

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический журнал

Учредители:

Министерство
образования
Российской Федерации

Министерство
науки и технологий
Российской Федерации

Научно-исследовательский
институт регионологии при
Мордовском университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

3 (№28)

1999

СОДЕРЖАНИЕ

- 3 Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Республике Мордовия

Проблемы федерализма

- 11 О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ г. Москва

- 22 А. Ф. Малый. Особенности правового статуса администрации области

Территориальное управление

- 33 А. А. Фоминых. Становление служб по связям с общественностью в органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Образование: региональный аспект

- 40 Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры

- 60 Кельнская хартия «Цели и задачи пожизненного обучения»

- 64 О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1999 г. № 1134 г. Москва

- 65 Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина по итогам доклада и. о. министра образования Российской Федерации В. М. Филиппова от 17 августа 1999 г.

- 68 Куда двигаться дальше. Выступление Председателя Правительства РФ В. В. Путина на церемонии посвящения в студенты в МГУ

- 72 Что было раньше: перемены или закон? Материалы парламентских слушаний «О совершенствовании законодательной базы образования»

- 93 Образование и наука: современное состояние и перспективы развития на рубеже третьего тысячелетия. Материалы парламентских слушаний

- 96 Школа — 2000. Что она может, на что надеется?.. Интервью министра образования Российской Федерации В. М. Филиппова еженедельному приложению к газете «Первое сентября»

- 102 Образование — приоритет номер один. Интервью Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строева газете «Поиск»

- 108 И. П. Малютин. О новой концепции национального образования в Республике Башкортостан

- 115 Е. Г. Сергушин, О. В. Сергушина. Подготовка учителя к работе по социально-профессиональной ориентации младших школьников

Научно-техническое развитие
и сотрудничество

Редколлегия:

А. И. СУХАРЕВ
(главный редактор)

В. Н. АЛИМПИЕВ
Е. В. ГЛАЗКОВА
(ответственный
секретарь)

Д. В. ДОЛЕНКО

В. В. ИВАНОВ
В. В. КОЗИН
(заместитель главного
редактора)

В. В. КОНАКОВ

И. Г. КОСИКОВ

Г. Ф. КУЦЕВ

Н. П. МАКАРКИН

М. В. МОСИН

В. А. НЕЖДАНОВ

Ю. А. НОВИКОВ

К. И. ПЛЕТНЕВ

С. В. ПОЛУТИН

О. И. ПРУДНИКОВ

П. В. ШИЧКИН

Ю. В. ШЛЕНОВ

Ю. Н. ЮДИНЦЕВ

В. А. ЮРЧЕНКОВ

121 **О формировании федеральных центров науки и высоких технологий.** Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 г. № 651 г. Москва

123 **Об использовании результатов научно-технической деятельности.** Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 1999 г. № 982 г. Москва

127 **Уговор дороже денег.** Интервью министра науки и технологий Российской Федерации М. П. Кирпичникова газете «Поиск»

133 **Двигаться вперед, концентрируя ресурсы.** Материалы коллегии Министерства образования Российской Федерации от 12 июня 1999 г.

137 Материалы XXXII заседания межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»

155 **И. В. Гоннов, П. Н. Мартынов, Е. А. Пашин, А. П. Сорокин.** Основные направления межотраслевой интеграции технологий в регионе

164 **В. Н. Королев, Н. Г. Федотов.** Инновации в регионе: перспективы развития

Теоретические проблемы регионологии

170 **В. А. Ковалев.** Политика в российских регионах и некоторые проблемы политической регионалистики

Экономика региона

177 **Об утверждении Порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования.** Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 689 г. Москва

181 **П. В. Конюхов.** Маркетинг кузнечного угля

187 **П. В. Шичкин, С. С. Артемьева.** Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований

Социология региона

194 **А. Л. Пиддэ.** Типология отношения к реформам здравоохранения

Провинциальная культура

203 **Т. А. Чичканова.** Этимология и история понятия «провинция»

212 Рецензии

214 Конференции, встречи, дискуссии

Социальное партнерство получает все более широкое распространение в практике развития экономических, социальных и политических отношений в России. В предыдущем номере редакция журнала опубликовала федеральный закон «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

Потенциал социального партнерства становится все более востребованным во многих регионах. Об этом свидетельствует подписание соответствующих договоров в субъектах Федерации. Подобный договор вступил в силу и в Республике Мордовия.

**ДОГОВОР ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ СОГЛАСИИ
И СОЦИАЛЬНОМ ПАРТНЕРСТВЕ
В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ**

**Раздел I. Поддержание социально-политической
стабильности в республике и формирование отношений
социального партнерства**

1. Участники Договора об общественном согласии и социальном партнерстве в Республике Мордовия (далее – Договор) обязуются в своей деятельности строго придерживаться приоритета прав и свобод человека, принципов правового, социального государства, разделения властей, федерализма и местного самоуправления. Социально-экономические преобразования, осуществление активной, последовательной, системной политики, постоянно ориентированной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь большинства населения республики, бережное отношение к историческому прошлому и забота о будущем нашей страны являются важнейшими целями Участников Договора.

2. Участники Договора считают неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Мордовия одним из главных принципов своей деятельности.

3. Глава Республики Мордовия, Государственное Собрание Республики Мордовия и Правительство Республики Мордовия берут на себя обязательство в целях развития социального партнерства, подготовки решений органов государственной власти по важнейшим социальным и политическим вопросам с учетом общественного мнения, осуществле-

ния обратной связи между населением, общественными объединениями и органами государственной власти республики создать Общественную Палату при Главе Республики Мордовия (далее – Общественная палата).

Участники Договора считают, что Глава Республики Мордовия, Государственное Собрание, Правительство, главы администраций муниципальных образований Республики Мордовия должны поддерживать постоянный диалог с профсоюзами, объединениями работодателей, политическими партиями, движениями и другими общественными объединениями, средствами массовой информации, обеспечивать гласность своей деятельности.

4. Участники Договора обязуются принимать все необходимые меры для поддержания социально-политической стабильности и правового порядка в регионе, без чего невозможно достижение поступательного экономического развития республики; оперативно решать возникающие противоречия в сферах своей деятельности, не доводя их до крайних, противозаконных способов разрешения.

При организации митингов, демонстраций и других массовых акций Участники Договора проводят предварительные переговоры с органами власти, уполномоченными в соответствии с законодательством разрешать возникающие конфликты, и берут на себя не только юридическую, но и морально-политическую ответственность за обеспечение мирного характера данных акций и за проведение их в строгом соответствии с действующим законодательством.

5. Средства массовой информации – Участники Договора – обязуются в соответствии с законодательством о средствах массовой информации всемерно способствовать реализации права граждан на оперативное получение достоверной информации о социально-экономической, общественно-политической жизни республики, деятельности органов государственной власти, партий, движений, общественных и религиозных объединений, воздерживаться от публикаций, которые могут спровоцировать социально-политические конфликты, противостояние властей.

Участники Договора берут на себя обязательство информировать население о деятельности Общественной палаты и ее членов.

6. Участники Договора обязуются всемерно содействовать укреплению российской государственности, повышению ав-

торитета и значимости республики во внутрифедеративных и международных отношениях, формированию положительного образа региона в глазах российской и зарубежной общечеловечности.

7. При проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1999 г. и президентских выборов в 2000 г. в России Участники Договора считают возможным согласование своих позиций.

Признавая право каждого на самостоятельное участие в избирательной кампании, Участники Договора считают предпочтительным поддержку единых кандидатов.

Участники Договора берут на себя обязательства в ходе предвыборных кампаний воздерживаться от некорректных форм агитации, нагнетания предвыборной истерии и социальной напряженности в республике, сделать все необходимое для обеспечения свободного волеизъявления российских граждан в строгом соответствии с законодательством.

Участники Договора берут на себя обязательство не инициировать политических кампаний с целью проведения досрочных, не предусмотренных Конституцией, законами Российской Федерации и Республики Мордовия, не согласованных между ветвями власти референдумов, выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также любых других акций, способных провоцировать социально-политическую напряженность.

Раздел II. Социально-экономическое развитие республики

1. В целях достижения устойчивого экономического роста, создания условий для достойной жизни гражданам республики Участники Договора обязуются активно действовать по реализации Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия, социально-экономических программ, принятых Государственным Собранием и Правительством Республики Мордовия.

2. Глава Республики Мордовия, Государственное Собрание Республики Мордовия и Правительство Республики Мордовия предоставляют возможность общественным объединениям, подписавшим Договор, участвовать в разработке проектов законов, нормативных актов и республиканских программ.

3. Глава Республики Мордовия, Государственное Собрание Республики Мордовия и Правительство Республики Мордовия обязуются обеспечивать общественные объединения данными о ходе выполнения социально-экономических программ.

4. Участники Договора считают целесообразным продолжить совместную работу по созданию эффективной системы социального партнерства. С этой целью они берутся разработать и внести в действующий закон Республики Мордовия «О социальном партнерстве» и нормативно-правовые акты изменения и дополнения с учетом положительного опыта законотворческой работы в других регионах страны.

5. Участники Договора рассматривают в качестве важного направления своей деятельности участие в разработке и реализации законодательства о социальной поддержке инвалидов, ветеранов, их общественных объединений и организаций.

6. Участники Договора обязуются всемерно содействовать развитию местного самоуправления и созданию системы широкого гражданского участия в работе муниципальных органов власти республики.

7. Участники Договора поддерживают идею создания в республике Ассоциации муниципальных образований для объединения усилий органов местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития Республики Мордовия.

Раздел III. Национальные отношения

1. В соответствии с Программой национального развития и межнационального сотрудничества народов Республики Мордовия Участники Договора обязуются:

- обеспечивать поддержку равных прав всех народов и народностей на их национальное развитие;
- не предпринимать каких-либо действий, направленных на обострение межнациональных отношений в регионе;
- формировать у людей различных национальностей республики общенациональные патриотические чувства любви к родному краю, уважительного и бережного отношения к историческому и культурному наследию всех народов;
- создавать необходимые условия для сохранения и развития национальных культур, сохранения и приумножения традиций, самобытности, взаимообогащения и творческого развития национальных ценностей;

– развивать в республике национальную систему образования – важнейший институт сохранения и развития этнических культур, формирования национального самосознания;

– воспитывать уважительное отношение к религии, религиозным конфессиям как составной части культуры каждого народа;

– содействовать защите прав соотечественников в странах ближнего и дальнего зарубежья;

– обеспечивать необходимые условия для межнационального сотрудничества и согласия народов и народностей Республики Мордовия как гарантии сохранения стабильности гражданского общества.

2. Участники Договора согласованно выдвигают предложения по дальнейшему совершенствованию межнациональных отношений в республике.

Раздел IV. Безопасность гражданина и общества

1. Участники Договора считают наиважнейшей задачей обеспечение личной безопасности граждан, борьбу с преступностью и коррупцией, защиту всех форм собственности.

2. Участники Договора считают насущной задачей разработку конкретных мер по следующим направлениям:

- участие в подготовке молодежи к службе в Вооруженных Силах России в учебных заведениях и других организациях;
- укрепление и повышение эффективности деятельности правоохранительных структур республики в соответствии с реальными потребностями обеспечения безопасности гражданина, усиление ответственности правоохранительных органов за обеспечение законности и правопорядка, обеспечение общественной поддержки их деятельности;
- правовое и материальное обеспечение службы милиции общественной безопасности, обеспечение открытости бюджетных расходов на эти цели;
- создание системы безопасности жизни в республике и оперативного реагирования на техногенные катастрофы;
- создание комплексной системы защиты окружающей среды, направленной на восстановление природного экологического баланса.

3. Органы государственной власти республики считают своей приоритетной задачей создание системы общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов

и будут содействовать формированию нормативно-законодательной базы осуществления общественного контроля.

Раздел V. Социально-гуманитарная сфера

1. В сложных условиях перехода общества к новым социально-экономическим отношениям Участники Договора считают, что важнейшим условием возрождения России и Республики Мордовия является сохранение многовековых духовных, патриотических и нравственных традиций, историко-культурного наследия республики. На первый план должны быть поставлены интересы человека и его семьи.

