рабочих. Возможны и такие простые формы кооперации, как взаимное оказание услуг, обмен недостающими машинами и инвентарем и т.д. При небольшом числе участников кооперация может строиться на взаимной устной договоренности, без официального оформления взаимоотношений. Производственно-технический сервис на основе кооперирования товаропроизводителей предпочтителен при выполнении технологических операций и отсутствии конкуренции между исполнителями услуг. Одним из стимулов развития данного вида кооперации могли бы быть государственные дотации на приобретение средств производства при условии их дальнейшего совместного использования.

Согласно Закону РФ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Рекомендациям по преобразованию убыточных и низкорентабельных колхозов и совхозов в ассоциации крестьянских хозяйств, малых предприятий, сельскохозяйственных ко-

оперативов и другие объединения[4], сегодня в сельском хозяйстве получают широкое распространение различные типы ассоциаций, кооперативов. Так, на базе независимых крестьянских хозяйств развивается такая простейшая форма кооперации и взаимосотрудничества, как договорное партнерство. Фермеры объединяют свои участки, технику для совместного использования и обработки земли. Урожай делится пропорционально вложенным в дело средствам производства, трудовому участию или иначе по предварительной договоренности. Взаимодействие охватывает в большей степени сферу производства, чем обеспечения и обслуживания. Юридического статуса такие объединения не имеют, поэтому они не регистрируются и не учитываются официальной статистикой. Их распространение связано с развитием фермерского уклада в условиях сначала дефицитности, а затем дороговизны материально-технических средств. По своей сути многие договорные объединения напоминают мини-колхозы в первоначально предполагаемом варианте.

В Мордовии подобные объединения крестьянских хозяйств существуют в Инсарском, Кадошкинском, Кочкуровском и Чамзинском районах. Так, в Кочкуровском районе на базе земель госзапаса колхоза им. А.В.Суворова ведут совместные полевые работы 7 крестьянских хозяйств: «Ток», «Мечта», «Нива», «Возрождение», «Строитель», «Маяк», «Колосок». Каждое из них имеет 5 га земли. Совместное ведение работ позволяет оптимизировать севооборот, эффективно применять капитал для расширения производственной базы, не в ущерб основному производству решать вопросы снабжения, строительства, реализации продукции и т.д., а также социальные. Однако в этих объединениях нет достаточно четкой и продуманной регламентации взаимоотношений, прежде всего экономических, что затрудняет их дальнейшее развитие.

Вертикальная кооперация развита еще довольно слабо. Такие кооперативы образуют в основном фермеры «первой» волны в районах, где фермерство возникло раньше и сейчас интенсивно развивается. Это межфермерские кооперативы для совместного строительства и использования различных объектов (зернохранилищ, мини-элеваторов, крытых токов, крупорушек и других предприятий для переработки сельскохозяйственной продукции). Кооперирование в целях переработки продукции, ее сбыта и др. успешно осуществляется, например, в Пыталовском районе Псковской, Веневском рай-

оне Тульской, Переславском районе Ярославской области и ряде других регионов. Менее привлекательными остаются для фермеров кредитные кооперативы, взаимное страхование, хотя в мире именно эти формы были первыми в крестьянской кооперации.

Разные стороны хозяйственной деятельности сельскохозяйственных производителей-собственников порождают свои, на практике часто переплетающиеся, формы кооперативов (рисунок). В перспективе по мере качественного укрепления фермерского движения возможно создание других видов кооперативов.

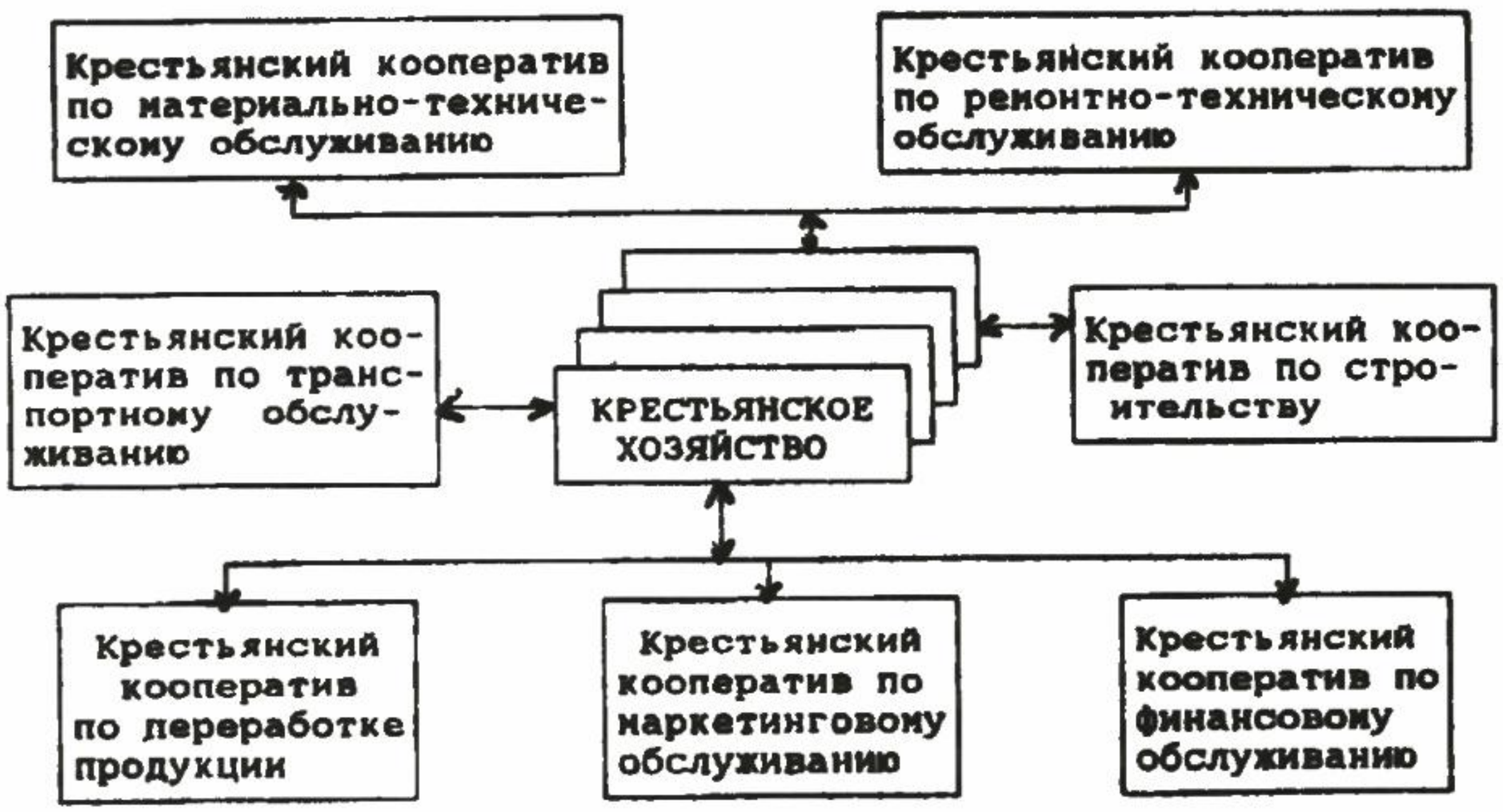


Рис. Система крестьянских кооперативов

Развитие межфермерской кооперации будет, на наш взгляд, осуществляться по таким направлениям:

— создание кооперативов в основном сельскохозяйственном производстве, обеспечивающих возможность каждому крестьянскому хозяйству осуществлять производственный процесс на уровне современных организационных и технологических требований;

— формирование системы кооперативов, специализирующихся на выполнении отдельных видов обслуживания (техническое, автотранспортное, финансовое, информационное,

научное, юридическое; материльно-техническое снабжение, ремонт), которая позволит комплексно обслуживать крестьянские хозяйства, создать эффективную организационную основу рыночной инфраструктуры;

— интеграция крестьянских хозяйств с предприятиями и организациями агропромышленного комплекса и других отраслей в рамках производственных и научно-производственных объединений;

— образование международных, в том числе региональных, кооперативов по воспроизводству конечной продукции, охватывающих всю технологическую цепочку.

В настоящее время, на наш взгляд, из широкого спектра возможностей межфермерской кооперации наиболее значимой и приемлемой для большей части фермеров является производственная кооперация, не получившая развития в мировой практике. В то же время ни в одной из развитых стран аграрный сектор не функционировал в таких неблагоприятных экономических условиях, какие сложились в нашей стране.

Одним из главных факторов, определяющих развитие данного вида сельскохозяйственной кооперации фермерских хозяйств, является компактность их размещения. Образование крестьянских хозяйств на базе единых земельных массивов, их связь с инженерной и социальной инфраструктурой, природное окружение будут лучшим образом способствовать решению этой перспективной задачи. Развитие производственной кооперации крестьянских хозяйств позволит:

1) за счет объединения их земельных массивов формировать хозяйства более оптимальных размеров. Увеличение среднего размера участка, в свою очередь, приблизит нагрузку на единицу техники к нормативным параметрам, что значительно повысит эффективность фермерских хозяйств. Специалистами в области механизации сельскохозяйственного производства (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская инженерная академия, НАТИ) установлена зависимость между размером хозяйства и необходимым ему количеством тракторов. Так, при среднем размере хозяйства 100 га потребность в тракторах в расчете на 1 000 га пашни будет в 2 раза больше, чем при среднем размере хозяйства 1 600 га и соответственно при 50 га — в 3 раза, 25 га — в 5, при 6 га — в 15 раз;

2) экономить денежные и материальные ресурсы для создания и обслуживания материально-технической базы, развития производственной и социальной инфраструктуры. Как показали исследования, размер инвестиций в производственную и социальную инфраструктуру фермерских хозяйств зависит от характера их сосредоточения: хуторского, компактного (4 — 6 крестьянских хозяйств) и в пределах сложившихся населенных пунктов. Максимальными они будут при хуторском типе расселения — 266,0 млн р. (в ценах 1993 г.). Для компактно расположенных крестьянских хозяйств эта сумма значительно меньше и составляет 53,2 млн р. Минимальных затрат требуют хозяйства, формируемые в пределах сложившихся населенных пунктов, — 1,4 млн р.;

3) обеспечить рациональный режим труда и отдыха (чего лишены фермеры-индивидуалы);

4) формировать достаточно крупные партии готовой к реализации продукции, что создаст благоприятные условия для ее сбыта.

Итак, сегодня уже очевидно, что, проводя структурную перестройку в аграрной сфере, целесообразно направлять часть целевых средств государственной поддержки на укрепление производственной и непроизводственной кооперации сельскохозяйственных товаропроизводителей.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Чаянов А.В. Основные идеи и формы организации сельскохозяйственной кооперации. М., 1991. С.301.

[2] Там же. С. 159.