2. Участники Договора подчеркивают, что любовь к Отечеству, свобода и нравственный долг перед обществом, творческий труд, все общечеловеческие ценности, духовные и нравственные традиции жителей республики должны стать основой ее возрождения.

Участники Договора обязуются практическими действиями утверждать нормы нравственного поведения в политике, экономике, общественной жизни. Особая роль в этом принадлежит средствам массовой информации, учреждениям образования, науки, культуры, религиозным объединениям.

3. Участники Договора обязуются вести согласованную политику в области нравственного, духовного, культурного, патриотического и эстетического воспитания детей и молодежи, изыскивать возможности для стимулирования детского и юношеского творчества, физического воспитания и спорта, организации досуга детей и подростков, для чего поощрять соответствующие действия общественных объединений и иных организаций.

4. Участники Договора считают наиважнейшей задачей в области образования обеспечение гарантий общедоступного и бесплатного полного среднего и профессионально-технического образования, а также на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального и высшего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в рамках государственных образовательных стандартов.

Участники Договора примут меры для поддержки систем высшего, среднего профессионального образования и науки.

5. Накопленный в республике научный потенциал является достоянием будущих поколений и основой экономического и социального развития республики.

Участники Договора обязуются способствовать созданию необходимых условий для работы учреждений науки и культуры.

6. Участники Договора совместно с депутатами Государственного Собрания примут активное участие в разработке и принятии законов и правовых актов по сохранению системы дошкольного воспитания, оздоровления детей, развитию физической культуры и спорта, реализации молодежной политики, науки и образования, здравоохранения, культуры, социальной защите малоимущих и нуждающихся в социальной поддержке слоев населения (пенсионеров, ветеранов, инвалидов и т.д.).

Раздел VI. О реализации настоящего Договора

1. Для обсуждения наиболее значимых вопросов реализации настоящего Договора Глава Республики проводит регулярные встречи с Участниками Договора.

2. Координацию работ по реализации настоящего Договора осуществляют Общественная палата и ее рабочие органы.

3. В развитие Договора могут разрабатываться приложения и протоколы, конкретизирующие его отдельные положения и являющиеся его неотъемлемой частью после их подписания Участниками Договора, а также могут приниматься дополнительные соглашения с общественными объединениями, не подписавшими Договор.

4. Реализация настоящего Договора осуществляется в соответствии с Конституцией, законодательством Российской Федерации, Конституцией, законодательством Республики Мордовия на принципах социального партнерства.

Раздел VII. Ответственность участников Договора

1. Участники Договора сознают и готовы нести нравственную и политическую ответственность перед всем обществом, населением республики за выполнение взятых на себя обязательств.

2. Участники Договора обеспечивают полной информацией региональные средства массовой информации для освещения хода выполнения настоящего Договора.

Раздел VIII. Процедура подписания и срок действия Договора

1. Настоящий Договор подписывается Главой Республики Мордовия, Председателем Государственного Собрания, Председателем Правительства Республики Мордовия, главами местного самоуправления Республики Мордовия, председателем Федерации профсоюзов Республики Мордовия, руководителями Ассоциации предприятий промышленности Республики Мордовия, Совета ректоров высших учебных заведений, Совета директоров средних специальных учебных заведений, руководителями политических партий, религиозных и других общественных объединений и организаций республики, средств массовой информации.

2. Настоящий Договор заключается сроком до 31 декабря 2001 г. и может быть продлен при согласии Участников Договора.

3. Договор открыт для подписания в течение срока его действия.

Раздел IX. Заключительные положения

1. Участники Договора едины в том, что поддержание общественного согласия и развитие социального партнерства в Республике Мордовия является процессом, к активному участию в котором приглашаются все силы общества, придерживающиеся принципов настоящего Договора.

2. Участники Договора обращаются ко всем общественным объединениям и организациям республики с призывом подписать настоящий Договор и всемерно способствовать его реализации.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ
г. Москва

О ПРИНЦИПАХ И ПОРЯДКЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой 4 июня 1999 г.
Одобен Советом Федерации 9 июня 1999 г.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Пределы действия настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Статья 2. Основные понятия, используемые для целей настоящего Федерального закона

1. Предмет ведения Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации.

2. Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации (далее — предмет совместного ведения) — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

3. Предмет ведения субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации.

4. Компетенция органа государственной власти – совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

5. Полномочия органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

6. Договор между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий (далее – договор) – правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий (далее – соглашение) – правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

8. Уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации – лицо, уполномоченное конституцией (уставом) или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации представлять субъект Российской Федерации.

Статья 3. Принцип конституционности

1. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения.

2. Не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, заключены догово-

ры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации.

Статья 4. Принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов

В случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принимаемых по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, действуют положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Статья 5. Принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий

Все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений.

Статья 6. Принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации

При разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо ущемление прав и интересов других субъектов Российской Федерации.

Статья 7. Принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации

В процессе принятия федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, заключения договоров, соглашений согласование интересов Российской Федерации и

интересов субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 8. Принцип добровольности заключения договоров, соглашений

Заключение договоров, соглашений осуществляется на добровольной основе.

Статья 9. Принцип обеспеченности ресурсами

При разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления указанными органами своих полномочий.

Статья 10. Принцип гласности заключения договоров, соглашений

Подготовка и заключение договоров, соглашений осуществляются гласно в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Глава II. О ФОРМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ПРЕДМЕТАМ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОРЯДКЕ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ ПО ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 11. Формы реализации полномочий по предметам ведения Российской Федерации

Правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Статья 12. Полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения

1. По вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного веде-

ния Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

2. До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом.

Статья 13. Участие субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе

1. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящей статьей.

2. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, а также после их принятия Государственной Думой в первом чтении направляются в соответствии с Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы) в органы государственной власти субъектов Российской Федерации для возможного внесения предложений и замечаний в месячный срок. До истечения указанного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении не допускается.

3. Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной Думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению

Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации.

4. Представители субъектов Российской Федерации, уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, вправе принимать участие с правом совещательного голоса в работе над проектами федеральных законов по предметам совместного ведения в комитетах и комиссиях Государственной Думы и создаваемых Государственной Думой и ее комитетами и комиссиями рабочих группам.

Глава III. ПОРЯДОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ И СОГЛАШЕНИЙ

Статья 14. Пределы разграничения предметов ведения и полномочий

1. Договор может быть заключен:

а) при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения;

б) при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения — с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого федерального закона.

2. Договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации.

3. Соглашение может быть заключено на основании федерального закона по предметам совместного ведения или договора.

Статья 15. Стороны договора

Сторонами договора являются федеральные органы государственной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 16. Стороны соглашения

Сторонами соглашения являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 17. Предметы договора

Предметами договора могут быть:

конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

условия и порядок осуществления разграниченных договором полномочий;

формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора;

иные вопросы, связанные с исполнением положений договора.

Статья 18. Предметы соглашения

Предметами соглашения могут быть:

передача осуществления части полномочий;

условия и порядок передачи осуществления части полномочий;

материально-финансовая основа передачи осуществления части полномочий;

формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения;

иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

Статья 19. Срок действия договора, соглашения

1. В договоре могут содержаться положения о сроке действия договора, порядке продления срока действия договора, а также его досрочного прекращения.

2. В соглашении определяются сроки действия соглашения, условия и порядок его досрочного прекращения.

Статья 20. Язык договора, соглашения

Языком договора, соглашения является русский язык. В случае необходимости договор, соглашение могут быть составлены и подписаны на русском языке и на государственном языке республики, органы государственной власти которой являются стороной договора, соглашения.

Статья 21. Ответственность сторон договора, соглашения

1. Договор, соглашение могут предусматривать ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение положений договора, соглашения.

2. Договор, соглашение могут предусматривать одностороннее расторжение договора, соглашения и обязанность возмещения ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим исполнением договора, соглашения.

Статья 22. Процедура подготовки договора, соглашения

1. Порядок подготовки, предварительного рассмотрения и согласования проектов договора, соглашения определяется Президентом Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти не позднее чем в месячный срок обязаны представить свои предложения и замечания по проектам договора, соглашения.

3. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной договора, соглашения, вправе получить по своему запросу проекты договора, соглашения до одобрения указанных проектов и внести свои предложения и замечания в случае, если, по мнению органа государственной власти субъекта Российской Федерации, данные договор, соглашение ущемляют права и интересы этого субъекта Российской Федерации.

Статья 23. Одобрение или отклонение проекта договора

1. Проект договора до его подписания Президентом Российской Федерации направляется для рассмотрения в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в Совет Федерации.

2. Проект договора представляется в Совет Федерации Президентом Российской Федерации, в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации — уполномоченным лицом субъекта Российской Федерации.

3. Проект договора рассматривается в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, установленные конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации.

О результатах рассмотрения проекта договора в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации сообщается уполномоченному лицу субъекта Российской Федерации. Уполномоченное лицо субъекта Российской Федерации сообщает о результатах рассмотрения проекта договора в законодатель-

ном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации в Совет Федерации.

4. Проект договора рассматривается в Совете Федерации в течение трехмесячного срока со дня получения сообщения о результатах его рассмотрения в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. О результатах рассмотрения проекта договора в Совете Федерации сообщается Президенту Российской Федерации.

Результаты рассмотрения проекта договора в Совете Федерации учитываются при решении вопроса о подписании договора.

Статья 24. Одобрение или отклонение проекта соглашения

Проект соглашения одобряется или отклоняется Правительством Российской Федерации не позднее чем в трехмесячный срок со дня представления указанного проекта.

Статья 25. Подписание договора

Договор подписывается Президентом Российской Федерации и должностным лицом (должностными лицами), уполномоченным (уполномоченными) субъектом Российской Федерации на подписание договора.

Статья 26. Подписание соглашения

Соглашение, проект которого был одобрен Правительством Российской Федерации, подписывается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, уполномоченным субъектом Российской Федерации на подписание соглашения.

Статья 27. Внесение изменений и дополнений в договор, соглашение

Изменения и дополнения в договор, соглашение вносятся в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения договора, соглашения.

Статья 28. Опубликование и вступление в силу договора, соглашения

1. Договор, изменения и дополнения в договор вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального

опубликования в полном объеме вместе с правовыми актами об их одобрении, если договором не установлен другой порядок их вступления в силу.

2. Соглашение, изменения и дополнения в соглашение вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования в полном объеме вместе с правовыми актами об их одобрении, если соглашением не установлен другой порядок их вступления в силу.

3. Договор, соглашение не подлежат применению до их вступления в силу.

Глава IV. СОГЛАСИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Статья 29. Согласительные процедуры

1. Споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур.

2. В случае необходимости стороны договора, соглашения могут создавать согласительные комиссии.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с разграничением предметов ведения и полномочий, передачей осуществления части полномочий. В случае недостижения согласованного решения Президент Российской Федерации может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Статья 30. Разрешение споров судами

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

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

Глава V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 31. Вступление в силу настоящего федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного месяца со дня его официального опубликования.

Статья 32. Приведение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, договоров, соглашений в соответствие с настоящим федеральным законом

1. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти привести свои правовые акты в соответствии с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня его вступления в силу.

2. Договоры и соглашения, действующие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу.

3. Субъектам Российской Федерации привести свои законы и иные нормативные правовые акты в соответствии с настоящим Федеральным законом в течение двенадцати месяцев со дня его вступления в силу.

4. Законы и иные нормативные правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

**Президент
Российской Федерации
В. ЕЛЬЦИН**



А. Ф. МАЛЫЙ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АДМИНИСТРАЦИИ ОБЛАСТИ

Становление системы органов государственной власти в краях и областях Российской Федерации нельзя считать завершённым, поскольку процесс формирования основных начал организации законодательных и исполнительных ветвей власти в регионах продолжается¹. Он не только связан с решением политических вопросов, но и вызывает необходимость детальной проработки всех аспектов правовой регламентации их отношений. Одним из таких вопросов является институционализация высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и в частности администрации области.

Конституция РФ не регламентирует правовой статус администрации области, оставляя этот вопрос на усмотрение субъектов Федерации. В ней содержится лишь указание на необходимость учреждения органов исполнительной власти (ч.1 ст. 77) и определяются базовые параметры их построения. Основные начала их организации должны быть определены федеральным законодательством и конкретизированы в региональных актах, поскольку, согласно ст. 76 (ч. 2), по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Общие принципы организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации отнесены Конституцией РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). На необходимость следования основам конституционного строя и общим принципам органи-

¹ МАЛЫЙ Александр Федорович, старший научный сотрудник Северодвинского гуманитарного института Поморского государственного университета, кандидат юридических наук.

зации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации указывает и ч.1 ст. 77.

Термин «орган исполнительной власти» используется в Конституции РФ как общий, служащий для обозначения совокупности органов государства, осуществляющих властные исполнительно-распорядительные полномочия. В субъекте Российской Федерации такими органами могут быть как областная администрация, так и исполнительные органы государственной власти, осуществляющие деятельность на территории района, крупного города. Что же касается термина «администрация», то именно он в указах Президента РФ, уставах субъектов Российской Федерации используется для обозначения областного исполнительного органа государственной власти. В законодательстве отдельных субъектов Федерации встречается упоминание о правительстве как органе власти. Следует отметить, что правовой статус этих органов (администрация, правительство) не всегда четко определен в региональном законодательстве. Под термином «администрация» может пониматься как собственно аппарат главы администрации, так и состав руководителей структурных подразделений. Например, в Уставе Архангельской области предусмотрена специальная статья, где приводятся полномочия администрации области, но не определяется ее состав. В Уставе Нижегородской области (гл. 11) закрепляются полномочия администрации и главы администрации области. Из общей совокупности предметов ведения и полномочий выделяются только полномочия главы администрации, что свидетельствует как о наличии у него исключительных прав, так и об отсутствии самостоятельных полномочий у администрации как составной части органа исполнительной власти. Без главы администрации этот орган не может работать, поскольку решения от имени администрации вправе подписывать только он (ст. 45). В Ярославской области исполнительным органом власти является правительство, которое возглавляет председатель, назначаемый на эту должность губернатором с согласия Государственной думы области. Слово «администрация» как термин, обозначающий орган исполнительной власти, таким образом, в Уставе области отсутствует.

При построении структуры органа исполнительной власти области возможны два подхода. Один из них предполагает закрепление полного единоначалия в решении вопросов, отнесенных к полномочиям органа исполнительной власти, другой допускает разделение власти (полномочий) между двумя субъектами.

Россия пошла по первому пути развития, при котором глава администрации возглавляет орган исполнительной власти на принципах единоначалия и все руководители структурных подразделений администрации подчиняются непосредственно ему. В этом случае отсутствует коллегиальность в принятии решений, она возможна только в процессе разработки их проектов каким-либо совещательным органом, существующим при главе администрации. В Уставе Архангельской области, например, предусмотрено создание консультативного органа – совета администрации области. Члены совета назначаются главой администрации по его усмотрению, причем ни состав, ни полномочия этого органа в Уставе не определяются. Создание какого-либо иного структурного подразделения в составе администрации Устав не предусматривает, хотя в отдельной статье приводятся ее полномочия. Сложно говорить в этом контексте об администрации и ее полномочиях, поскольку как орган без главы администрации она не существует. Однако упоминание об администрации как отдельно (от главы) существующем органе в Уставе все же есть, что вытекает из содержания следующего положения: администрация области «разрабатывает проект областного бюджета, отчет об исполнении областного бюджета и представляет их Главе администрации области для внесения в областное Собрание депутатов». Толкование данной нормы приводит к выводу о существовании органа, который принимает решения без главы администрации, хотя подобный орган Уставом не предусмотрен. В ст. 19 (ч. 2) упоминается о правительстве области, статус которого не определен, а значит, невозможно говорить ни о его составе, полномочиях, ни о характере взаимоотношений с главой администрации и другими органами государственной власти области. Даже утверждение состава правительства постановлением главы администрации не делает этот орган самостоятельным, поскольку его компетенция законодательно не определена и председатель правительства (он же первый заместитель главы администрации) не вправе подписывать документы от имени правительства². При такой правовой регламентации правительство может быть отнесено к числу структур с совещательными полномочиями.

Подобная неопределенность правового положения органа государственной власти порождает необходимость обратиться к общей характеристике органа государства. В правовой науке выработаны критерии отнесения тех или иных структурных образований к числу органов государства, осуществ-

ляющих властную деятельность. Среди важнейших признаков государственного органа выделяются: образование в установленном законом порядке, выполнение функций от имени государства, наделение собственной компетенцией, издание актов, имеющих общеобязательный характер и обеспечиваемых силой государственного принуждения. Любой орган государства должен обладать всеми признаками активного участника правоотношений с властными полномочиями.

В условиях правового государства не могут существовать исполнительные органы государственной власти, образуемые вне установленной законом процедуры. Нормативным актом должны определяться порядок формирования и состав органа, объем его властных полномочий. В противном случае легитимность существования подобных органов будет подвергнута сомнению при разрешении любого спора, а изданные им обязывающие акты при оспаривании их в судебном порядке могут быть признаны не имеющими юридической силы.

Уставы большинства субъектов Российской Федерации именуют исполнительным органом государственной власти администрацию (правительство). Закрепление подобного статуса предполагает наличие всей совокупности признаков, позволяющих отнести администрацию к исполнительным органам государственной власти. Но является ли она таковой всегда? Вряд ли возможно называть администрацию области органом государства в том случае, если она не представляет собой самостоятельного структурного элемента системы органов государственной власти. Проблема конституционализации администрации как органа исполнительной власти возникает в связи с существованием другого властного субъекта – главы администрации области.

Глава администрации в уставах определяется по-разному: как высшее должностное лицо, как глава органа исполнительной власти или как глава администрации. Наличие у него самостоятельной широкой компетенции дает основание определять его, а не администрацию исполнительным органом государственной власти области. Для такого вывода есть основания, поскольку именно глава (губернатор) представляют субъект Федерации в отношениях с другими субъектами Федерации и федеральными органами государственной власти, подписывает и обнародует законы субъекта Федерации, наделяется исключительными полномочиями по решению важнейших вопросов управления регионом. Возникает закономерный вопрос: глава администрации действует в этом случае от имени администрации или от своего имени? Ответ на

него можно дать только рассмотрев всю совокупность правомочий главы администрации и администрации области.

Конституция РФ не оперирует термином «глава органа исполнительной власти», в ряде статей говорится лишь об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ст. 77, 95). Даже применительно к формированию Совета Федерации речь идет только о представителе от исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в палате российского парламента. Эту норму Конституции РФ конкретизирует Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 декабря 1995 г.³ В нем говорится о главе исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который представляет его в Совете Федерации. Буквальное толкование данной нормы дает основание говорить о должностном лице, возглавляющем орган государственной власти и представляющем регион России в палате парламента. Из контекста нормы не следует, что глава органа исполнительной власти сам является органом государства. Однако и констатация факта представительства субъекта Российской Федерации должностным лицом не является достаточной, требуется рассмотрение положений устава региона, иных законодательных актов, чтобы ответить на этот вопрос. В данном контексте он интересует нас с позиций институционализации администрации как органа исполнительной власти.

Рассмотрим соотношение статусов главы администрации (губернатора) и администрации в целом как органа на конкретном примере. Так, Устав Иркутской области (1995 г.) называет администрацию органом исполнительной власти области. Порядок ее организации и деятельности определяется специальным законом (ст. 37). Администрация области состоит из губернатора, первого заместителя, заместителей главы администрации и структурных подразделений (ст. 37). В данном определении нет единого основания формирования составных элементов администрации. Она является симбиозом должностных лиц и структурных подразделений и не может быть охарактеризована как часть аппарата или совокупность государственных служащих, что является отличительной особенностью органа государства как управленческой единицы, субъекта управления. Очевидно, что администрация области должна конституироваться в Уставе как коллегия должностных лиц, в которую входят руководители структурных подразделений, а не сами структурные подраз-

деления. Видимо, это и имел в виду законодатель области, поскольку оценка других статей Устава позволяет сделать такой вывод.

Администрация области формируется на основании Устава и имеет различный порядок назначения на должность ее членов (глава администрации избирается населением, остальные члены назначаются главой). Устав не определяет компетенцию администрации как органа. Он лишь закрепляет основные направления ее деятельности, что явно недостаточно для государственного органа, самостоятельно осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность. Из всех полномочий только формирование бюджета может рассматриваться как конкретное право.

Администрация области не вправе издавать какие-либо акты от своего имени. Таким правом обладают только должностные лица. Правом издания приказов, утверждения положений, инструкций и иных актов наделены заместители главы администрации области и руководители структурных подразделений. Устав позволяет предположить, что решения администрации оформляются актами губернатора, который издает постановления и распоряжения. Отсутствие права оформления собственных решений в виде общеобязательных нормативных предписаний свидетельствует о невозможности осуществления администрацией управленческой деятельности и о совещательном статусе администрации как органа при губернаторе.

Устав определяет губернатора как главу и высшее должностное лицо области, возглавляющее исполнительную власть и являющееся главой администрации. Он занимает должность в соответствии со специально установленной процедурой – всенародными выборами, обладает собственной компетенцией, закрепляемой Уставом и отличающейся наличием конкретных правомочий, распоряжается средствами областного бюджета (за исключением расходов, предусмотренных на содержание Законодательного собрания), издает нормативные акты (постановления и распоряжения) от своего имени, а не от имени администрации. Таким образом, губернатор в отличие от администрации наделается Уставом всеми признаками органа государства. Он выступает от своего имени в отношениях как с другими участниками политического процесса, так и с субъектами права.

Аналогичное закрепление взаимоотношений главы администрации и ее структурных подразделений представлено в уставах других областей. Варианты могут быть различными,

но суть остается прежней – администрация не является самостоятельным органом без губернатора, даже если в ее составе выделяется специально образуемый коллегиальный орган. Например, в Уставе Псковской области (1994 г.) предусматривается создание коллегии администрации области, в которую помимо главы администрации входят его заместители и руководители органов управления, назначенные главой администрации (ст. 40). Только на заседании коллегии рассматриваются и решаются наиболее важные вопросы управления областью.

В соответствии с Уставом ни администрация, ни коллегия администрации не принимает собственных актов. Оформление решений может быть предусмотрено специальным законом области, но для этого необходимо вначале уточнить уставный статус администрации, поскольку исполнительным органом государственной власти Устав называет администрацию, а полномочиями наделяет коллегия администрации.

Уставом области может быть предусмотрен и иной вариант институционализации администрации области. В ряде уставов (Ярославской, Ленинградской, Свердловской областей и др.) она закрепляется как самостоятельный государственный орган с собственным объемом компетенции и именуется обычно правительством.

Использование в уставах субъектов Российской Федерации термина «правительство» для обозначения органа исполнительной государственной власти порождает ассоциации с коллегиальным государственным органом, образуемым в установленном законом порядке, наделенным собственной компетенцией и издающим общеобязательные акты. Основные характеристики правительства как органа исполнительной власти содержатся в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»⁴. Согласно закону, это коллегиальный государственный орган, осуществляющий исполнительную власть и возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данный закон является определяющим и для характеристики аналогичных органов в субъектах Российской Федерации с точки зрения закрепления основных параметров их статуса. Естественно, что правительство области не может обладать таким же объемом полномочий, как Правительство РФ, но базовым параметрам, таким как коллегиальность, самостоятельность, ответственность за принимаемые решения, оно должно отвечать. Иначе это будет не правительство, а совещательный орган при главе администрации или губерна-

торе. Содержательное наполнение правового статуса органа должно отвечать и его наименованию. Терминологическая определенность – это одно из важнейших требований, предъявляемых к основополагающим нормативным правовым актам, каковым является и устав субъекта Российской Федерации.