[3] См.: Чаянов А.В. Организация кооперативного сбыта. М., 1918. С.4.

[4] См.: Земельно-аграрная реформа в России: Законодательство. М., 1994. С. 74—88, 147—159.



А.Г.КИСЕЛЕВ

МЕСТО И РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО БАНКА КАДРОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

Государство выступает в качестве основной формы консолидации национальных, социальных и профессиональных ценностей и интересов его граждан. Свои задачи оно осуществляет посредством государственной службы, являющейся комплексным правовым и социальным институтом, функционирующим на базе профессиональной деятельности людей по реализации компетенции государственных органов. Государственная служба включает в себя формирование организационных, процессуальных и социально-психологических основ деятельности государственного аппарата, построение и правовое описание иерархии должностей, выявление, отбор, подготовку, развитие, продвижение, оценку, стимулирование и ответственность его работников.

Кадровая проблема — одна из центральных в укреплении Российского государства и выхода его из кризисной ситуации. Поэтому насущной потребностью преобразования российского общества стали разработка государственной кадровой политики, определение путей и средств кадрового обеспечения реформ. К сожалению, еще нет цельной, четко выраженной и закрепленной законодательно государственной кадровой политики, не сложилась и новая система работы с кадрами.

В разработке и реализации государственной кадровой политики выделяются следующие этапы: выработка ее концепции, определение целей, принципов и приоритетов, разработка и своевременная корректировка целевых кадровых про-

---

КИСЕЛЕВ Александр Георгиевич, аспирант кафедры социологии Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

грамм, планов решения отдельных кадровых проблем и механизмов их осуществления.

Необходимыми предпосылками и важными источниками выработки концепции новой кадровой политики, на наш взгляд, должны быть:

— использование научных принципов познания социальных явлений;

— критическое осмысление и творческое применение накопленного научного знания в области управления кадровой деятельностью;

— учет российского и зарубежного опыта работы с кадрами;

— всесторонний, системный анализ современного состава персонала работающих, опыта его кадровой деятельности;

— осознание необходимости и перспектив кадрового обеспечения демократического реформирования общества, становление гражданского общества и правового государства.

При разработке государственной кадровой политики нужно учитывать ряд требований, которые придают ей определенные сущностные черты. Она должна быть:

— научно обоснованной, конкретно-исторической, учитывающей насущные кадровые потребности общества и реальные возможности кадрового потенциала страны;

— системной, комплексной, базирующейся на обеспечении единства целей, принципов и форм работы с кадрами, решающей кадровые проблемы всесторонне, а не только с организационно-политической точки зрения;

— многоуровневой, охватывающей весь кадровый корпус, все кадровые процессы несмотря на различные механизмы и степень государственного воздействия на них;

— опережающей и упреждающей, рассчитанной на перспективу, новаторской, а не конъюнктурной;

— последовательно демократической, что существенно отличает ее от прежней кадровой политики. Это должно проявиться в целях, социальной направленности и социальной базе, методах и механизмах решения кадровых вопросов, выборе критериев и процедур оценки работников.

Государственная кадровая политика призвана определить пути, средства и механизмы кадрового обеспечения реформ, максимально эффективного использования кадрового интеллектуального потенциала, выработать принципы и критерии отбора и расстановки кадров по объективным данным, стимулируя их служебное продвижение и профессиональный рост.

Одним из приоритетных направлений кадровой политики становится кадровое обеспечение государственной службы, наполнение государственных органов, особенно региональных, высоко компетентными, профессионально подготовленными работниками, способными выполнять поставленные перед ними задачи в условиях развития рыночных отношений, складывания новой российской государственности, в обстановке наличия в обществе системного кризиса. За последние годы многое сделано по обновлению государственного аппарата, обогащению его творческого потенциала. Однако отсутствие жестких критериев набора на государственную службу и надежной системы предварительной проверки кандидатов на ту или иную должность, поспешность в формировании управленческих структур, их громоздкость, а в ряде случаев и дублирование, приводящие к «разбуханию» штатов, породили такое явление, как приход в органы государственной власти людей, обладающих низкими профессиональными и моральными качествами.

Одна из причин этого, на наш взгляд, состоит в том, что сегодня не уделяется должное внимание формированию резерва кадров. В ходе горбачевской «перестройки» и радикальных преобразований 1991 — 1993 гг. была разрушена система работы с резервом кадров (особенно в партийно-государственных структурах, «силовых» министерствах и др.), поэтому многие кадровые вопросы стали решаться методом проб и ошибок, в рамках «политических компромиссов». Между тем систематическая работа по формированию резерва кадров, т. е. своевременному выявлению, отбору, подготовке и выдвижению на государственные должности способных работников, — один из важнейших механизмов реализации государственной кадровой политики, обеспечения ее опережающего характера, своевременного обновления кадров.

Формирование резерва кадров — это сложный многогранный процесс. Важно поставить его на научную основу, придать ему системный, последовательный характер, используя отечественные и зарубежные технологии. При этом необходимо учитывать реалии современной кадровой ситуации в России, уровень профессиональной подготовки государственных служащих, потребности в кадрах определенной специализации и квалификации, особенно в связи с созданием новых государственных структур. Эта проблема остро стоит в деятельности региональных органов исполнительной власти.

сожалению, до сих пор в ряде случаев подбор кадров осуществляется протекционистски, не на должном уровне проводится аттестация работников. В нормативных документах недостаточно внимания уделено механизму реализации методов аттестации, требований к оценке профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего и аттестационных выводов.

В целом ситуация в сфере кадрового обеспечения государственной службы в современной России может быть охарактеризована через отсутствие следующего:

— единой системы подбора кадров для государственной службы, в частности системы рекрутирования новых кадров;

— прогнозирования потребности в кадрах государственных служащих;

— системы и политики предотвращения коррупции в государственных учреждениях;

— банка кадровой информации;

— единой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, что отчасти объясняется отсутствием стимулов для повышения деловой и профессиональной квалификации.

Необходимой предпосылкой успешной организации работы по формированию кадров для государственной службы является ее информационное обеспечение. Именно оперативная, системная и объективная информация о количественном и качественном составе государственных служащих, о наличии работников, способных (по уровню образования, опыту работы, деловым качествам) занимать более ответственные должности, о потребностях рационального обновления аппарата может быть одним из необходимых условий решения вопросов подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров (количество людей, сроки, этапы и др.), использования возможностей профессионального развития персонала, формирования текущего и перспективного резервов.

В большинстве регионов пока отсутствует сбалансированная система информационного обеспечения кадровой политики. Это объясняется главным образом тем, что пока нет системного подхода к обоснованию научно-организационной базы построения регионального банка кадровой информации (РБКИ) — конструктивной модели реализации названного подхода.

Процесс информационного обеспечения кадровой политики носит в определенной степени стихийный характер. Создание же РБКИ позволит сделать его управляемым и регулируемым. Например, предлагается следующая модель (рисунок). Подобная структура РБКИ может быть использована в субъектах Российской Федерации.

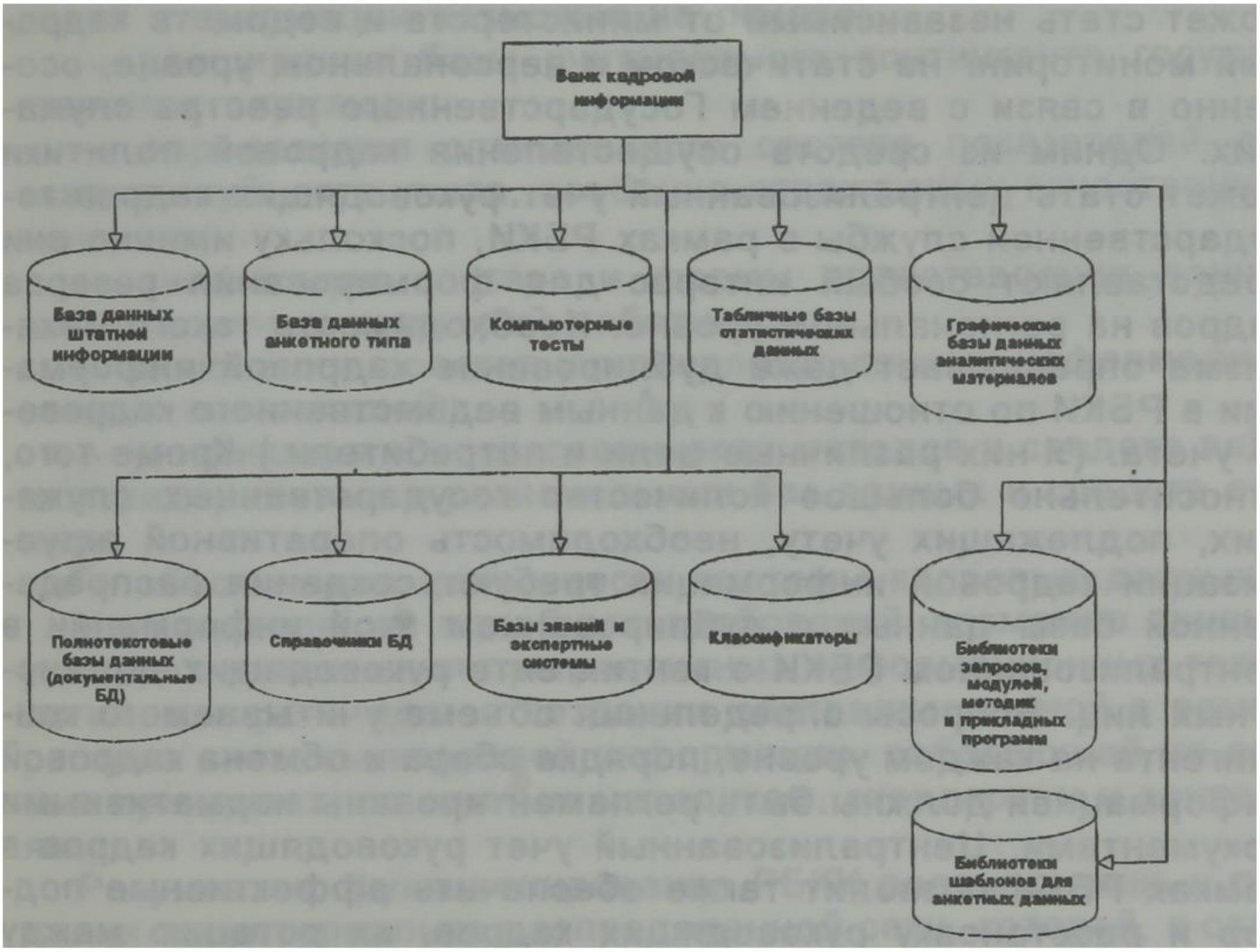


Рис. Структура банка данных кадровой информации

Основное предназначение РБКИ — централизованное хранение кадровой информации; унификация методов, данных и процедур обработки данных по работе с кадрами, использования инструментария профессионально-психологической диагностики, методики прогноза индивидуальной служебной перспективы с учетом личностного потенциала кадров при ведении баз данных; информирование региональных органов власти об информационных ресурсах банка и централизованное распределение указанных методов. Целесообразность создания РБКИ связана в первую очередь с обеспечением возможности для руководства субъектов Российской Федерации проводить свою кадровую политику на основе объективной оцен-

ки профессионально-деловых и личностных качеств учитываемого персонала, исключая или ограничивая вероятность субъективизма, ведомственного или местнического влияния на нее со стороны министерств и ведомств, а также исполнительной власти.