В региональном законодательстве правовое положение правительства фиксируется не всегда четко и определенно. В Уставе Архангельской области, например, упоминание о правительстве есть лишь в контексте одной из статей, но по сути оно как орган не закрепляется. Устав Оренбургской области (1994 г.) выделяет полномочия не администрации, а правительства, которое определяется как коллегиальный исполнительный орган власти области. Его статус в основополагающем правовом акте области не определен, закрепляется лишь право правительства принимать постановления, обязательные для исполнения на территории области. В соответствии со ст. 58 Устава правовой статус правительства, а также его компетенция устанавливаются областным законом по представлению главы администрации области.

Более детально определен статус правительства в Ленинградской области. Согласно его Уставу (1994 г.), правительство является элементом единой системы органов государственной власти области. Выделен специальный раздел, в котором закреплены основы формирования и компетенции правительства. Оно конституируется как исполнительный орган государственной власти, осуществляющий собственную компетенцию на началах коллегиальности. Такой вывод можно сделать на том основании, что правительство, а не его председатель принимает постановления и распоряжения.

Правительство Ленинградской области состоит из председателя правительства, первого заместителя и заместителей председателя, министров и других руководителей органов государственного управления (ст. 48). Состав формируется губернатором, который устанавливает структуру, утверждает положение о министерствах, комитетах и управлениях. Устав не предусматривает принятия специального закона о правительстве. Актом, определяющим деятельность коллегиального исполнительного органа, является положение, утвержденное губернатором области. Как видим, правительство является самостоятельным органом с собственной компетенцией, которая определена, следует отметить, не совсем четко. Закрепленные в Уставе полномочия представляют не столько конкретные права, сколько направления исполнительно-распорядительной деятельности.

Аналогичное закрепление структуры органа исполнительной власти наблюдается в других субъектах Российской Федерации. Устав Ярославской области, например, содержит специальный раздел «Правительство Ярославской области», в котором закреплены порядок образования, ответственность, компетенция правительства. Оно определяется как исполнительный орган государственной власти, возглавляемый председателем и имеющий право юридического лица. Правительство является коллегиальным органом с четко определенным составом его членов. Подобная институционализация позволяет разграничить компетенцию между губернатором как руководителем органов исполнительной власти области и правительством как одним из таких органов, наделяемых собственной компетенцией.

Губернатор назначает на должность председателя правительства с согласия законодательного органа, а заместителей и членов правительства — с согласия председателя правительства (ст. 82). Таким образом, губернатор самостоятельно формирует состав правительства, председатель лишь соглашается либо не соглашается с предлагаемыми кандидатурами. Но он подбирает состав руководителей департаментов, предлагая кандидатов на эти посты, которых утверждает губернатор.

Правительство самостоятельно в принятии решений по вопросам своего ведения, хотя и подотчетно губернатору, который вправе отменить любое решение правительства. Оснований такой отмены Устав не указывает. Предусматривается и возможность отставки правительства, решение о которой принимает губернатор по собственной инициативе.

Существование в субъектах Российской Федерации двух самостоятельных органов исполнительной власти порождает, по крайней мере, две проблемы, имеющие правовое, и даже конституционно-правовое, значение. В соответствии с федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по должности входит в состав палаты федерального парламента. Согласно ч.2 ст. 95 Конституции РФ, он представляет субъект Федерации (а не конкретный орган) в парламенте России. Федеральный закон достаточно точно определяет статус представителя — им должен быть глава органа исполнительной власти. В то же время уставы многих субъектов Российской Федерации называют, например, губернатора не главой органа исполнительной власти, а

главой либо высшим должностным лицом области. Поэтому если строго следовать букве закона, то представлять субъект Российской Федерации в Совете Федерации должен не губернатор, а председатель правительства. В том случае, когда губернатор (глава администрации) возглавляет систему органов исполнительной власти (Свердловская обл.) и сам при этом институируется как орган исполнительной власти, не возникает правовых коллизий при реализации федерального закона.

Осуществление представительских функций в федеральном парламенте оказывает значительное влияние на деятельность главы органа исполнительной власти, вынуждая его совмещать две должности. Несомненно, такое раздвоение не позволяет руководителю органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации эффективно осуществлять свои функции как в парламенте, так и в регионе. Поэтому оценка различных моделей построения системы органов исполнительной власти в регионе должна осуществляться в том числе и с позиций создания наиболее благоприятных условий для деятельности руководителя органа исполнительной власти.

Эффективность руководства, на наш взгляд, возрастает в том случае, если оптимально распределены права и обязанности внутри целостной управленческой системы, существует механизм ответственности за выполняемые функции и налажена согласованная деятельность между различными элементами самой системы. Глава администрации в условиях «сидения на двух стульях» может более или менее эффективно выполнять ограниченное число функций по каждой из занимаемых должностей: как член Совета Федерации — представительскую, как глава органа исполнительной власти региона — функцию руководителя, координатора и арбитра в системе органов управления.

В литературе высказывается сомнение в целесообразности существования наряду с должностью губернатора должности председателя правительства. Непродуктивность такого построения системы органов исполнительной власти видится в дублировании, параллелизме «губернаторских» и «правительственных» органов, избыточном разрастании и бюрократизации управленческого аппарата⁵.

Опасность бюрократизации, так же как и дублирования, подмены функций, существует всегда. Это вряд ли искоренимые составляющие управленческой деятельности. Борьба с ними будет вестись всегда, и периодически субъекту, оп-

ределяющему структуру и полномочия управленческого аппарата, придется решать проблему наиболее целесообразного соотношения количественного и качественного состава служащих, распределения функций и полномочий. Профессионал не тот, кто имеет значительный стаж службы, а тот, кто с наименьшими затратами сможет добиться наибольшего результата, кто вновь возникшую управленческую проблему решает быстро и максимально эффективно, опираясь при этом не только и не столько на старые проверенные методы и способы, а находится постоянно в поиске новых. Поэтому проблема структурного построения органа видится нам не в количестве элементов, а в их функциональной необходимости и целесообразности.

Глава администрации, сосредоточивая в своих руках все нити управления, объективно не в состоянии контролировать весь управленческий механизм и вынужден передоверять ряд направлений своим заместителям и помощникам. Рассредоточение полномочий единоначального управления по различным исполнителям, не связанным коллективной ответственностью и замыкающимся на одном руководителе, продуктивно тогда, когда руководитель постоянно контролирует управленческие процессы и может вмешаться в их ход.

Существование правительств регионов как коллегиальных органов исполнительной власти оправданно, поскольку, во-первых, позволяет законодательно перераспределить власть (полномочия) между главой администрации (губернатором) и коллегиальным органом исполнительной власти и, во-вторых, ввести коллективную ответственность за проводимую политику.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ На это обстоятельство указал Президент РФ в ежегодном послании Федеральному Собранию «Россия на рубеже веков» (Рос. газ. 1999. 31 марта).

² Постановлением Главы администрации Архангельской области от 12 марта 1997 г. утвержден состав правительства администрации области в составе председателя правительства, шести заместителей и трех членов.

³ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 50. Ст. 4869.

⁴ Там же. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁵ См.: *Исполнительная власть в Российской Федерации*. М., 1996. С. 99–100.



А. А. ФОМИНЫХ

СТАНОВЛЕНИЕ СЛУЖБ ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Повышение эффективности государственного управления становится насущной потребностью российского общества. Очень важно, чтобы образ мышления и стиль деятельности государственных и муниципальных служащих соответствовали задачам постепенного преодоления кризиса, регулирования социальных процессов в интересах устойчивого развития России.

В этой связи актуальна проблема оптимизации социального управления регионом. Одним из перспективных направлений ее решения может стать более широкое применение в управленческой практике, деятельности государственных служащих таких элементов социального управления, как связи с общественностью, или паблик рилейшнз (ПР), различные формы социальной диагностики и общественной экспертизы, развитие сотрудничества региональных властей с общественностью и другими структурами, представляющими интересы местного сообщества.

Многие аспекты этой области социального управления детально не проработаны в общественной науке. Рекомендуемые ею средства, формы и методики социального управления, на наш взгляд, безнадежно отстали от реальных задач и современных социально-политических процессов. Так, сегодня отсутствует цельное и обоснованное представление о специфике, структуре, формах и методах социального управления и организации общественных связей в структуре государственной службы. Абсолютно необоснованным является также отсутствие в социальном управлении таких специфических видов деятельности, как информационно-разъяснительная работа с населением, просветительская деятельность по вопросам духовного и нравственного развития россиян, вос-

ФОМИНЫХ Александр Алексеевич, начальник отдела общественных связей и координации культурно-массовых мероприятий администрации Кировской области.

питание их в духе уважения к законам и Конституции Российской Федерации, а также к традициям, уставам (конституциям) республик, краев, областей. Нет научно обоснованных теоретико-методологических положений, на которых могла бы базироваться деятельность такого рода.

Поэтому развитие форм и методов данной работы в практике государственной службы идет медленно, методом «проб и ошибок». Все это не может не сказываться как на эффективности социального управления, так и в целом на качестве работы органов государственной власти и, как следствие, на общественно-политической стабильности в регионах России.

Существует немало практических форм взаимодействия органов власти с общественными структурами, а также способов общественного контроля за деятельностью государственного аппарата. Ряд таких форм необходимо закрепить законодательно, другие можно установить правительственными и ведомственными актами. Необходимо активно использовать потенциал общественных организаций для практического решения конкретных местных проблем, тем более что существует достаточно разработанная правовая база: приняты свыше 250 законов, указов, распоряжений и постановлений Правительства РФ, регулирующих эту сферу деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Среди них можно выделить «базовые» законы (а также указы Президента РФ и постановления Правительства РФ), принятые с целью регулирования статуса общественных объединений в целом или их отдельных видов. К этой категории относятся законы «Об общественных объединениях», «О профсоюзах, их правах и гарантиях деятельности», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и др., указ Президента РФ «О мерах государственной поддержки деятельности общероссийских общественных организаций инвалидов», постановление Правительства РФ «О поддержке общественного движения в защиту прав потребителей» и др. Анализ этих и других законов, указов, постановлений показывает, что в них нашли отражение такие формы взаимодействия органов государственной власти с общественными структурами, как поддержка деятельности общественных объединений; организация взаимодействия общественных объединений со средствами массовой информации; право общественных объединений на получение информации; учет мнений, предложений; привлечение к участию в подготовке (разработке) реше-

ний, а также к работе в государственных органах; наделение контрольными полномочиями.

Полноценное взаимодействие власти с институтами гражданского общества невозможно без информационной открытости. ПР – неотъемлемая сегодня часть института управления, играющая значительную роль. Под ПР мы понимаем установление двустороннего контакта для выявления общих представлений или общих интересов и достижения взаимопонимания, основанного на полной информированности. Применительно к специфике государственной службы связь с общественностью – это одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию общения, взаимопонимания, расположения и сотрудничества между организацией и общественностью.

Общими задачами служб по связям с общественностью являются: консультирование департаментов и управлений по вопросам взаимодействия с общественными объединениями; выявление возможных тенденций общественного развития и прогнозирование их последствий; изучение общественного мнения, отношения и ожиданий со стороны общественности и рекомендации необходимых мер для формирования мнения и удовлетворения ожиданий; установление и поддержание двустороннего общения; предотвращение конфликтов и недопонимания; содействие формированию взаимного уважения и социальной ответственности; гармонизация общественных интересов; создание соответствующего имиджа (образа) региональных властей.

Применительно к отделам и управлениям по связям с общественностью администрации области можно выделить 4 основных направления работы:

1. Постоянное информирование общественности об управленческой политике и повседневной деятельности отдела.
2. Предоставление возможности представителям общественности высказывать мнение о новых проектах и планах до принятия окончательных решений.
3. Информирование людей, а также общественных организаций об их правах и обязанностях.
4. Развитие у людей чувства местного патриотизма.

Сегодня в условиях кризиса, ограниченности материальных ресурсов особое значение приобретает институт общественной экспертизы. Каждое социально значимое решение органа государственной власти или органа местного самоуправления должно проходить общественное согласование. Новые условия требуют кардинального поворота во взаимоотноше-

ниях власти и общества. Сегодня важно обеспечить качественно иной уровень их взаимного доверия. Так, в должностных обязанностях большинства государственных служащих администрации Кировской области реализуется такой принцип организации государственной службы, как гласность и открытость в деятельности власти (Закон Кировской области «О государственной службе в Кировской области», принят Кировской областной Думой 16 января 1997 г.).