Эффективным механизмом реализации кадровой политики может стать независимый от министерств и ведомств кадровый мониторинг на статическом и персональном уровне, особенно в связи с ведением Государственного реестра служащих. Одним из средств осуществления кадровой политики может стать централизованный учет руководящих кадров государственной службы в рамках РБКИ, поскольку именно они представляют особый интерес для формирования резерва кадров на региональном уровне. Необходимость такого механизма оправдывает даже дублирование кадровой информации в РБКИ по отношению к данным ведомственного кадрового учета. (У них различные цели и потребители.) Кроме того, относительно большое количество государственных служащих, подлежащих учету, необходимость оперативной актуализации кадровой информации требуют создания распределенной базы данных с дублированием этой информации в централизованном РБКИ о контингенте руководящих должностных лиц. Вопросы определения объема учитываемого контингента на каждом уровне, порядка сбора и обмена кадровой информацией должны быть регламентированы нормативными документами. Централизованный учет руководящих кадров в рамках РБКИ позволит также обеспечить эффективные подбор и расстановку руководящих кадров, их ротацию между ведомствами.

Наконец, основанием для создания РБКИ как автоматизированной информационной системы являются высокие требования к качеству анализа кадровой информации для высшего руководства субъекта Федерации. Эти требования оправдывают даже относительно высокие расходы на создание и ведение РБКИ, поскольку не могут быть оперативно удовлетворены иным способом, т.е. без применения новых информационных технологий. Создание РБКИ позволит обеспечить политическое руководство субъектов Федерации, управления региональной государственной службы и кадровой политики справочными и другими информационными материалами по вопросам проведения государственной кадровой политики на основе формирования единой системы нормативно-правового

обеспечения работы с кадрами региональных органов исполнительной власти, включая вопросы создания кадрового резерва на высшие государственные должности.

Аналитическую обработку кадровой информации осуществляют квалифицированные специалисты по кадровой деятельности. Обеспечение качества аналитической обработки кадровой информации возможно на основе:

— расширения базы учитываемого контингента государственных служащих;

— определения оптимального состава показателей для каждого субъекта учета, особенно отражающих качественные признаки;

— унификации состава и формы представления данных для различных категорий работников;

— включения в состав учитываемых данных неформализованных показателей;

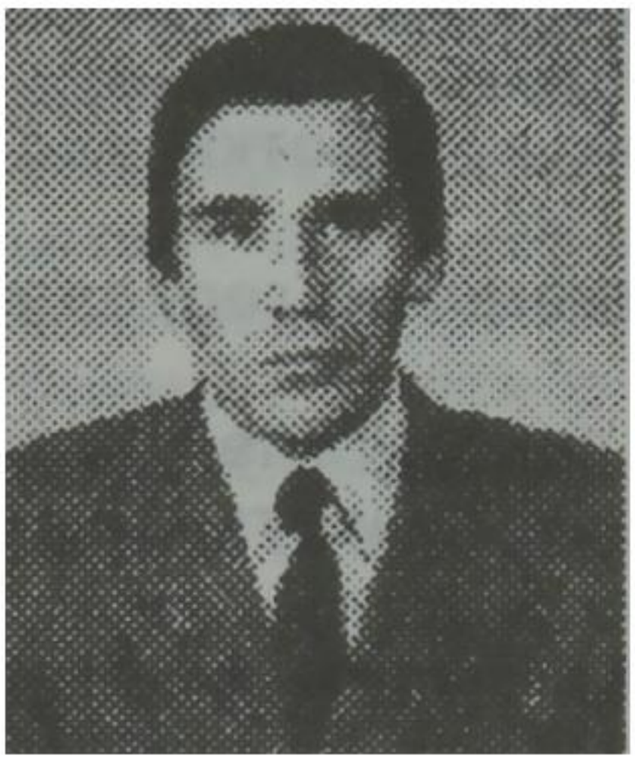
— унификации и согласованности методов и средств ведения федеральных и региональных баз данных и средств анализа;

— обеспечения целостности системы кадровых данных.

Удовлетворение подобных требований возможно лишь в условиях применения прогрессивных информационных технологий, т.е. речь идет о создании централизованной в рамках региона системы кадровой информации, работающей на единых принципах, по единым методикам, стандартам и критериям.

Разумеется, функционирование РБКИ реально лишь в пределах территориально распределенной сети, которой, к сожалению, во многих регионах пока нет, что является отдельной проблемой.

Итак, создание региональных банков кадровой информации позволит проводить системную кадровую политику в субъектах Федерации и наполнить государственные органы высоко компетентными, профессионально подготовленными работниками.



М.А.ЯКУНЧЕВ

СОСТОЯНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ЗНАНИЙ ВЫПУСКНИКОВ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ

В необходимости приобретения каждым человеком экологических знаний сейчас сомневаться не приходится. Без них стало невозможно решать проблемы поддержания здоровья людей, сохранения видового разнообразия животных и растений, рационального использования природных ресурсов, производства экологически чистых промышленных, сельскохозяйственных продуктов и др. Как отмечает С.Залыгин, «сегодня экология представляется мне как деятельность, направленная на преобразование всех форм деятельности современного человека: управленческой, производственной, социальной, здравоохранительной — всех без исключения. Ибо человечество подошло к тому пределу, за которым, если не будет пересмотрена вся наша жизнь в пользу сохранения природы, мы неизбежно должны будем погибнуть. Критический момент наступил»[1]. С этим трудно не согласиться.

В создавшейся ситуации чрезвычайно важна экологическая подготовка современных поколений людей, и особенно детей, которым предстоит осуществлять преобразовательную деятельность в наступающем столетии. Мы, как и многие исследователи[2], убеждены, что решающее значение при этом имеют экологические знания, которые должны формироваться в общеобразовательной школе.

В последнее время для улучшения качества экологических знаний учащихся общеобразовательных школ сделано достаточно много. Во-первых, с учетом междисциплинарного характера современной экологии типовые программы ряда школьных предметов, по рекомендациям ученых Российской акаде-

---

ЯКУНЧЕВ Михаил Александрович, доцент кафедры зоологии Мордовского государственного педагогического института имени М.Е.Евсевьева, кандидат педагогических наук.

мии образования, получили выраженную экологическую направленность[3] Во-вторых, разработан и внедряется в различных образовательных учреждениях стандарт федерального базового компонента экологического образования[4], в котором определены требования к экологической образованности выпускника средней (полной) общеобразовательной школы. В-третьих, в учебные планы общеобразовательных школ России с 1994/95 учебного года введен специальный учебный предмет «Экология»[5]. Для обеспечения обучения учащихся экологии разработаны и изданы программы, учебники и учебные пособия[6]. Иными словами, в общеобразовательных школах созданы благоприятные условия для качественного формирования экологических знаний. Каково же их реальное состояние?

Для изучения состояния знаний в области современной экологии нами проводились неоднократные проверки знаний выпускников общеобразовательных школ, поступивших в различные образовательные учреждения Республики Мордовия: МГПИ им. М.Е.Евсевьева, Краснослободский сельскохозяйственный колледж-техникум, профессионально-технические училища г.Саранска (1994 — 1996 гг.). Выпускникам предлагалось ответить на следующие основные вопросы: 1. Что такое экология и каковы ее основные разделы? 2. Назовите главные группы экологических факторов и почему их важно изучать? 3. Что такое популяция и для чего изучаются общие закономерности ее существования? 4. Почему изучаются различные виды экологических систем? 5. Каково содержание понятия «охрана природы»? 6. Какое использование природных ресурсов можно считать рациональным? 7. Назовите глобальные и региональные экологические проблемы и пути их решения.

Перечисленные вопросы в целом отражают программный био- и социально-экологический материал, а также соответствуют требованиям стандарта федерального базового компонента экологического образования.

Нами проанализировано более 3 000 письменных и устных ответов выпускников общеобразовательных школ; учитывались также материалы анкет, заполненных учителями биологии и экологии во время прохождения ими курсов повышения квалификации в Мордовском республиканском институте повышения квалификации работников образования. Результаты анализа в целом свидетельствуют о том, что большинство выпускников выражает озабоченность отрицательно измененным состоянием природы и считает необходимым ее положи-

тельное преобразование. В ответах также прослеживается мысль о важности получения экологических знаний каждым человеком. Многие выпускники указали экологически надежные пути исправления антропогенных изменений окружающей среды. Теперь охарактеризуем и обобщим ответы выпускников на заданные им вопросы.

Давая определение понятия «экология», 40% выпускников раскрыли его как науку, изучающую условия существования живых организмов и взаимосвязи между организмами окружающей среды. С точки зрения биоэкологии это определение верное. Однако сегодня приходится признать, что экология уже не чисто биологическая, а комплексная — социоестественная наука, в предмет которой вовлечены практически все стороны жизнедеятельности человека. К сожалению, это утверждали всего 5% выпускников. Вместе с тем более 70% проверяемых в своих ответах указали следующее: «Экология — это окружающая среда», «Экология — наука, изучающая проблемы загрязнения среды», «Экология — наука, занимающаяся рациональным использованием ресурсов» и т.п. Что касается разделов современной экологии, то и здесь большая часть выпускников (70%) не смогла назвать их в полном объеме. В ответах часто встречались такие наименования разделов, как «экология организмов», «экология популяций», «экология растений и животных». Всего 4% выпускников указали эти разделы, а также разделы социальной ориентации: экология человека, прикладная экология (промышленная, медицинская, рекреационная и др.).

Характеризуя содержание одного из центральных понятий биоэкологии — «популяция», всего 25% выпускников дали правильное его определение как «группы особей одного вида, находящихся во взаимодействии между собой и совместно населяющих общую территорию». Они же верно раскрыли основные демографические характеристики (численность, плотность, смертность, рождаемость, структура) и свойства (устойчивое воспроизведение особей, длительное существование биологического вида, сохранение динамического равновесия численности видов) популяций. Этот материал, как известно, составляет сердцевину изучаемой в школе темы «Экология популяций». Ответы остальных выпускников были неполными и с ошибками. К сожалению, всего 20% выпускников смогли привести примеры популяций и четко объяснить практический смысл изучения теоретического материала о

них (популяции хозяйственно ценных видов растений или животных — главный объект использования их человеком, для этого необходимо иметь сведения об их численности, плотности, возрастной, половой структуре; при восстановлении численности редких видов важно знать их характеристики).