В области постоянно идет поиск эффективных механизмов согласования позиций политических сил и ветвей власти. Например, при губернаторе работают общественные советы, комиссии и комитеты по разным направлениям. Они помогают выявлять самые важные сегодня проблемы и определять направления деятельности администрации. Благодаря активной работе Комитета по информационной политике, пресс-службы общественность области получает полную информацию о деятельности губернатора и администрации области. Кировчане смотрят еженедельную передачу «Слово и дело губернатора».

В структуре администрации области есть отдел общественных связей, который входит в состав секретариата заместителя губернатора. В ведении отдела находятся:

- организация деятельности Комиссии по правам человека при губернаторе Кировской области, а также координация деятельности структур областных и федеральных органов государственной власти и управления по реализации на территории области основ государственной политики в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- вопросы социальной защиты военнослужащих и членов их семей, адаптация уволенных в запас, взаимодействие с общественными организациями ветеранов войны, инвалидов, офицеров запаса;
- координация культурно-массовой работы, подготовка и проведение мероприятий, посвященных юбилейным датам, праздникам, подготовка торжественных заседаний с участием администрации области.

В задачи отдела также входят сбор и обобщение предложений и инициатив общественных организаций, творческих союзов, обществ и объединений граждан по вопросам социальной политики губернатора. Отдел организует работу более тридцати различных общественных советов, комиссий и комитетов при заместителе губернатора, осуществляет взаимодействие с политическими партиями Кировской области. Надо отметить, что отношения власти и политических партий

Кировской области в последние полтора-два года были неоднозначны. Практика показала, что не следует делить общественные объединения на «свои» и «чужие». Для того чтобы придать отношениям политических партий и власти Кировской области новый импульс, с осени 1997 г. вопросы взаимодействия с политическими партиями были изъяты из ведения пресс-службы, их стал курировать заместитель губернатора. Это полностью оправдало себя.

В области развивается сотрудничество и с общественными объединениями: Вятским Шалапинским обществом, Союзом вятских художников и Вятским землячеством, Союзом архитекторов, Областным обществом книголюбов, Союзом местного самоуправления. Так, при поддержке Союза вятских художников прошли юбилей В.М.Васнецова, выставка «Российский Север-98». Вятское Шалапинское общество выступило инициатором и организовало праздничные мероприятия, посвященные юбилею Ф.И.Шалапина. Заметный резонанс вызвал губернский урок «Музыка и живопись», посвященный В.М.Васнецову и Ф.И.Шалапину. Он был проведен общественным объединением Областная детская филармония и получил творческий грант Президента России на 1999 г.

Активно работают с областной администрацией областная Совет интеллигенции, областное общество инвалидов, Союз «Чернобыль», Российский союз ветеранов войны в Афганистане, общество «Мужество», областной женсовет, Комитет солдатских матерей и многие другие.

Тесные отношения сложились у департамента социальной защиты и здравоохранения с благотворительными организациями, у комитета поддержки малого предпринимательства – с общественными организациями предпринимателей, у департамента здравоохранения – с организациями инвалидов, у департамента культуры – с творческими и профессиональными организациями художников, писателей, музыкантов.

Таким образом, можно сделать вывод, что в области накоплен определенный опыт взаимодействия с общественностью, отработаны технологии социального партнерства в регионе. Все это содействует взаимному доверию и открытости, скоординированности действий. Поэтому общественно-политическая ситуация в Кировской области характеризуется конструктивными взаимоотношениями властей и общественных объединений.

Анализ положения служб общественных связей в структурах органов государственной власти субъектов Российской Федерации показал, что в некоторых регионах уровень их

развития таков, что они вполне могли бы выполнять функции своеобразных отделов пропаганды и агитации, правового просвещения населения в духе уважения к законам и Конституции РФ, уставам (конституциям) субъектов Федерации. Можно выделить пять основных групп данных служб в регионах по степени сложности решаемых ими задач.

Первая группа – это самостоятельные структурные подразделения в администрациях и правительствах регионов с достаточно большим объемом полномочий и возможностью определять вектор политики местных властей в поддержании стабильной социально-политической ситуации в регионе. Такие задачи решают, например, в Республике Алтай (Комитет по национальной политике и общественным связям), Республике Татарстан (отдел по связям с общественностью и межнациональным отношениям), Приморском крае, Кемеровской и Нижегородской областях (департаменты по связям с общественностью), Астраханской области (Управление по работе с гражданскими объединениями), г.Москве (Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы), Калининградской области (отдел по связям с общественностью), Мурманской области (Комитет по связям с общественностью), Ростовской области (отдел по работе с политическими партиями и общественными объединениями), Самарской области (Департамент по социальной политике), Калужской области (Комитет при губернаторе по связям с общественностью) и др.

Вторую группу составляют самостоятельные структурные подразделения, совмещающие деятельность по развитию общественных связей с взаимодействием со средствами массовой информации. Такие структуры действуют в Республике Бурятия (Комитет по информации, печати и связям с общественностью), Волгоградской области (отдел по связям с областной Думой, общественными объединениями и СМИ), Нижегородской области (Департамент по связям с общественностью и СМИ), Псковской области (Комитет по СМИ и связям с общественностью), Ярославской области (Управление по публик-рилейшнз (PR) и государственной поддержке СМИ), Санкт-Петербурге (Комитет по печати и связям с общественностью) и др.

Третью группу образуют немногочисленные службы, часто состоящие из одного специалиста, но работающие, как правило, под руководством первых лиц или их заместителей. Это советники и небольшие группы при губернаторах в Курганской области (советник губернатора по общественно-

политическим вопросам), Ленинградской области (уполномоченный правительства области по связям с общественностью), Липецкой области (советник главы администрации области), Сахалинской области (секретариат вице-губернатора), Тверской области (Центр общественных связей при губернаторе области) и др.

Четвертую группу составляют структурные подразделения в информационно-аналитических службах органов государственной власти регионов. Как известно, в период с 1993 по 1996 г. наблюдался их рост. Сегодня интерес к деятельности этих структурных подразделений явно снизился. Тем не менее во многих субъектах Федерации они продолжают работать, например в Республике Коми (отдел в информационно-аналитическом комитете), Белгородской области (сектор департамента информационно-аналитической работы), Воронежской, Костромской, Свердловской областях (отдел в информационно-аналитическом управлении) и др.

Наконец, в пятую группу входят структурные подразделения, традиционно находящиеся в составе управлений, выполняющих свои специальные функции, во многом далекие от задач PR. Такие структуры действуют в основном в регионах, еще не определивших окончательно цели и задачи служб по связям с общественностью или поручивших традиционно выполнение их функций другим структурным подразделениям. Такое положение наблюдается в Республике Дагестан (отдел Министерства по делам национальностей и внешним связям территорий), Кабардино-Балкарской Республике (отдел Управления делами Президента и Правительства КБР по взаимодействию с органами местного самоуправления, организационной и кадровой работе), Республике Мордовия (отдел в Управлении по работе с территориями), Ивановской области (сектор в Управлении госслужбы и организации работы администрации области), Новгородской области (отдел в Комитете государственной службы), Рязанской, Тамбовской областях (сектор в орготделе), Смоленской области (отдел в Комитете по работе с территориями) и др.

Если службы по связям с общественностью смогут доказать эффективность форм и методов своей работы в решении проблем стабилизации общественно-политической и социально-экономической ситуации в регионах, то в ближайшие два-три года мы станем свидетелями увеличения их роли и повышения статуса в структурах государственного управления. Несомненно, что своеобразный социальный заказ самим фактом появления и развития этих служб в органах государственной власти субъектов Федерации сделан и ученым. Управленцы-практики ждут их рекомендаций.

5–9 октября 1998 г. в Париже состоялась Всемирная конференция ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры», на которой была принята предлагаемая вниманию читателей декларация.

**ВСЕМИРНАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ
О ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ ДЛЯ XXI ВЕКА:
ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ**

Преамбула

На пороге XXI в. мы являемся свидетелями беспрецедентного спроса на высшее образование и его широкой диверсификации наряду со все большим осознанием его решающего значения для социально-культурного и экономического развития и создания такого будущего, в котором более молодые поколения должны будут овладевать новыми навыками, знаниями и идеями. Под высшим образованием понимаются «все виды учебных курсов, подготовки или подготовки для научных исследований на послесреднем уровне, предоставляемых университетами или другими учебными заведениями, которые признаны в качестве учебных заведений высшего образования компетентными государственными властями». (Определение, утвержденное Генеральной конференцией ЮНЕСКО на 27-й сессии в ноябре 1993 г. в Рекомендации о признании учебных курсов и свидетельств о высшем образовании.) Повсюду высшее образование сталкивается с серьезными проблемами и трудностями в таких областях, как финансирование, создание справедливых условий доступа к учебным курсам и самого обучения на этих курсах, содействие повышению профессиональной квалификации, ориентация подготовки на приобретение конкретных навыков, повышение и сохранение качества преподавания, научных исследований и услуг, обеспечение адекватности программ, возможности трудоустройства выпускников, заключение действительных соглашений о сотрудничестве и обеспечение равноправного доступа к благам международного сотрудничества. В то же самое время перед высшим образованием открываются новые горизонты, связанные с технологиями, которые способствуют созданию знаний, управлению ими, их распространению, доступу к ним и контролю над ними. Равноправный доступ к таким технологиям следует обеспечить на всех уровнях систем образования.

Вторая половина нынешнего столетия войдет в историю высшего образования как период его наиболее бурного развития: с 1960 по 1995 г. численность студентов во всех странах

мира возросла с 13 до 82 млн, т.е. более чем в шесть раз. Наряду с этим в этот же период еще больше увеличился и так уже огромный разрыв между промышленно развитыми и развивающимися странами, в особенности наименее развитыми, в отношении доступа к высшему образованию и научным исследованиям, а также в отношении ресурсов, выделяемых на них. Этот период характеризовался также еще большим социально-экономическим расслоением и ростом различий с точки зрения возможностей получения образования внутри самих стран, включая некоторые наиболее развитые и богатые. Без адекватного высшего образования и научно-исследовательских учреждений, создающих критическую массу квалифицированных и образованных людей, ни одна страна не в состоянии обеспечить реального устойчивого развития на эндогенной основе, а развивающиеся и бедные страны не могут, помимо прочего, сократить разрыв между ними и промышленно развитыми странами. Совместное использование знаний, международное сотрудничество и новые технологии способны открыть новые возможности для сокращения этого разрыва.

Высшее образование, история которого насчитывает несколько столетий, убедительно продемонстрировало свою жизнеспособность и способность к изменениям, содействием преобразованиям и прогрессу в обществе. Масштабность и темпы преобразования таковы, что общество все больше зиждется на знаниях, так что высшее образование и научные исследования в настоящее время выступают в качестве важнейших компонентов культурного, социально-экономического и экологически устойчивого развития человека, сообществ и наций. В связи с этим перед самым высшим образованием встают грандиозные задачи, требующие самого радикального преобразования и обновления, подвергать которым его еще никогда не приходилось, с тем чтобы наше общество, которое ныне переживает глубокий кризис ценностей, могло выйти за рамки чисто экономических соображений и воспринять более глубокие аспекты нравственности и духовности.

Именно с целью поиска решений этих проблем и развертывания процесса серьезной реформы высшего образования во всем мире ЮНЕСКО созвала Всемирную конференцию по высшему образованию для XXI века: подходы и практические меры. В ходе подготовки к этой конференции ЮНЕСКО в 1995 г. издала «Программный документ: реформа и развитие высшего образования». Впоследствии были проведены пять региональных консультаций (Гавана, ноябрь 1996 г.; Дакар, апрель 1997 г.; Токио, июль 1997 г.; Палермо, сентябрь 1997 г.; Бейрут, март 1998 г.). Принятые на них дек-

ларации и планы действий, несмотря на присущую им специфику, должным образом учтены в настоящей Декларации — как и весь процесс анализа, осуществленного в ходе подготовки Всемирной конференции. <...>

Мы, участники Всемирной конференции по высшему образованию, собравшиеся в Штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже с 5 по 9 октября 1998 г.,

напоминая о принципах Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах,

напоминая о Всеобщей декларации прав человека, пункт 1 статьи 26 которой гласит, что «каждый человек имеет право на образование» и что «высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого», и одобряя основные принципы Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.), которая в статье 4 обязывает государства, являющиеся сторонами этой Конвенции, «сделать высшее образование доступным для всех на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого»,

принимая во внимание касающиеся высшего образования рекомендации крупных комиссий и конференций, в частности Международной комиссии по образованию для XXI века, Всемирной комиссии по культуре и развитию, 44–45-й сессий Международной конференции по образованию (Женева, 1994 и 1996 гг.), решения 27-й и 29-й сессий Генеральной конференции ЮНЕСКО, касающиеся, в частности, Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, Всемирной конференции по образованию для всех (Джомтьен, Таиланд, 1990 г.), Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), Конференции по академической свободе и университетской автономии (Синая, 1992 г.), Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993 г.), Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 г.), четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 г.), Международного конгресса по образованию и информатике (Москва, 1996 г.), Всемирного конгресса по высшему образованию и развитию людских ресурсов для XXI века (Манила, 1997 г.), пятой Международной конференции по образованию взрослых (Гамбург, 1997 г.) и, в особенности, Повестки дня на будущее по теме 2 (Улучшение условий и качества обучения), в рамках которой предусматривается, что «мы обязуемся обеспечить...

открытие школ, колледжей и университетов для взрослых обучающихся... путем обращения с призывом ко Всемирной конференции по высшему образованию» (Париж, 1998 г.), содействовать преобразованию учреждений послесреднего образования в учебные заведения, обеспечивающие обучение на протяжении всей жизни, а также определить соответствующую роль университетов»,

будучи убеждены, что образование является важнейшей опорой прав человека, демократии, устойчивого развития и мира и поэтому должно стать доступным для всех на протяжении всей жизни и что необходимы меры для обеспечения координации и сотрудничества между различными секторами, особенно между общим, техническим и профессиональным средним и послесредним образованием, а также между университетами, колледжами и техническими учебными заведениями,

полагая, что в этих условиях решение проблем, с которыми мы сталкиваемся на пороге XXI в., будут определяться мировоззрением будущего общества, а также той ролью, которая отводится образованию в целом и высшему образованию в частности,

осознавая, что на пороге нового тысячелетия высшее образование призвано отстаивать ценности и идеалы культуры мира и что для этого необходима мобилизация интеллектуального сообщества,

принимая во внимание, что существенное изменение и развитие высшего образования, повышение его качества и адекватности, а также решение основных проблем, с которыми оно сталкивается, требуют активного привлечения не только правительств и высших учебных заведений, но и всех заинтересованных лиц, включая студентов и их семьи, преподавателей, представителей деловых кругов и промышленности, государственный и частный секторы экономики, парламентарии, средства информации, сообщества, профессиональные ассоциации и общество, а также большей ответственности высших учебных заведений перед обществом и их подотчетности в вопросах использования государственных и частных, национальных или международных ресурсов,

подчеркивая, что системы высшего образования должны укреплять свой потенциал функционирования в условиях нестабильности, преобразовываться и одновременно служить источником преобразований, удовлетворять социальные потребности и содействовать обеспечению справедливости и равенства: сохранять и практиковать научную требовательность и оригинальность, действуя в духе беспристрастности, что является основополагающим условием достижения и

поддержания необходимого уровня качества; должны уделять в своей работе основное внимание студентам, исходя из перспективы образования на протяжении всей жизни, с тем чтобы обеспечить их всестороннюю интеграцию в глобальное общество знаний грядущего столетия,

также полагая, что международное сотрудничество и обмена являются основными путями развития высшего образования во всем мире,

провозглашаем следующее:

Задачи и функции высшего образования

Статья 1. Задача, связанная с распространением образования, подготовкой кадров и проведением научных исследований

Мы вновь подтверждаем, что необходимо сохранять, укреплять и расширять главные цели и ценности высшего образования, в частности в том, что касается его вклада в устойчивое развитие и совершенствование общества в целом, а именно:

(а) обеспечивать подготовку высококвалифицированных выпускников и ответственных граждан, способных удовлетворять потребности во всех сферах человеческой деятельности путем предоставления возможности получения соответствующих квалификаций, включая профессиональную подготовку, сочетающих знания и навыки высокого уровня, на основе использования курсов и учебных программ, постоянно адаптируемых к современным и будущим потребностям общества;

(b) обеспечивать возможности (*espace ouvert*) для получения высшего образования и обучения на протяжении всей жизни, предоставляя учащимся оптимальный диапазон выбора и придавая гибкий характер началу и прекращению получения высшего образования в рамках этой системы, наряду с возможностью индивидуального развития и социальной мобильности, с целью воспитания в духе гражданственности и подготовки к активному участию в жизни общества на основе глобального мировоззрения, а также с целью создания эндогенного потенциала и укрепления прав человека, устойчивого развития, демократии и мира в духе справедливости;

(с) продвигать, создавать и распространять знания путем исследовательской деятельности и, в качестве одной из услуг, предоставляемых обществу, обеспечивать его необходимыми знаниями с целью оказания помощи в области культурного, социального и экономического развития, поощряя и

развивая естественно-научные и технологические исследования, а также исследования в области социальных и гуманитарных наук и творческую деятельность в сфере искусства;

(d) помогать понимать, интерпретировать, сохранять, расширять, развивать и распространять национальные и региональные, международные и исторические культуры в условиях культурного плюрализма и разнообразия;

(е) содействовать защите и укреплению общественных ценностей, обеспечивая воспитание молодежи в духе ценностей, составляющих основу демократической гражданственности, осуществляя критический и непредвзятый анализ и внося таким образом вклад в обсуждение стратегических направлений и в расширение перспектив гуманизма;

(f) содействовать развитию и совершенствованию образования на всех уровнях, в том числе путем подготовки преподавателей.

Статья 2. Этическая роль, автономия, ответственность и прогнозирование

В соответствии с Рекомендацией о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1997 г., высшие учебные заведения, их сотрудники и студенты должны:

(а) сохранять и расширять свои основные функции, соблюдая во всей своей деятельности научную и интеллектуальную этику и репутацию;

(b) обладать возможностями, для того чтобы выступать по этическим, культурным и социальным проблемам при полной независимости и со всей ответственностью, являясь своего рода интеллектуальным авторитетом, который необходим обществу, чтобы помогать ему анализировать, понимать и действовать;

(с) повышать эффективность своих функций критического осмысления и предвидения путем постоянного анализа возникающих социальных, экономических, культурных и политических тенденций, направляя работу в области прогнозирования, предупреждения и предотвращения;

(d) использовать свой интеллектуальный потенциал и моральный авторитет для защиты и активного распространения универсально признанных ценностей, включая мир, справедливость, свободу, равенство и солидарность, провозглашенных в Уставе ЮНЕСКО;

(е) пользоваться полной академической свободой и автономией, понимаемыми как комплекс прав и обязанностей, будучи при этом полностью ответственными и подотчетными перед обществом;

(f) играть определенную роль в содействии выявлению и решению проблем, которые сказываются на благосостоянии общин, стран и мирового сообщества.

Формирование нового подхода к высшему образованию

Статья 3. Справедливость доступа

(a) В соответствии со статьей 26.1 Всеобщей декларации прав человека доступ к высшему образованию должен определяться способностями, возможностями, усилиями, упорством и настойчивостью тех, кто хочет получить такое образование, и возможность получения такого доступа может сохраняться на протяжении всей жизни так, чтобы ею можно было воспользоваться в любое время при должном признании ранее приобретенных навыков. Поэтому недопустима никакая дискриминация в отношении доступа к высшему образованию по признаку расы, пола, языка и религии, а также в силу каких-либо экономических, культурных и социальных различий или физических недостатков.

(b) Обеспечение равноправного доступа к высшему образованию должно начинаться с укрепления и, при необходимости, переориентации его связей со всеми другими ступенями образования, особенно со средним. Высшие учебные заведения следует рассматривать в качестве составной части системы образования, начинающейся с дошкольного воспитания и начального образования и продолжающейся на протяжении всей жизни; сами высшие учебные заведения должны вести в своих стенах соответствующую работу, чтобы быть компонентом этой системы и содействовать ее развитию. Высшие учебные заведения должны работать в тесном сотрудничестве с родителями, школами, учащимися, социально-экономическими группами и общинами. Среднее образование должно не только готовить квалифицированных кандидатов для получения высшего образования путем развития у них способностей к обучению на широкой основе, но и открывать путь к активной жизни за счет предоставления подготовки для самой различной работы. Однако доступ к высшему образованию должен оставаться открытым для тех, кто успешно заканчивает среднюю школу или ее эквивалент, либо представляет свидетельство, необходимые для поступления, причем, насколько это возможно, в любом возрасте и без какой бы то ни было дискриминации.

(c) В связи с этим быстрое и повсеместное повышение спроса на высшее образование требует, чтобы в надлежащих случаях в рамках любой политики предпочтение отныне

отдавалось подходу, основанному на способностях каждого, как это определено в статье 3(a) выше.

(d) Необходимо активно содействовать доступу к высшему образованию представителей некоторых особых целевых групп, таких, как коренные народы, культурные и языковые меньшинства, обездоленные слои населения, жители оккупированных территорий и инвалиды, поскольку эти группы как в коллективном, так и в индивидуальном плане обладают опытом и талантом, которые могут представлять большую ценность для развития обществ и наций. Те трудности, с которыми эти группы сталкиваются в вопросах как доступа к высшему образованию, так и его продолжения, могут быть преодолены благодаря специальной материальной и педагогической помощи.

Статья 4. Расширение участия и повышение роли женщин

(a) Хотя в деле расширения доступа женщин к высшему образованию и достигнут значительный прогресс, во многих регионах мира сохраняются различные препятствия социально-экономического, культурного и политического характера, которые мешают их полноценному доступу и эффективной интеграции. Преодоление этих препятствий остается неотложной приоритетной задачей процесса обновления в целях обеспечения равноправной, свободной от дискриминации системы высшего образования, основанной на принципе учета способностей.

(b) Необходимо продолжать усилия, направленные на искоренение в области высшего образования всех стереотипов, обусловленных признаком пола, учет гендерных аспектов во всех дисциплинах и расширение участия женщин на всех ступенях и во всех дисциплинах, где они недопредставлены, обеспечив, в частности, их более активное участие в процессе принятия решений.

(c) Следует содействовать развитию гендерных исследований (исследований по вопросам положения женщин) как области знаний, имеющей стратегическое значение для преобразования высшего образования и общества.

(d) Следует предпринимать усилия по устранению политических и социальных барьеров, обуславливающих недопредставленность женщин, и, в частности, по расширению их активного участия в развитии политики и принятии решений на различных уровнях в рамках высшего образования и общества.

Статья 5. Продвижение знаний путем проведения научных исследований в областях естественных и гуманитарных наук и искусства и распространения их результатов

(а) Продвижение знаний путем проведения научных исследований является важной функцией всех систем высшего образования, особенно на его третьем этапе. Необходимо поощрять и укреплять новаторство, междисциплинарность и трансдисциплинарность программ, преследуя долгосрочную перспективу, ориентированную на достижение целей и удовлетворение потребностей в социальной и культурной сферах. Следует обеспечивать соответствующую сбалансированность между фундаментальными и целевыми исследованиями.

(б) Всем членам академического сообщества, принимающим участие в научных исследованиях, высшие учебные заведения должны обеспечивать соответствующую подготовку, ресурсы и поддержку. Интеллектуальные и культурные права на результаты научных исследований должны использоваться в интересах человечества и охраняться, с тем чтобы они не могли стать предметом злоупотреблений.