Отвечая на вопросы о факторах среды и их влиянии на организмы, около 70% выпускников назвали все три известные группы: абиотические, биотические и антропогенные, и объяснили последствия влияния на организмы температуры, света, влаги, других организмов. Однако 50% выпускников не смогли раскрыть практическое значение изучения факторов среды. Говоря об антропогенном факторе, большинство отвечающих (75%) указало только на его отрицательную роль по отношению к организмам, популяциям, сообществам. Особое внимание выпускники обращали на влияние факторов химического и физического загрязнения на все живые системы, включая организм человека. Вместе с тем о положительном влиянии такого антропогенного фактора, как природоохранительный, даже не упоминалось.

Большинство выпускников (до 70%) дало адекватное определение таких биоэкологических понятий, как «сообщество», «биоценоз». Вместе с тем половина из них испытала затруднения при раскрытии содержания понятий «биогеоценоз» и «экосистема», относящихся к этому же ряду понятий, и соответственно при объяснении основных свойств биогеоценозов и экосистем. Выпускники с трудом отвечали на вопросы: «Как осуществляются передача и перераспределение вещества и энергии в экосистеме?», «За счет каких явлений поддерживается относительная стабильность экосистем?», «Почему важно сохранять видовое многообразие экосистем?». Большинство выпускников не смогло дать полного ответа на вопрос: «Почему необходимо изучать различные экосистемы?». Редко кто говорил, что различные экосистемы, по сути, формируют природу, где живет человек. Экосистемы — это такие природные единицы, в которых осуществляется разного рода обмен веществ не только между организмами, но и между живыми и неживыми ее частями при участии продуцентов, консументов и редуцентов.

Раскрывая содержание одного из центральных понятий социальной экологии — «охрана природы», практически ни один выпускник не назвал все три его элемента. 30% отвечающих свели содержание данного понятия к индивидуальному

поведению людей в природе: нельзя засорять окружающую среду, самовольно вырубать деревья, уничтожать животных и др., нужно «всячески помогать природе». Еще 35% выпускников утверждали, что охрана природы — это защита природы от загрязнения и 25% — это рациональное использование природных ресурсов. Между тем в программах и учебниках экологии дается следующее определение понятия «охрана природы»: это система международных, государственных, общественных и др. мероприятий, направленных на защиту природы от загрязнения, рациональное использование ее ресурсов и сохранение уникальных природных участков путем учреждения охраняемых территорий.

К сожалению, большая часть выпускников не осознает сути понятия «рациональное использование». По их мнению, рационально использовать древесные растения — значит «не вырубать много лесов», минеральные ресурсы — «не подорвать запасы страны», воды — «не разрешать использовать большие объемы» и т.п. Рациональное же использование любого природного ресурса предполагает следующее: 1) учет, оценку и прогноз запасов ресурса; 2) поддержание (воспроизводство) его продуктивности; 3) комплексность и экономичность добычи и переработки; 4) улучшение состояния ресурса. Такого ответа не дал ни один опрашиваемый.

Из глобальных экологических проблем выпускникам наиболее известны: забота о чистой воде и воздухе (68%), сохранение генофонда планеты (59%), возникновение озоновых дыр (52%); менее — сохранение уникальных участков природы с помощью охраняемых территорий (29%), возникновение заболеваний людей из-за антропогенных загрязнений (26%), глобальное потепление климата (21%).

Региональными экологическими проблемами 40% выпускников назвали такие: сохранение редких и исчезающих видов животных и растений края, предотвращение загрязнения окружающей среды в городах республики, и особенно в Саранске, рациональное использование имеющихся в Мордовии природных ресурсов. К сожалению, говоря об охраняемых видах животных и растений края, отвечающие допустили ошибки в их названиях, категориях. Выпускники имеют также весьма общее представление об экологических последствиях для республики Чернобыльской катастрофы. Они затруднились назвать меры сохранения собственного здоровья при типич-

ных химических загрязнениях. Единицы смогли назвать народные традиции и обычаи бережного отношения к природе.

Таким образом, экологические знания выпускников общеобразовательных школ, несмотря на многие усилия, к настоящему времени не соответствуют современным требованиям. Это объясняется, на наш взгляд, несколькими причинами:

во-первых, недостаточной разработанностью единой концепции экологического образования, начиная с дошкольного периода и до вузовского и послевузовского, и отсутствием региональной концепции экологического образования. В связи с этим в условиях общеобразовательной школы нечетко проектируются и прогнозируются желаемые и ожидаемые для общества результаты экологический подготовки подрастающего поколения;

во-вторых, сложностью состава понятий современной экологии, особенно социальной, недостаточной разработанностью категориального аппарата. Все это, к сожалению, не всегда учитывается при отборе экологических понятий для изучения в общеобразовательной школе;

в-третьих, слабой подготовкой учителей;

в-четвертых, неполной обеспеченностью учащихся учебной литературой.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Залыгин С.П. Экологический консерватизм: шанс на выживание//Новый мир. 1994. №11. С.106.

[2] См., например: Отношение школьников к природе/Под ред. И.Д.Зверева, И.Т.Суравегиной. М., 1988. С.39 — 64.

[3] См.: Программы общеобразовательных учреждений. Биология. М., 1996. С.6; Программы общеобразовательных учреждений. География. М., 1996. С.8,14 и др.

[4] См.: Биология в школе. 1993. №4. С. 40 — 45.

[5] В школах Мордовии учебный предмет «Основы экологии» ведется с 1991/ 92 учебного года.

[6] См.: Программа по экологии (10 — 11 кл.). Саранск, 1994. 27 с.; Программы общеобразовательных учреждений. Экология. М., 1996. 31 с.; Жидкин В.И. и др. Основы экологии: Учебник для 10 — 11 классов средней школы. Саранск, 1994. 348 с.; Криксунов Е.А. и др. Экология: Учебник для общеобразоват. учеб.заведений. М., 1995. 240 с.; Мамедов Н.М., Суравегина И.Т. Экология: Учеб. пособие для 9 — 11 классов общеобразоват.школы. М., 1996. 464 с. и др.

Будущее отечественной науки, как и судьба реформ, решается в регионах, поэтому деятельность ученых, занимающихся региональной проблематикой, очень важна. В этой связи редакция журнала считает целесообразным знакомить читателей с видными учеными—историками, этнографами, краеведами регионов России.



В.А.БАЛАШОВ: ЭТАПЫ ТВОРЧЕСКОГО ПУТИ

Имя этнографа и историка В.А.Балашова достаточно широко известно в научных кругах. Оно прочно связано с изучением этнографии и культуры финно-угорских народов России, народов Поволжья и Приуралья. Однако основной вклад он внес в исследование мордовского этноса в условиях полиэтнического региона.

Научная деятельность В.А.Балашова началась в 60-е гг.с осмысления этнических процессов, происходивших в регионе на микроуровне. В сфере его интересов находились проблемы соотношения традиций и новаций в жизни мордовского села, вопросы функционирования элементов материальной культуры этноса — жилище, одежда и т.п. Их разработка вылилась в первое серьезное монографическое исследование — «Культура и быт мордовского колхозного села» (Саранск, 1979).

В.А.Балашов рассматривает село во всем многообразии проявлений его жизни как социума, в исторической динамике. В XX в., согласно его трактовке, в мордовском селе взаимодействуют две тенденции — приобщение к инонациональному культурно-бытовому фонду и расширение собственного. В результате сельские жители, принадлежащие к определенной этнической общности, производят и потребляют как сугубо свои, так и отчасти интернациональные культурно-бытовые ценности.

Интерес исследователя к изучению реальности на микроуровне позволил В.А.Балашову обратиться к проблемам семьи и межэтнических браков. Семья представляется им как общественный институт в рамках определенного социума (регион, этнос и т.п.). Ученым проанализированы ее внутренний уклад, структурно-поколенный состав, характер внутрисемейных отношений. Исследования в этом направлении привели В.А.Балашова к совместной с Л.И.Савиновым монографии «Облик современной семьи» (Саранск, 1987), в которой авторы показали изменения в форме и содержании современной городской и сельской семьи Мордовии, ее участие в социализации и инкультурации своих членов, их ценностных установок, идеалов.

Во второй половине 80-х гг. в творчестве В.А.Балашова наметился новый этап, связанный с концептуальным осмыслением общих проблем мордовской этнологии. Постепенно исследователь переходит к анализу категорий макроуровня, в частности мордовского этноса в целом. Им была предложена идея, ставшая стержнем современного изучения специфики мордовского народа. По мнению В.А.Балашова, ее анализ возможен только через исследование культуры. Ученый выявил в культуре мордвы сочетание и взаимоналожение трех основных пластов, различных по пропорциям. Наиболее обширным из них он считает общемордовский, проявляющийся в значительной идентичности элементов культуры во всем ее многообразии. В качестве второго пласта исследователь рассматривает комплекс региональных самобытных черт как на уровне субэтносов (мокши и эрзи), так и внутри каждого из них. Третий пласт — результат мощного потока инонациональных, чаще всего городских, заимствований, ставшего в современных условиях основой для этнотрансформационных процессов. Подобный подход представлен исследователем в

монографии «Бытовая культура мордвы: традиции и современность» (Саранск, 1991).

Достаточно интересно решает В.А.Балашов проблему соотношения традиций и новаций в современных условиях, поставленную на Всероссийской научно-практической конференции «Традиционное и новое в культуре народов России» (1992 г.). По его мнению, в процессе преемственности развития культуры видны две стороны: одна характеризует связь с ранее достигнутым, хранит традицию, другая предполагает критическую оценку достижений прошлых поколений людей, введение новаций. При этом в какой-то мере традиционном подходе исследователь отмечает, что в жизни любого этноса не существует (или долго не должно существовать) ни абсолютно старых, ни абсолютно новых традиций, обычаев, обрядов. Как те, так и другие появляются в виде ростков, единичных явлений и по мере развития превращаются в устойчивые новообразования, приобретая тем самым традиционный характер.

Сегодня можно говорить и об определенном вкладе В.А.Балашова в организацию науки. Он является инициатором создания крупного творческого коллектива, усилиями которого была написана книга «Мордва. Историко-культурные очерки» (Саранск, 1995). В.А.Балашов принимал активное участие в организации работы над коллективными монографиями «Мордва» (Саранск,1981), «Социалистический быт мордовского села» (Саранск, 1986). Под его руководством осуществлялся ряд этносоциологических исследований, экспедиционных работ.

Научная деятельность В.А.Балашова является весомым вкладом в развитие региональной историографии. Ему удалось найти принципиально новый подход к целому ряду уже известных факторов и явлений, решить некоторые общие вопросы мордовской этнологии, поставить проблемы, осмысление которых потребует приложения усилий многих исследователей.

НИКУЛИН В.И. Пензенское земство: Уроки культурно-просветительской деятельности. 1865—1917 гг. — Пенза, 1996. — 190 с.

Реформирование российского общества, сопровождаемое процессами регионализации, поставило перед политиками и практиками проблему конституционирования и практического создания органов местного самоуправления. При попытках ее разрешения наметилось своеобразное возвращение к давнему российскому спору западников и славянофилов. Первые в лице политиков и политологов «демократической волны» апеллируют чаще всего к опыту западных моделей местного самоуправления; вторые, призывающие учитывать специфику России, обращаются к российской истории, в частности к деятельности земств.

За последние годы сложились целые региональные школы, изучающие земское движение рубежа XIX—XX вв. Прошли посвященные ему научно-практические конференции в Йошкар-Оле, Самаре; в регионах стали издаваться «Земские сборники». Сложилась подобная школа и в Пензе. Первые итоги ее деятельности уже представлены на суд общественности. Увидели свет исследования В.В.Гошуляка, Л.А.Матвеевой, стали издаваться журналы «Земство» и «Губерния». В русле развития данной школы лежит и монографическое исследование В.И.Никулина, посвященное одному из самых плодотворных направлений земской деятельности — культурно-просветительской работе.

Рецензируемая монография строится на основе практической значимости рассматриваемого материала. Автор обобщает правовые и финансовые основы культурно-просветительской деятельности земских учреждений, анализирует состояние народного образования в Пензенской губернии до создания земств, а далее, путем контраста, раскрывает деятельность земств в сфере культуры и просвещения, обращая особое внимание на развитие земской школы, подготовку учительских кадров для земских образовательных учреждений.

Привлекает авторский подход к избранной теме. В.И.Никулин анализирует и обобщает опыт столетней давности для его учета в современном реформировании культурно-образовательной сферы. Он отмечает: «В первом приближении к оценке современного состояния реформирования образования необходимо отметить, что многое из того, что представлено сегодня как нововведение, уже было в истории России, в дореволюционный период» (С.5). Автор доказывает это конкретными примерами провинциальной жизни, выделяя автономное существование учебных заведений, их государственный и негосударственный статус, общие стандарты, право составления обучающих программ и учебных планов, ориентацию на гуманистические приоритеты и ценности.

В.И.Никулин неоднократно подчеркивает возможность использования опыта земств Пензенской губернии в ходе современных реформ. Он призывает строить деятельность органов местного самоуправления, опираясь на традиции, которые были заложены в регионе. Например, автор считает, что опыт земской статистики, нашедший воплощение в статистических обзорах, может служить одной из лучших форм

изучения процессов, происходящих в современном обществе. Так, методы земской статистики используются Пензенским областным управлением образования при подготовке материалов к традиционным августовским совещаниям работников образования. Этим же управлением восстановлены традиции Пензенского земства в издательской сфере: возрождены региональный журнал «Просвещение», учреждена областная детско-юношеская газета «Самолет», ведется планомерная работа по изданию учебных серий «Малая родина» и «Родник».

Монография В.И.Никулина вносит существенный вклад в развитие региональной историографии. По сути, она является первой попыткой комплексного анализа деятельности местных органов самоуправления на примере Пензенской губернии. Автор убедительно показывает эволюцию земской деятельности. Он обоснованно утверждает, что от отдельных мероприятий в развитии народного образования и культуры, характерных для земских учреждений во второй половине 60-х — начале 70-х гг. XIX в., земства перешли к систематической и целенаправленной работе по поддержке образования и культуры. В.И.Никулин справедливо отмечает, что главными компонентами возникшей при этом системы стали финансирование земств, создание сети земских школ, подготовка и переподготовка кадров, просветительская работа среди населения. Нельзя не согласиться и с утверждением о том, что степень развития системы культурно-просветительной работы на разных этапах истории земских учреждений была различной. Это выражалось в изменении направленности земской деятельности, ее материальных условиях, степени участия в развитии народного образования.

В монографии В.И.Никулина привлекает выбор региона исследования. Как известно, Пензенская губерния являлась многонациональным краем, где достаточно долгое время соседствовали русские, мордва (мокша и эрзя), татары, представители других поволжских этносов. Можно говорить о национально-территориальной специфике региона, которая наложила определенный отпечаток на деятельность органов местного самоуправления. Автор отмечает медленные темпы распространения грамотности среди нерусского населения губернии, хотя земские органы не делали различий между русскими и мордовскими школами. Даже наоборот, по мнению исследователя, финансирование мордовских школ осуществлялось преимущественно за счет земств.

Важным является в монографии анализ содержательной стороны деятельности земств Пензенской губернии. В.И.Никулин показывает ее основные направления на разных этапах истории органов местного самоуправления. Во второй половине 60-х — первой половине 70-х гг., как он считает, земская деятельность в сфере образования и культуры была направлена на помощь сельским обществам в организации школьной сети. Во второй половине 70-х — 90-х гг. приоритеты изменились — земские учреждения сами приступили к созданию земских школ, подготовке и переподготовке педагогических работников и внедрению в учебный процесс передовых методик преподавания. В начале же XX в. целями земской деятельности стали переход ко всеобщему начальному образованию детей, создание общедоступной народной школы из сети народных библиотек.

Достаточно злободневны выводы В.И.Никулина, основанные на анали-

зе земской деятельности и ее сопоставлении с современностью. Он считает, что нельзя допустить финансирование образования и культуры только из местных бюджетов. Различный уровень экономического благосостояния субъектов Российской Федерации приведет к неравномерности развития их образовательной и культурной сферы, что неизбежно отразится на социальной обстановке в регионах. Этим может быть нарушено единство образовательного и культурного пространства в Российской Федерации. В.И.Никулин доказывает, что региональный компонент образования может быть введен только на основе выполнения государственных стандартов общего образования, а не в ущерб им и никак не взамен.

Анализируя книгу В.И.Никулина, нельзя не отметить ее существенный крен в сторону истории педагогики. Не случайно автор уделяет внимание дидактике. В связи с этим он отмечает, что традиции и опыт школьной дидактики эпохи земских учреждений при всей их неисследованности имеют исключительную ценность уже потому, что ориентированы на массовое обучение детей основам знаний.

Как и всякое исследование, затрагивающее ряд сложных научных проблем, книга не лишена отдельных недостатков. Оказались неосвещенными отдельные довольно интересные вопросы. Так, автор опустил проблему взаимоотношений земств и местных советов. Между тем конфликт, возникший между ними, именно в сфере образования и культуры, как показывает материал Мордовии, представляется в какой-то мере показательным. Можно было бы усилить историческую сторону исследования, обратившись к анализу связей земств с региональными организациями политических партий, в частности кадетов и эсеров. Наконец, в книге есть досадные опечатки. Так, на с.53 в названии таблицы упомянуты селения временнообязанных крестьян, которые якобы существовали с 30-х гг. XIX в. по 1861 г.

В целом же книга В.И.Никулина является законченным исследованием, автору удалось найти удачное соотношение концептуального и эмпирического материала, изложить свои взгляды достаточно убедительно.

В.А.ЮРЧЕНКОВ,
кандидат исторических наук,
доцент

ЛАДЫЖЕЦ Н.С., САБУРОВА Л.А., РОЗИН В.М. Социокультурные аспекты развития регионального университета.— Ижевск: Изд-во Удмурт.ун-та, 1996. — 212 с.

Спектр обсуждаемых в монографии проблем очень широк. В ней рассматриваются социокультурные аспекты деятельности регионального университета, методологические основания стратегий развития отечественных университетов, дан анализ социально-педагогических аспектов университетского образования.

Авторы показывают историю становления университетской идеи (идеи С.И.Гессена, К.Ясперса, Р.М.Хатчинса, концепции В. фон Гумбольдта, Дж.Г.Ньюмена), раскрывают сущность роли высшей школы, в частности университетов, в образовательной культуре. Исходя из этого, авторами дается обоснование обновления стратегии высшего образования в современной России, суть которой — университетизация и регионализация институтов высшего образования: создание различных ассоциаций вузов, университетских образовательно-исследовательских комплексов.

Указанные процессы анализируются на обширном материале о состоянии высшего образования в различных регионах России. Авторами показана оптимальная модель университетизации — достижение вузами академического уровня образования в сочетании с исследовательской деятельностью. По мнению авторов, поэтапная интеграция институтов и университетов включает: сначала — совместные исследовательские программы, дисперсные исследовательские коллективы, затем — единые научно-исследовательские университетские комплексы.

Выделяются основные ориентиры российской системы образования — сохранение фундаментальной направленности на всех образовательных уровнях, а также освоение экранной культуры, телекоммуникационных образовательных технологий, которые обеспечивают доступ к банкам данных, образовательным программным продуктам.

Не вызывает сомнения актуальность постановки проблемы интеграции российского университетского образования в мировое образовательное пространство. В этих целях, считают авторы, необходимы:

— достижение академического качества образования на основе перехода от обучающей к образовательно-исследовательской парадигме, к обучению через исследование;

— переход к многоуровневому образованию.

В монографии дана концептуальная схема многоуровневого университетского образования. Представлен новый подход к рассмотрению функций университетов в интеграции образовательного пространства — школа—вуз, университет—лицей, во всем процессе становления непрерывного образования; обращается внимание на противоречие в статусе вузов и их подчиненности различным ведомствам.

Представляет интерес анализ социально-адаптирующих и социально-ориентационных механизмов университетского образования. В этом аспекте рассматриваются идеи автономии университета, социальной роли и

возможности социального самопроектирования личности, роли идеологии в механизмах социальной адаптации университетского сознания.

Авторы раскрывают связь и противоречия идеологии и профессиональной подготовки специалистов в системе высшего (университетского) образования.

В книге не все равноценно, не все убедительно. Некоторые выводы можно оспорить.

Так, Л.А.Сабурова правильно ставит вопрос о фундаментализации университетского образования, преодолении узкой специализации через усиление философского начала в преподавании дисциплин, но вряд ли данная задача может быть решена созданием в университете общественно-гуманитарного (философского) центра с многообразием функций и направлений деятельности. Ведь есть уже организационно «вписанная» структура университета — кафедра философии с отработанной технологией преподавания, обозначенным пространством междисциплинарного общения преподавателей и студентов. Однако бесспорен вывод автора: «Философское образование в университете должно носить характер непрерывности» (С.112).

Есть в книге разделы описательного характера.

В целом процесс становления регионального университета как центра науки, образования и культуры показан в книге убедительно.

Л.А.СУРАЙКИНА,
кандидат философских наук,
доцент

РУССКАЯ НАЦИЯ, РУССКАЯ ИДЕЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

15 — 16 ноября 1996 г. в Оренбурге состоялась межрегиональная научно-практическая конференция «Русская нация, русская идея: история и современность». Ее учредителями являлись Министерство РФ по делам национальностей и федеративным отношениям, администрация Оренбургской области, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Институт этнологии и антропологии РАН.