(с) Исследования следует активизировать во всех дисциплинах, включая социальные и гуманитарные науки, образование (в том числе высшее), инженерные и естественные науки, математику, информатику и искусство, в рамках национальной, региональной и международной политики в области научных исследований и разработок. Особое значение имеет укрепление научно-исследовательского потенциала высших учебных заведений, занимающихся научными исследованиями, поскольку повышение качества образования и научных исследований происходит в тех случаях, когда обеспечен их высокий уровень в стенах одного и того же высшего учебного заведения. Этим заведениям следует предоставлять необходимую материальную и финансовую поддержку со стороны как государственных, так и частных источников.

Статья 6. Долгосрочная ориентация на адекватность

(а) Адекватность высшего образования следует оценивать с точки зрения того, насколько деятельность высших учебных заведений отвечает ожиданиям общества. Для этого необходимы этические нормы, политическая беспристрастность, критический подход и, наряду с этим, более высокая степень актуальности по отношению к проблемам общества и миру труда, причем долгосрочная ориентация должна ос-

новываться на социетальных целях и потребностях, включая уважение культур и охрану окружающей среды. Задача состоит в том, чтобы обеспечить доступ как к широкому общему, так и к специальному образованию, нацеленному на конкретную профессиональную деятельность, зачастую междисциплинарному по своему характеру, уделяя пристальное внимание навыкам и способностям, поскольку оба эти вида образования готовят человека к жизни в различных меняющихся условиях и к тому, чтобы он мог менять вид своих занятий.

(б) Высшее образование должно укреплять свои функции, связанные со служением обществу, в особенности свою деятельность по борьбе с нищетой, нетерпимостью, насилием, неграмотностью, голодом, ухудшением окружающей среды и болезнями, главным образом путем применения междисциплинарного и трансдисциплинарного подхода к анализу проблем и вопросов.

(с) Высшее образование должно вносить более активный вклад в развитие всей системы образования, в частности, путем совершенствования педагогического образования, разработки учебных программ и исследований в этой области.

(д) В конечном счете целью высшего образования должно быть создание нового общества, не знающего насилия и эксплуатации, члены которого высоко и всесторонне развиты, полны энтузиазма, руководствуются любовью к человечеству и мудростью.

Статья 7. Укрепление сотрудничества с миром труда и анализ и прогноз общественных потребностей

(а) В странах, экономика которых претерпевает преобразования и характеризуется появлением новых производственных парадигм, основывающихся на знаниях и их прикладном использовании, а также обработке информации, необходимо укреплять и обновлять связи между высшим образованием, миром труда и другими секторами общества.

(б) Связи с миром труда можно укреплять путем участия его представителей в руководстве высшими учебными заведениями, путем более активного использования студентами и преподавателями у себя в стране и за рубежом возможностей ученичества/совмещения работы с учебой, путем осуществления обменов между миром труда и высшими учебными заведениями, а также путем пересмотра учебных программ, с тем чтобы более тесно увязать их с рабочей деятельностью.

(с) В качестве источника профессиональной подготовки, обновления знаний и переподготовки на протяжении всей жизни высшие учебные заведения должны систематически учитывать тенденции, возникающие в мире труда, а также в сферах науки, техники и экономики. С тем чтобы реагировать на потребности в рабочей силе, системы высшего образования и мир труда должны совместно обеспечивать развитие и оценку учебного процесса, компенсирующих программ и программ аттестации и признания предшествующего учебного опыта, объединяя воедино теорию и подготовку на рабочих местах. Что касается функции прогнозирования, то высшие учебные заведения могут содействовать созданию новых рабочих мест, что, однако, не должно являться единственной целью.

(d) Формирование предпринимательских навыков и поощрение инициативы должно стать главной заботой высших учебных заведений в целях содействия обеспечению занятости выпускников, которые все больше будут выступать не только в роли тех, кто ищет работу, но и, прежде всего, в качестве создателей рабочих мест. Высшие учебные заведения должны предоставлять студентам возможность для всестороннего развития своих способностей наряду с чувством социальной ответственности, обучая их тому, чтобы они стали полноправными членами демократического общества и содействовали таким изменениям, которые будут благоприятствовать равноправию и справедливости.

Статья 8. Диверсификация в целях обеспечения равенства возможностей

(а) Диверсификация моделей высшего образования, форм и критериев набора необходима как в свете международной тенденции к массовому спросу, так и для обеспечения доступа к различным формам получения образования, а также расширения доступа для все более широких слоев населения, имея в виду перспективу образования на протяжении всей жизни, что подразумевает наличие постоянных открытых возможностей начала и завершения высшего образования.

(b) Более диверсифицированные системы высшего образования характеризуются новыми типами учебных заведений третьей ступени: государственных, частных и, среди прочих, некоммерческих. Учебные заведения должны располагать потенциалом для обеспечения широкого многообразия возможностей в сфере образования и подготовки кадров, таких, как традиционные степени, краткосрочные курсы, обучение в течение неполного дня, гибкое расписание, модульные

курсы, дистанционное обучение с соответствующей поддержкой и т.д.

Статья 9. Новаторские подходы в сфере образования: критическое мышление и творчество

(а) В мире, переживающем период быстрых преобразований, ощущается необходимость в новых видении и парадигме высшего образования, которые должны быть ориентированы на учащегося, что требует в большинстве стран серьезных реформ и политики открытого доступа к такому образованию, с тем чтобы охватывать становящиеся все более различающимися категории населения, а также нового видения и парадигмы его содержания, методов, практики и средств обеспечения на основе новых видов связей и партнерства с общиной и с самыми широкими слоями общества.

(b) Высшие учебные заведения должны обеспечивать такое образование учащихся, которое воспитывает в них хорошо информированных и глубоко мотивированных граждан, способных к критическому мышлению, анализу общественной проблематики, поиску и использованию решений проблем, стоящих перед обществом, а также к тому, чтобы брать на себя социальную ответственность.

(с) Для достижения этих целей может потребоваться переработка учебных программ с использованием новых соответствующих методов, с тем чтобы не ограничиваться когнитивным освоением дисциплин. Необходимо обеспечить доступ к новым педагогическим и дидактическим подходам и их развитие, дабы они содействовали овладению навыками и развивали компетентность и способности, связанные с коммуникацией, творческим и критическим анализом, независимым мышлением и коллективным трудом в многокультурном контексте, когда творчество также основывается на сочетании традиционных или местных знаний и навыков с современной наукой и техникой. Такие переработанные учебные программы должны учитывать аспект, связанный с равенством мужчин и женщин, а также конкретные культурные, исторические и экономические условия каждой страны. Преподавание норм в области прав человека и изучение потребностей сообществ во всех регионах мира должны находить свое отражение в учебных программах в рамках всех дисциплин, в особенности тех, которые обеспечивают подготовку к предпринимательской деятельности. В определении учебной программы важную роль должны играть преподавательские кадры высших учебных заведений.

(d) Новые методы образования также потребуют новых учебно-методических материалов. Они должны сочетаться с новыми методами тестирования, которые будут развивать способность не только к запоминанию, но и к пониманию, навыки практической работы и творчество.

Статья 10. Сотрудники и учащиеся высших учебных заведений в качестве основных действующих лиц

(a) Активная политика повышения квалификации сотрудников является существенно важным элементом деятельности высших учебных заведений. Должна быть разработана четкая политика, касающаяся преподавателей высших учебных заведений, которые сегодня должны не только выступать в качестве источников знаний, но и уделять первоочередное внимание тому, чтобы прививать студентам умение учиться, умение брать на себя инициативу. Следует уделять должное внимание проведению научных исследований, обновлению и совершенствованию педагогических навыков преподавателей на основе соответствующих программ повышения квалификации, стимулирующих постоянное внесение новаторских элементов в учебную программу, методы преподавания и обучения; при этом необходимо обеспечить их соответствующее профессиональное и финансовое положение в целях повышения уровня научных исследований и преподавания, согласно соответствующим положениям Рекомендации о статусе преподавательских кадров высших учебных заведений, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 1997 г. Для этого более важное значение следует придавать международному опыту. Помимо этого, в свете роли высшего образования в деле обучения на протяжении всей жизни, рабочий опыт, приобретенный вне стен учебных заведений, следует рассматривать в качестве соответствующей квалификации сотрудников высших учебных заведений.

(b) Всеми высшими учебными заведениями, готовящими учителей доначальных, начальных и средних школ, должна быть разработана четкая политика, стимулирующая постоянное внесение новаторских элементов в программы обучения, использование оптимальной практики, связанной с методами преподавания, а также знакомство с различными стилями обучения. Важнейшее значение имеет использование соответствующим образом подготовленного административного и технического персонала.

(c) Лица, отвечающие за принятие решений на государственном и ведомственном уровнях, должны уделять уча-

щимся и их потребностям самое пристальное внимание, рассматривая их в качестве основных партнеров и ответственных участников процесса обновления высшего образования. Такой подход должен включать привлечение учащихся к решению вопросов, связанных с высшим образованием, к оценке, обновлению методики и программ обучения, а также в рамках действующих учреждений, к разработке политики и управлению учебными заведениями. В свете права учащихся на организацию и представленность следует гарантировать их привлечение к решению этих вопросов.

(d) Необходимо развивать совместно со студенческими организациями службы ориентирования и консультирования, с тем чтобы оказывать учащимся содействие в переходе к высшему образованию в любом возрасте, а также с тем чтобы учитывать потребности все более диверсифицированных категорий учащихся. Следует учитывать потребности не только тех, кто приходит в систему высшего образования со школьной скамьи или из других учебных заведений, но и тех, кто прекращает и возобновляет обучение в рамках процесса, протекающего на протяжении всей жизни. Такая поддержка необходима для содействия тому, чтобы учащийся должным образом освоился в учебном заведении, и для уменьшения отсева. Учащимся, все же прерывающим обучение, в соответствующих случаях и в должное время следует предоставлять необходимые возможности для возвращения в систему высшего образования.

От теоретических подходов к практическим мерам

Статья 11. Оценка качества

(a) Качество в сфере высшего образования является многомерной концепцией, которая должна охватывать все его функции и виды деятельности: учебные и академические программы, научные исследования и стипендии, укомплектование кадрами, учащихся, здания, материально-техническую базу, оборудование, работу на благо общества и академическую среду. Важнейшее значение для повышения качества имеет внутренняя самооценка наряду с внешней оценкой силами независимых специализированных международных экспертов, по возможности с соблюдением гласности. Следует учредить независимые национальные инстанции и определить сравнительные нормы качества, пользующиеся международным признанием. Должное внимание следует уделять конкретным институциональным, национальным и региональным условиям, с тем чтобы учитывать многообразие и избегать унифи-

кации. Заинтересованные стороны должны быть непременно участниками процесса институциональной оценки.

(b) Качество также требует, чтобы высшее образование имело международное измерение: обмен знаниями, создание интерактивных сетей, мобильность преподавателей и учащихся, международные научно-исследовательские проекты наряду с учетом национальных культурных ценностей и условий.

(c) Для достижения и обеспечения качества на национальном, региональном и международном уровнях особо актуальное значение имеют определенные компоненты, а именно: тщательный отбор преподавателей и работников высшего образования, постоянное повышение их квалификации, в частности, путем расширения соответствующих программ в области повышения квалификации, включая методику преподавания и обучения, их мобильность между странами, между высшими учебными заведениями, а также между последними и миром труда, наряду с мобильностью учащихся внутри стран и между ними. Важным средством в рамках этого процесса служат новые информационные технологии благодаря их воздействию на приобретение знаний и навыков.