В работе конференции приняли участие ученые из Москвы, Киева, Казани, Уфы, Йошкар-Олы, Самары, Екатеринбурга, Ижевска.

На пленарном заседании обсуждались вопросы национального самосознания русского народа, его положения в системе межнациональных отношений, а также национального фактора в традициях российской государственности.

На пленарном заседании с докладами выступили глава администрации области В.В.Елагин, министр РФ по делам национальностей и федеративным отношениям В.А.Михайлов, профессоры Л.М.Дробижева и Л.Л.Рыбаковский (Российская академия наук), профессор Т.Г.Тавадов (Российская академия государственной службы при Президенте РФ), А.В.Никонов (Миннац России), профессор И.Р.Тагиров (Казанский университет).

Глава администрации области В.В.Елагин отметил, что точки напряжения между народами возникают только тогда, когда национальные вопросы ставятся выше гражданственности. Русские в Оренбургской области представляют большинство, и именно от них зависит стабильность в этом регионе, которая находится под угрозой, потому что у русских самая сложная демографическая ситуация, а также вызывает тревогу их моральное состояние.

Министр РФ по делам национальностей и федеративным отношениям В.А.Михайлов подчеркнул, что тема русской нации, русской идеи не затрагивает национальные чувства никакого другого народа. Между тем чем глубже мы будем внедрять русскую идею, идею русского национального самосознания, тем большее влияние это будет оказывать на возрождение и развитие других народов России. Национальная политика, по мнению министра, является важнейшим фактором консолидации общества, укрепления государственности, которые определяют контуры общероссийской идеи.

Коснувшись проблем строительства федеративного государства, профессор И.Р.Тагиров отметил, что федерация должна быть добровольной, как свободный союз республик и народов, в котором учитываются политические, экономические и иные особенности территорий. Федерация должна быть асимметричной. Это, по его мнению, залог сохранения России.

Затем работа конференции проходила в пяти секциях: «Философско-методологические принципы исследования русской (российской) духовности, культуры, национального самосознания», «Русские в историко-этническом измерении», «Традиции русской философской и социологической мысли, религии, менталитета», «Особенности русского (российского) образования, родного языка, обычаев, традиций, обрядов: теория и практика», «Русский вопрос в политике России и стран СНГ».

Выступающие отмечали, что русские как нация существуют более тысячи лет, и все это время, за исключением периода татаро-монгольского нашествия, они были государствооб-

разующей нацией, развиваясь динамично. Сегодня же сложилась ситуация, когда уже несколько лет подряд среди них смертность превышает рождаемость, что компенсируется только за счет беженцев из бывших союзных республик. Такого сегодня не происходит ни с одной нацией на земле.

Одновременно участники конференции отметили, что, будучи ядром российской государственности, сплачивающей все другие народы страны, русские не имеют особого положения в семье российских народов. При этом защита прав национальных групп в регионах не может и не должна ущемлять права русского населения.

Особый интерес вызвали сообщения А.В.Фокина, говорившего об идентификации русских в национальной республике и создании русских республик; Г.В.Шешуковой, рассказавшей об электоральном поведении национальных меньшинств; А.П.Прусса, проанализировавшего причины вытеснения русских из Казахстана.

В музее изобразительных искусств состоялось заседание «круглого стола» на тему «Национальные самобытные начала души русского человека в творчестве "наивных" художников».

Работа конференции завершилась принятием рекомендаций.

В.В.АМЕЛИН,
председатель комитета
по национальным отношениям
Оренбургской областной администрации, доктор исторических наук

ЭТНОЛОГИЯ ПЕРМСКИХ НАРОДОВ

26 — 27 ноября 1996 г. на финно-угорском факультете Сыктывкарского государственного университета прошла всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых преподавателей «Этнология пермских народов». Ее организаторами были Министерство по делам национальностей Республики Коми, Сыктывкарский государственный университет и Международная молодежная ассоциация финно-угорских народов.

В работе конференции приняли участие представители Коми-пермяцкого автономного округа, Удмуртской Республики, Республики Марий Эл, Эстонской Республики.

На пленарном заседании были заслушаны доклады сотрудников Сыктывкарского университета, Коми НЦ УрО РАН и студентов финно-угорского факультета.

Доклад Д.А.Несанелиса касался предмета этнологии в историческом контексте. А.В.Волокитин остановился на проблеме этнолингвистической интерпретации региональных археологических материалов каменного века. В докладе Н.А.Морозова был поднят вопрос о соотношении объектов и методов исследования этнологии и регионоведения, о вероятных направлениях их развития. А.К.Гагиева рассказала о роли финно-угорского факультета в проведении региональных и этнологических исследований. Доклады студентов касались, в частности, трансформации традиционной модели поведения коми на территории Среднего Припечорья, а также малоизвестных страниц далекой истории Крайнего Севера.

Затем работа конференции продолжалась в шести секциях.

На первой секции обсуждались проблемы традиционной культуры и

искусства пермских народов. Дискуссии, возникавшие во время заседаний, касались в основном соотношения и взаимовлияния мифологического мировоззрения и православия.

На второй секции речь шла о проблемах литератур пермских народов. Характерно, что в качестве рабочего использовали коми язык — второй государственный язык на территории Республики Коми. Выступающие рассматривали творчество таких писателей, как В.Чисталев, И.Торопов, Е.Рогачев, И.Минин и др.

«Проблемы развития пермских языков как государственных» — таково название третьей секции. На ней прозвучали доклады, отражающие состояние и тенденции развития официально-делового, публицистического стилей коми языка, а также общественно-политической терминологии и билингвизма. Участники заседаний секции выразили уверенность, что ее работа будет способствовать дальнейшему изучению пермских языков, определению перспектив и основных направлений деятельности специалистов по коми языку.

Работа четвертой секции была посвящена рассмотрению этноэкологических аспектов жизнедеятельности пермских народов. Условно тематику выступлений можно разделить на три группы: правовые аспекты экологической экспертизы с участием коренного населения; актуальные проблемы экологизации культуры; формирование компьютерных баз данных и интегральной информационной системы.

На пятой секции обсуждались вопросы экономики, права и истории местного самоуправления регионов проживания пермских народов. Особый интерес вызвали доклады, посвященные проблемам возрождения коренных народов России и экономического развития региона.

Работа шестой секции была посвящена теоретическим аспектам регионоведения: обоснованию его целей и задач, методов, применяемых при регионоведческом анализе, правомерности комплексного подхода к гуманитарному знанию (на материале региона), поискам междисциплинарных аспектов анализа.

Работа конференции завершилась принятием рекомендаций, в которых подчеркивается необходимость:

— изучения и распространения положительного опыта создания и деятельности в регионах с финно-угорским населением национальных и этнокультурных центров, органов самоуправления национальных сообществ;

— регулярного проведения межрегиональных конференций, выставок, конкурсов, разработки перспективных проектов, направленных на стимулирование инновационной деятельности, ориентированной на сохранение и развитие языков, литератур, традиционных культур, а также форм хозяйствования финно-угорских народов;

— более широкого привлечения для преподавания исторических и краеведческих дисциплин в учебных заведениях на территориях проживания финно-угорских народов материалов по их истории, литературе и культуре; разработки учебного курса «Финно-угорское регионоведение».

Р.А.МИКУШЕВ,
кандидат филологических наук
(г.Сыктывкар)

О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

25 декабря 1996 г. в Оренбурге состоялось заседание межрегионального «круглого стола», на котором обсуждался вопрос о реализации Федерального закона «О национально-культурной автономии». Организаторами заседания выступили комитет по делам национальностей Государственной Думы, комитет по межнациональным отношениям администрации Оренбургской области, Институт этнологии и антропологии РАН, Министерство РФ по делам национальностей и федеративным отношениям.

В обсуждении вопроса приняли участие представители исполнительных органов власти республик Татарстан, Башкортостан; Омской, Оренбургской, Саратовской областей; Правительства РФ, Миннаца России, комитета по делам национальностей Государственной Думы, ученые РАН, руководители национально-культурных центров, обществ Оренбургской области.

Председатель комитета по делам национальностей Государственной Думы В.Ю.Зорин в своем выступлении отметил, что национально-культурная автономия — это новая модель правового регулирования национальных отношений без привязки национального вопроса к конкретной территории, как это происходило до сих пор. Вместе с тем при формировании национально-культурных автономий уже прослеживается опасная тенденция. Дело в том, что в общественный институт вносится элемент борьбы за лидерство, упускается содержательная сторона деятельности национально-культурной автономии. По мнению выступающего, она не может быть изолирована от широкого спектра социальных проблем. Ситуация будет обостряться, если вопросы национального образования, как и развития культуры, будут решаться за счет только бюджетных средств, выделяемых в целом на образование или культуру. Необходима специальная статья расходов.

Профессор М.Н.Губогло (Институт этнологии и антропологии РАН) подчеркнул, что в России идет процесс освобождения граждан от государственно-партийного иждивенчества и одновременно поиск новых форм национального самоопределения. Закон о национально-культурной автономии играет важную роль в процессах модернизации России. В нем есть как положительные, так и отрицательные (например, элементы патернализма) моменты. По мнению М.Н.Губогло, необходимы организация Российской ассамблеи народов, принятие декларации солидарности, сотрудничества и согласия, а также законодательное закрепление этих актов.

А.Г.Колмаков (Миннац России) обосновал важность принятия Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. Особо значимым он назвал положение документа, где сформулирован вывод о необходимости введения в стране института национально-культурной автономии, который открывает пути национально-культурного объединения народов России при сохранении регулирующей роли государства, свободного саморазвития этносов, обеспечивающего гармонизацию интересов национальных групп, живущих на одной территории.

И.А.Соколов (Правительство РФ) сообщил, что в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О национально-культурной автономии» Правительство РФ приняло постановление «Об утверждении положения о Консультативном Совете по делам националь-

но-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации» и определило состав этого Совета.

Представители национально-культурных центров и обществ Оренбургской области в своих выступлениях отмечали значимость принятого закона и указывали на его недостатки. Так, И.Г.Илишев (администрация Президента Республики Башкортостан) выразил тревогу и недоумение по поводу того, что российские общественно-политические журналы, учредителями которых является и Правительство РФ, пестрят прогнозами о скорой трансформации национально-государственных образований в чисто территориальные. Причем всерьез утверждается, что основой для этого является Федеральный закон «О национально-культурной автономии» и провозглашенный в нем принцип экстерриториальности. Выступающий отметил, что «выпячивание» роли культурно-национальной автономии в качестве промежуточного шага не может не тревожить национальные республики и трезво мыслящие силы. В качестве подтверждения И.Г.Илишев привел слова Президента Республики Саха (Якутия) И.Николаева, выступившего на страницах «Российской газеты»: «Определенное недоумение вызывает идея национально-культурной автономии. Она вращается вокруг каких-то многовариантных форм "самоуправления" и "самоорганизации"».

В.Я.Бабенко (Государственное Собрание Республики Башкортостан) выразил тревогу по поводу того, что в законе не говорится об ответственности должностных лиц, государственных органов и отдельных граждан за его неисполнение.

Участники «круглого стола» приняли обращение к Президенту РФ, в котором говорится о целесообразности организации Ассамблеи народов России. Необходимость создания такого специфического общественного объединения продиктована отчасти тем, что в России нет достаточных гарантий для представительства различных этнических групп в органах государственной власти. За последние годы оно сократилось на одну треть. Ассамблея народов России восполнит этот недостаток в структурах правящей элиты.

Материалы «круглого стола» опубликованы в серии «Многонациональный мир Оренбуржья» (1996. Вып.2).

В.ВЛАДИМИРОВ
(г.Оренбург)

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ГЕНЕТИКИ

17—18 октября 1996 г. в Мордовском государственном университете состоялась научно-практическая конференция «Региональные проблемы экологической генетики». Ее учредителями выступили Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, Министерство экологии и природопользования Республики Мордовия, Мордовский государственный университет и Вавиловское общество генетиков и селекционеров Мордовии.

Одно из направлений исследований, обсуждавшихся на конференции, было связано с проблемой сохранения генетического потенциала в регионе. И.С.Терешкиным (Мордовский государственный заповедник) была предложена концепция сохранения генофонда заповедных экосистем, заключающаяся в совершенствовании мониторинга экологической среды.

Экологическому биомониторингу микроорганизмов и оценке биоразнообразия как основы устойчивости биосистем был посвящен доклад Н.А.Добротиной и др. (Нижегородский университет). Ими приведены результаты исследования «нормы реакции» микробных сообществ на воздействия экологических факторов в промышленных районах Нижнего Новгорода. В ряде докладов приводились сведения о потерях генетического потенциала, связанных главным образом с издержками антропогенного давления.

Проблема сохранения экологического генофонда может быть успешно решена при условии оптимизации организменно-средовых отношений. Специальные исследования в этом направлении проводились в Агрофизическом научно-исследовательском институте (г.Санкт-Петербург), результаты которых были представлены Н.А.Стефановой и Н.Ф.Батыгиным в докладе «Онтогенетическое проявление адаптивных свойств генотипа».

Л.И.Ворсобина (Мордовский педагогический институт) рассказала о роли апомиксиса в размножении покрытосеменных растений, расширяющего возможности отбора форм с признаками, важными с приспособительной точки зрения. К работам такого плана близки фундаментальные исследования, выполненные А.Ю.Колесовой, Л.П.Лобановой, Н.Х.Еналеевой (Саратовский университет) по индукции структурных изменений зародышевых мешков табака разных генотипов в условиях Invitro, а также опыты по культуре изолированных клеток растений, в частности рода Panicum, представляющие интерес для разработки методов клеточной технологии. Интересные данные по оптимизации состава питательных сред, оценке влияния продолжительности светового дня на каллусообразование и процессы эмбриойодогенеза получены О.Н.Суховой, Н.Ф.Санаевым, В.С.Тырновым (Мордовский и Саратовский университеты).

Ряд сообщений был посвящен вопросам разработки генетических методов создания экологически пластичных образцов растений. Так, Н.Ф.Санаевым и Б.Е.Садовничим (Мордовский университет) установлена перспективность применения биопрепаратов, обладающих высоким формообразующим действием, с помощью которых можно вызвать возникновение новых генотипов, адаптированных к конкретным условиям произрастания. О.С.Криво-

шеина (Вятская сельскохозяйственная академия) выступила с результатами исследований по индукции мутаций у ячменя действием дальнего красного света, составляющего значительную долю в спектре восходящего и заходящего солнца.

О получении генетическими методами новых форм люпина, характеризующихся устойчивостью к стрессовым факторам среды в условиях Белоруссии, рассказала В.С.Анохина и др. (Белорусский университет). Аналогичных результатов добились в Брянской области (М.И.Лукашевич — Всероссийский НИИ люпина). Сотрудники Всероссийского НИИ генетики и селекции плодовых растений О.С.Жуков, Г.И.Мокроусова, Т.К.Поплавская и Ж.О.Гаврилова рассказали о получении новых форм облепихи, рябины и вишни с высокой наследственной адаптивностью.

Всеобщий интерес участников конференции вызвали доклады, посвященные исследованию генетических эффектов антропогенных воздействий, особенно влияния загрязнений окружающей среды на организацию генома живых систем. Так, И.Н.Горбуновой и др. (Нижегородский университет) выявлены хромосомные аберрации в лимфоцитах периферической крови у лиц, принимавших участие в ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, Г.М.Мышляковым (Мордовский университет), О.В.Капраловой и др. (Нижегородский университет) — в клетках растений, В.А.Ушаковой и др. (Нижегородский университет) — у животных, подвергшихся обработке сточными водам промышленных предприятий, растворами бытовых отходов, вытяжками загрязненных почв и т.д. С целью биоиндикации генетически обусловленных нарушений в популяциях растений, животных и микроорганизмов используются такие тест-объекты, как плодовая мушка дрозофила (Ю.Л.Вавилов, А.Б.Савинов — Нижегородский университет), азотфиксирующие бактерии типа Rhizobium (Н.Ф.Санаев, Е.В.Устинова — Мордовский университет), клетки нервного гребня (А.А.Сосунов и др. — Мордовский университет, Г.Гуски — Берлинский университет, В.Н.Шевалев — Кардиологический научный центр, г.Москва) и т.д.

О степени загрязненности на территории Мордовии свидетельствуют данные снижения активности фермента аденилаткиназы. Как известно, недостаточность действия этого биокатализатора приводит к тяжелым формам анемии. Лица с такой патологией генетически более восприимчивы к вредному антропогенному воздействию окружающей среды, о чем сделали доклад В.А.Спицын и В.И.Иванов (Научный медико-генетический центр РАМН). Ими было также установлено генетическое родство мокши и эрзи.

В сообщении Т.Б.Силаевой (Мордовский университет) приводятся примеры засорения естественных ценозов инородными, несвойственными генотипами растений. Ею высказано предостережение, что вселяющиеся растения могут вступать в гибридизацию с местными видами и образовывать помеси с непредсказуемыми свойствами.

Итогом работы конференции явилась выработка рекомендаций, в которых говорится о необходимости интеграции научных сил региона для решения актуальных проблем, возникающих на стыке экологии и генетики. Одним из координирующих центров выполнения поставленных

задач может стать Мордовский университет, где накоплен многолетний опыт научно-исследовательской и организаторской работы в данном направлении. Признано также необходимым создание на кафедре генетики Мордовского университета лабораторий экологической генетики и клеточной технологии. Выражено пожелание углублять исследования по сохранению генофондов и расширению генетического разнообразия растений, животных и промышленных микроорганизмов с целью их наиболее полного использования; совершенствовать методы оценки организменно-средовых отношений и на этой основе вести мониторинг генетического состояния населения и экологической обстановки в целом. Наряду с решением научных проблем была поставлена задача развития генетического образования и подготовки кадров в регионе, владеющих современными достижениями в области экологической генетики.

Н.Ф.САНАЕВ,
зав.кафедрой генетики
Мордовского университета,
доктор биологических наук,
профессор

Гармонизация национального развития и межнационального сотрудничества народов России: Сб. науч. ст./ НИИ регионологии при Мордов. гос. ун-те. — Саранск, 1996. — 44 с.

Сборник содержит материалы исследований в области национального развития и межнационального сотрудничества народов России, проводимых при поддержке Научного Совета Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации по грантам в области гуманитарных наук.

Адресован специалистам, преподавателям, а также всем интересующимся проблемами государственной национальной политики.

Панорама-Форум: Науч.-публ. журн. — Казань. — 1996. — № 2.

Увидел свет очередной номер журнала, издаваемого Центром гуманитарных проектов и исследований (Казань) и Центром по исследованию межнациональных и межрегиональных экономических проблем (Москва). На страницах журнала освещаются актуальные проблемы федерализма, взаимодействия цивилизаций, национальной политики, истории России и Татарстана. Этот номер посвящен экономической стратегии Татарстана.

Предназначен для специалистов, тех, кто готовит и принимает политические решения, а также всех интересующихся политическим и социально-экономическим развитием России и Татарстана.

Гошуляк В.В. История Пензенского края: В 5 кн. — Пенза, 1995. — Кн.1. 148 с.; Кн.2. 133 с.

Книга является первым опытом подробного изложения исторического прошлого Пензенского края. На основании историко-краеведческой литературы, архивных документов, других опубликованных и неопубликованных источников автор рассматривает историю края с древнейших времен до наших дней.

Первая книга охватывает период с древнейших времен до начала XIII в.; вторая — с начала XIII в. до XVII в.

Теоретико-методологические основы исследования проблем развития региональной образовательной системы: Сб. науч. тр./ЧГПИ им. А.В.Луначарского. — Череповец, 1996. — 153 с.

В сборнике раскрываются теоретические основы исследования проблем региональной системы образования; отражаются методологические, теоретические и инструментальные (технологические) аспекты формирования целостной системы образования; приводятся результаты теоретических и экспериментальных исследований, выполненных в рамках региональной комплексной программы «Образование и образовательные системы Северо-Запада России».

Адресован научным работникам, творческим педагогическим коллективам образовательных учреждений.

КАВЕРИН А.В. Экологические аспекты использования агроресурсного потенциала (на основе концепции сельскохозяйственной экономогии)/ Науч. ред. Н.Ф.Реймерс. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1996. — 220 с.

Книга посвящена экологическим аспектам анализа пределов допустимых нагрузок со стороны сельского хозяйства на природную среду и оптимизации использования агроресурсного потенциала. Рассмотрены системно-экологические начала сельскохозяйственного природопользования. Особое внимание уделено экологическому планированию использования агроресурсного потенциала на основе концепции сельскохозяйственной экономогии и экологизации агротехники. Предлагаются принципы и формы расчета эколого-социально-экономической эффективности аграрного природопользования.

Предназначена для научных и практических работников, занимающихся сельским хозяйством и охраной природы, экологов, экономистов, биологов, географов, а также преподавателей и студентов вузов.

АШИРОВ Р.С., ФРОЛОВ А.Ф., ВЛАДИМИРОВ Ю.П. Актуальные проблемы радиационной медицины и гигиены (профилактика, диагностика, лечение и социальная реабилитация). — Саранск, 1996. — 216 с.

Монография посвящена медико-гигиеническим и социальным проблемам, возникшим в результате Чернобыльской трагедии. Освещается опыт минувшего десятилетия, включающий оценку состояния радиоактивной загрязненности территорий, пострадавших от аварии, дается анализ медицинской статистики и мер по социальной защите населения. Рассматриваются вопросы применения ядерной энергии в медицине, в частности предмет лучевой терапии и ее место в структуре медицинской радиологии и радиационной безопасности пациентов и медицинского персонала.

В рубрике «Новые книги» традиционно аннотируются региональные издания, которые, как правило, не попадают в поле зрения широкой читательской аудитории. Между тем в ряде регионов появляются книги, представляющие интерес в плане всестороннего освещения различных аспектов общественной жизни. Одним из таких регионов является Оренбургская область, где издается серия книг, посвященных развитию этнополитических и этнокультурных процессов в крае.

Модель региональной национальной политики и программа ее реализации в Оренбургской области. — М.: Луч, 1996. — 76 с.

Предлагаемая модель национальной политики представляет собой систему взглядов, принципов и приоритетов деятельности органов государственной власти в сфере национальных отношений на региональном уровне и конкретно для Оренбургской области. Разработанная группой ученых Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, данная программа практической политики может стать ориентиром для органов власти и управления не только Оренбургской области, но и других субъектов Российской Федерации.

Башкиры и Оренбуржье: история и современность (к 150-летию Караван-Сарая): Тез. докл. науч.-практ.конф. — Уфа; Оренбург, 1996. — 100 с.

В книге представлены тезисы докладов на научно-практической конференции, посвященной 150-летию Караван-Сарая, с которым связаны важные этапы политической, культурной и этнической истории башкирского народа и народов Оренбуржья.

Предназначена для специалистов и всех тех, кто интересуется этнической историей России.

Казахи Южного Урала: история и современность: Сб. ст. и тез./ Под ред. А.В.Федоровой. — Оренбург: ДиМур, 1996. — 110 с. — (Многонациональный мир Оренбуржья; Вып.1).

Выпуск представляет собой сборник материалов областной научной конференции, посвященной 150-летию со дня рождения Абая Кунанбаева. Казахи являются третьей по численности этнической группой в области, поэтому изучение их истории будет способствовать не только духовному взаимообогащению всех народов этого региона, но и решению экономических и политических проблем.

Материалы круглого стола: «Национальные организации в многонациональном регионе». — Оренбург: ДиМур, 1996. — 106 с. — (Многонациональный мир Оренбуржья; Вып.2).

В сборнике дается анализ этнополитической ситуации в регионе, говорится о культурной политике в сфере национальных отношений, сотрудничестве государственных органов и национально-культурных объединений различных народов, проживающих в регионе, и т.д.

Адресован специалистам и тем, кто интересуется проблемами этнополитики.

Оренбуржье и Польша: проблемы истории и культуры: Сб. материалов (ст. и тез.)/ Под ред. А.В.Федоровой. — Оренбург: ДиМур, 1996. — 156 с. — (Многонациональный мир Оренбуржья; Вып.3).

Сборник посвящен проблемам истории и культуры поляков, проживающих на территории Оренбургской области. Рассматриваются взаимодействие поляков с другими народами, языковые особенности русских и поляков.

Адресован студентам, аспирантам, преподавателям, историкам, а также всем, кто интересуется историей Оренбургского края.

Татары в Оренбургском крае: Тез. докл. науч.-практ. конф. — Оренбург: ДиМур, 1996. — 228 с. — (Многонациональный мир Оренбуржья; Вып.4).

В сборнике содержится богатый материал по истории и современности татар Оренбургского края, рассматриваются этнокультурные и этнополитические проблемы. Значительное внимание уделено философии ислама, а также литературному наследию Мусы Джалиля и Габдуллы Тулая.

Адресован специалистам, преподавателям, аспирантам, студентам и тем, кто интересуется историей и культурой татарского народа.

Русская нация и русская идея: история и современность/ Материалы межрегиональной науч.-практ. конф.: В 2 ч. — Оренбург: ДиМур, 1996. — Ч.1. — 210 с.; Ч.2. — 100 с. — (Многонациональный мир Оренбуржья; Вып.5).

Выпуск представляет материалы одноименной межрегиональной научно-практической конференции, состоявшейся 15 — 16 ноября 1996 г.

Адресован широкому кругу читателей, интересующихся проблемами русского народа.

ABSTRACTS

The Combination of the Territorial and National Aspects in the Russian Federalism Development.

The leading article analyses the main trends of the regional policy in the Russian Federation and the Conception of the State National Policy in the Russian Federation. The peculiarity of the Russian Federalism consists in combination of territorial and national principles. Absolutization of one of these principles involves the social tension in society and breaks the State mechanism.

On the Improvement of the State Support of the Russian Federation Regions Development.

The Decree of the Russian Federation Government from 7 December 1996 №1450.

Boltenkova L.F. Asymmetric Federation: Reality for Russia?

The author proves the actual asymmetry of federative organization of Russia and analyses the certain clauses of Federative Treaty 1992, the Constitution of the Russian Federation, the Agreement on the Delimitation of the Spheres of Activity and Authorities between the Bodies of the State Power of the Russian Federation and Tatarstan, Bashkortostan, Kabardin-Balkar, Udmurt Republics. The author makes a conclusion that asymmetry of the Russian Federation is not only reality but also a tendency of its further federative development.

Hakimov R.S. The Asymmetry of the Russian Federation: the Sight from Tatarstan.

The article is devoted to the legal relations between the Federal Bodies of the State Power and the Bodies of the State Power of Tatarstan Republic. In author's opinion, asymmetric character of the Russian Federalism is unquestionable fact. The Constitutional crisis conditioned by disparity of the Russian Federation Constitution and the Constitution of the Russian Federation Subjects and also inequality of legal status of the Russian Federation Subjects may be overcome by consolidation of asymmetry.

Prudnicov O.I., Shulga M.A. The Question on Cooperation of the Associations on Economic Interaction between the Russian Federation Subjects and the Federal Bodies of the State Power.

The authors give the list of the main trends in activity of the Associations on Economic Interaction. These regional associations carry out the important role in consolidation of the relations between the Russian Federation Subjects. In authors' opinion, the main problem in activity of these associations is a question concerning the legal status.

The State Educational Standard of the Basic General Education.
The Project of the Federal Law.

Kinelyov V.G. To the Common Education System in Russia.
The article is devoted to the present condition of preschool, secondary general and professional education and also to the system of personnel retraining and improvement of professional skills in the sphere of higher education. The author points out the basic trends in the activity of Ministry of General and Professional Education in the Russian Federation.

The Integration of the Regional Education Systems.
Presented are the Materials from the Scientific and Practical Conference held on 13 — 14 November 1996 in Izhevsk.

Zhuchkov O.A. The Certain Trends and Problems of the Higher Education Regionalization (On the Example of Far East).
The article is devoted to the analysis of the basic trends and problems in higher education system reformation in Far East Region. The author suggests the main methods of organization of higher education institutions' activity in the region.

On the Improvement of the Regulation in the State Commenttee of the Russian Federation in Science and Technologies.
Resolution of the Russian Federation Government from 28 January 1997. № 76.

International Academy of Regional Development and Cooperation.
Presented are the Constituent Documents of the International Academy registered in November 1995.

Formation of the Union of Scientific Cities in Russia.
The Materials from the Constituent Conference of the Union, the Regulation of the Union and list of staff.

On the Status of Scientific City in the Russian Federation.
The Project of the Federal Law.

Podufalov N.D. The Certain Problems of Scientific Cities Development.
The article is devoted to the analysis of present condition of scientific cities in Russia. In author's opinion, during the process of economic reformation the important role in preservation of scientific potential should belong to the State.

Gonnov I.V., Sorokin A.P. The Structural, Personnel and Social Problems of Scientific Cities in Russia.

The authors consider the present condition of scientific cities' scientific and technological potential and its use in innovational activity. A great attention the authors pay to the analysis of scientific cities as the sources of high danger and preconditions of extreme situations. The authors underline the reasons of social and economic crisis and suggest the actions directed to normalization of situation.

Shubin M.V. Scientific Cities as a Federal Problem.

The article presents the analysis of scientific, economic and social potential of scientific city Obninsk (Kaluga Region). The author of the article is the Head of Obninsk supposes that the role of scientific cities in modern Russia must change. This fact should be reflected in the Federal Law «On the Status of Scientific Cities in the Russian Federation». The author gives the principal propositions of development prospects till 2020.

On the Russian Three-Sided Commission on Regulation of Social and Labour Relations.

The Russian Federation President Decree from 21 January 1997 №29.

The Methodical Recommendations on Elaboration of Scheme of Economic, Social and Financial Development of Regions.

The Recommendations present the peculiarities of elaboration of territorial scheme in conditions of economic reformation and also leading aims of the legal statements which regulate social and economic activity in the regions.

Levchayev P.A., Shichkin P.V. The Problems of Financial Sources Formation in Electric and Technological Enterprises in Region.

The problem of financial sources formation and usage is the most actual today. The authors analyse the indices of financial condition in electric and technological industry on the example of several enterprises in Mordovian Republic and suggest the concrete ways directed to the stabilization of financial condition at the given enterprises.

Kovalenko E.G. The Problems and Trends in Cooperation of Agricultural Commodity Producers in Region.

The author gives the different forms of agricultural cooperation. In author's opinion, during the transitional period to the market relations, the development of agricultural cooperation takes on special significance. In this connection the author makes a prognosis of agricultural cooperation further development.

Kiselyov A.G. The Role and Place of the Regional Bank of Personnel Information in Personnel Policy.

The article contains a short analysis of the present condition of the personnel policy and certain methods of its optimization. The basic method consists in organization of the regional bank of personnel information. On the example of the Mordovian Republic the author defines the structure of such bank and its place in the personnel policy of Mordovian Republic.

Yakunchev M.A. The Level of Ecological Knowledge among the School-Leavers.

The author analyses the results of the research held among the school-leavers in Mordovian Republic. In author's opinion, the level of ecological knowledge among the school-leavers does not satisfy the requirements. The author suggests the concrete measures which permit to raise the level of ecological knowledge in secondary school.

V.A. Balashov: The Stages of Creative Way.

The article is devoted to V.A.Balashov — a well-known Russian historian, ethnographer and teacher. The article contains the short characteristics and list of basic scientific works.

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском университете.

Темы журнала — сложные процессы, происходящие в регионах в сферах экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношений федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-техническом прогрессе, 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 1997 год».

Подписная цена на 2-е полугодие — 20 000 руб.

Индекс журнала *73335*

Технический редактор *Е. В. Глазкова*
Компьютерный набор *И.Е.Грошевой*
Макет *Е.Г.Скворцовой*
Перевод аннотаций *М. Н. Ермаковой*

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1992 г. Сдано в набор 23.01.96. Подписано в печать 12.03.97. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Arial Cyr. Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 15,12. Усл. кр.-отт. 16,19. Тираж 2000 экз. Заказ № 1633

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.