Статья 12. Возможности и проблемы, связанные с технологией

Бурное развитие новых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) будет и далее изменять характер развития, приобретения и распространения знаний. Важно также отметить, что новые технологии открывают возможности для обновления содержания обучения и методов преподавания, а также для расширения доступа к высшему образованию. Однако следует помнить о том, что новая информационная технология не умаляет потребности в преподавателях, хотя и видоизменяет их роль в отношении учебного процесса, а также о том, что основополагающее значение приобретает постоянный диалог, преобразовывающий информацию в знания и понимание. Высшие учебные заведения, опираясь на преимущества и возможности, предоставляемые новыми информационными и коммуникационными технологиями, в духе открытости, равноправия и международного сотрудничества должны играть ведущую роль и обеспечивать качество и строгие нормы практики и результатов образования путем:

(a) участия в деятельности сетей, передачи технологии, создания потенциала, разработки учебных материалов и обмена опытом, применения этих технологий в области преподавания,

подготовки кадров и научных исследований, обеспечивая тем самым всеобщую доступность знаний;

(b) создания новых форм учебной среды, начиная от средств дистанционного образования и вплоть до полноценных «виртуальных» высших учебных заведений и систем, способных сокращать расстояния и разрабатывать высококачественные системы образования на благо социально-экономического развития и демократизации, а также другим наиболее актуальным приоритетам общества; при этом, однако, необходимо, чтобы деятельность этих виртуальных образовательных комплексов, создаваемых на базе региональных, континентальных или глобальных сетей, осуществлялась на основе уважения культурной и общественной самобытности;

(c) всестороннего использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в целях образования, с уделением при этом особого внимания устранению вопиющих проявлений неравенства, существующих как между странами, так и в странах в отношении доступа к новым ИКТ и производства соответствующих ресурсов;

(d) адаптации ИКТ к национальным и местным потребностям и создания технических, образовательных, административных и институциональных систем для обеспечения их устойчивого использования;

(e) содействия, на основе международного сотрудничества, выявлению целей и интересов всех стран, в особенности развивающихся государств, равноправному доступу и укреплению инфраструктур в этой области наряду с распространением таких технологий в рамках всего общества;

(f) внимательного отслеживания эволюции общества знаний в целях обеспечения высокого качества и действенности справедливых правил, регулирующих доступ;

(g) учитывая новые возможности, открывающиеся в связи с использованием ИКТ, важно сознавать, что речь идет, прежде всего, об использовании ИКТ высшими учебными заведениями для модернизации своей работы, а не о том, чтобы ИКТ трансформировали реальные высшие учебные заведения в виртуальные.

Статья 13. Совершенствование управления и финансирования в сфере высшего образования

(a) Управление и финансирование в сфере высшего образования требуют развития соответствующих потенциалов и стратегий планирования и анализа политики, основывающихся на партнерских связях, устанавливаемых между высшими учебными заведениями и государственными и националь-

ми органами планирования и координации, с тем чтобы обеспечить надлежащим образом упорядоченное управление и использование ресурсов с учетом критерия «затраты – эффективность». Высшие учебные заведения должны перейти к практике перспективного управления, отвечающей потребностям той среды, в которой они действуют. Лицам, занимающимся управлением сферой высшего образования, должны быть присущи высокая ответственность, компетентность и способность к регулярной оценке эффективности процедур и административных правил при помощи внутренних и внешних механизмов.

(b) Высшим учебным заведениям должна быть предоставлена автономия в их внутренних делах, однако такая автономия должна сопровождаться четкой и транспарентной подотчетностью правительству, парламентам, учащимся и обществу в целом.

(c) Конечной целью управления должно быть укрепление институциональной миссии высших учебных заведений путем обеспечения высокого уровня преподавания, подготовки кадров и научных исследований, а также служения обществу. Эта цель требует такого руководства, которое сочетает социальное видение, включая понимание глобальных вопросов, с навыками эффективного управления. Таким образом, руководящая роль в сфере высшего образования подразумевает серьезную социальную ответственность и в значительной мере может быть усилена путем диалога со всеми партнерами в этой области, в особенности с преподавателями и учащимися. Следует уделять внимание участию преподавательского состава в работе руководящих советов действующих высших учебных заведений с учетом необходимости разумного ограничения численного состава руководящих органов этих учреждений.

(d) Важнейшее значение имеет содействие сотрудничеству между Севером и Югом с целью обеспечения необходимого финансирования для укрепления высшего образования в развивающихся странах.

Статья 14. Финансирование высшего образования как находящегося на службе общества

Финансирование высшего образования требует привлечения как государственных, так и частных средств. Государственное финансирование высшего образования сохраняет свою важность.

(a) Диверсификация источников финансирования является отражением той поддержки, которую общество оказывает

высшему образованию, и нуждается в дальнейшем расширении в целях обеспечения развития высшего образования, повышения его эффективности и поддержания на должном уровне его качества и адекватности. Государственная поддержка высшего образования и научных исследований по-прежнему имеет важнейшее значение для обеспечения сбалансированного решения образовательных и общественных задач.

(b) Общество в целом должно оказывать поддержку образованию на всех уровнях, включая высшее, ввиду его роли в содействии устойчивому экономическому, социальному и культурному развитию. Мобилизация сил для этой цели зависит от информированности общественности и участия государственного и частного секторов экономики, парламентов, средств массовой информации, правительственных и неправительственных организаций, учащихся и учреждений, семей и всех представителей общества, причастных к высшему образованию.

Статья 15. Совместное использование знаний и навыков в разных странах и на разных континентах

(a) Принцип солидарности и подлинного партнерства между высшими учебными заведениями всего мира имеет решающее значение для образования и подготовки кадров во всех областях, что способствует осознанию глобальных проблем, роли демократического правления и квалифицированных людских ресурсов в их решении и необходимости жить вместе в условиях существования различных культур и ценностей. Неотъемлемой частью всех систем высшего образования должны быть практика многоязычия, а также программы обмена преподавателями и студентами и межучрежденческие связи в целях активизации интеллектуального и научного сотрудничества.

(b) Во взаимоотношениях между высшими учебными заведениями как развивающихся, так и развитых стран следует руководствоваться принципами международного сотрудничества, основывающимися на солидарности, признании, взаимной поддержке и подлинном партнерстве, которое в равной мере служит интересам партнеров, а также ценностями совместного использования знаний и навыков невзирая на государственные границы, что должно приносить пользу в первую очередь наименее развитым странам. Следует учитывать необходимость в сохранении институциональных потенциалов высшего образования в регионах, страдающих

от конфликтов или стихий бедствий. Соответственно, учебной программе и процессам преподавания и обучения должен быть присущ международный аспект.

(с) Необходимо ратифицировать и претворять в жизнь региональные и международные нормативные акты о признании учебных курсов, включая аттестацию навыков, умений и способностей, облегчающих студентам смену учебных курсов, в целях содействия мобильности внутри национальных систем между ними.

Статья 16. От «утечки умов» к их «привлечению»

По-прежнему необходимо сдерживать «утечку умов», поскольку она продолжает лишать развивающиеся страны и страны, переживающие переходный период, высококвалифицированных специалистов, которые нужны для ускорения их социально-экономического развития. Структуры международного сотрудничества должны основываться на долгосрочном партнерстве между учреждениями Юга и Севера, одновременно способствуя развитию сотрудничества Юг-Юг. Приоритет следует отдавать специализированным интенсивным программам подготовки кадров в развивающихся странах и центрах передовых знаний, объединенных в региональные и международные сети, предусматривающим краткосрочное пребывание за рубежом, следует уделять внимание созданию такой обстановки, которая содействует привлечению и сохранению квалифицированных людских ресурсов, с тем чтобы способствовать возвращению – на постоянной или временной основе – ученых и исследователей с высоким уровнем подготовки в страны их происхождения. В то же время усилия необходимо направлять на переход к процессу «привлечения умов» с помощью программ сотрудничества, которые в силу своего международного характера активизируют создание и укрепление учреждений и способствуют всестороннему использованию местного потенциала. Особо важное значение в этом отношении имеет опыт программы УНИТВИН/кафедры ЮНЕСКО наряду с принципами, содержащимися в региональных конвенциях о признании степеней и дипломов о высшем образовании.

Статья 17. Партнерские связи и объединения

Мощная сила для управления преобразованиями заключена в партнерстве и связях между заинтересованными сторо-

нами – лицами, ответственными за разработку политики на национальном и институциональном уровнях, преподавательским составом и другими сотрудниками, исследователями и студентами, а также административным и техническим персоналом высших учебных заведений, сферой труда и общественными группами. Ключевая роль в этом процессе принадлежит также неправительственным организациям. Таким образом, партнерство на основе общности интересов, взаимного уважения и доверия должно быть основным методом обновления высшего образования.

Мы, участники Всемирной конференции по высшему образованию, принимаем настоящую Декларацию и вновь заявляем о праве всех людей на образование и о праве доступа к высшему образованию на основе личных способностей и достоинств.

Мы обязуемся действовать вместе, в рамках наших индивидуальных и коллективных обязанностей, путем принятия всех необходимых мер для претворения в жизнь принципов, касающихся высшего образования, которые провозглашены во Всеобщей декларации прав человека и Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

Мы торжественно подтверждаем нашу приверженность миру. С этой целью мы преисполнены решимости придать высокий приоритет воспитанию в духе мира и принять участие в проведении Международного года культуры мира в 2000 г.

С учетом высказанного мы принимаем настоящую Всемирную декларацию о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. <...>

КЕЛЬНСКАЯ ХАРТИЯ «ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПОЖИЗНЕННОГО ОБУЧЕНИЯ»

Принята на саммите «восьмерки» 20 июня 1999 г.

Вызов, с которым в настоящее время сталкиваются все страны, состоит в том, как стать обществом пожизненного обучения и обеспечить его гражданам возможность овладения соответствующими знаниями, профессиональными навыками и квалификацией, которые потребуются им в следующем столетии. Знания во всевозрастающей степени становятся основой экономики и общества. Образование и профессиональные навыки крайне необходимы для достижения экономического успеха, гражданской ответственности и социального согласия.

Следующее столетие будет определяться гибкостью и изменениями, потребность в мобильности будет остра, как никогда. Сегодня наличие паспорта и билета позволяет людям совершать поездки по всему миру. В будущем паспортом мобильности будут образование и пожизненное обучение. Возможность такого паспорта мобильности должна быть предоставлена всем.

Часть 1. основополагающие принципы

Для достижения наших социальных и экономических целей потребуются новые инвестиционные обязательства в области пожизненного обучения:

- правительств, вкладывающих средства в модернизацию образования на всех уровнях;
- частного сектора, занимающегося профессиональной подготовкой нынешних и будущих работников;
- отдельных лиц, развивающих свои способности и карьерные возможности.

Сейчас, как никогда, велика отдача от инвестирования в развитие человека, и, как никогда, велика потребность в этом. Это ключевой элемент для обеспечения занятости и экономического роста, а также для уменьшения социального и регионального неравенства. На пороге следующего столетия доступ к знаниям становится одним из самых важных факторов, определяющих доходы и качество жизни. А глобализация означает, что как развитые, так и развивающиеся

страны только выиграют от повышения стандартов уровня профессионализма и знаний во всем мире.

Приверженность делу более весомого инвестирования в развитие человека должна основываться на трех принципах:

- во-первых, доступ к знаниям и профессиональной подготовке должен быть обеспечен каждому человеку, а не только тем, кто одарен от природы или находится в более выгодном материальном положении, и при этом базовое образование должно быть бесплатным. Особое внимание следует уделить потребностям тех, кто находится в неблагоприятном положении;
- во-вторых, необходимо создать стимулы и возможности для каждого продолжать обучение на протяжении всей своей жизни, не ограничиваясь сроком обязательного школьного обучения;
- в-третьих, необходимо оказать помощь развивающимся странам в создании всеобъемлющих, современных и эффективных систем образования.

Часть 2. Ключевые элементы

Ключевыми элементами стратегии пожизненного обучения и профессиональной подготовки являются:

- высокое качество начального образования;
- начальное образование, дающее всем детям возможность приобрести прочные навыки чтения, письма, арифметики и овладеть информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), а также развивать главные навыки жизни в обществе;
- среднее образование в школах, учитывающих потребности рынков труда, которое развивает необходимые навыки и способности у всех учащихся, а не только у тех, кто стремится к получению высшего образования и профессиональной карьере;
- профессиональное обучение, которое дает навыки, отвечающие потребностям рынка труда и требованиям самых современных технологий, а также открывает путь к приобретению более высокой профессиональной квалификации в различных областях;
- высшее образование, открывающее возможности для каждого, кто способен извлечь выгоду из работы в качестве дипломированного специалиста, при финансовой поддержке,

необходимой для обеспечения доступа к нему всех, кто может воспользоваться этими возможностями;

– профессиональная подготовка взрослого населения, которая пользуется соответствующей поддержкой со стороны государства или работодателей, удовлетворяет потребности семьи и предоставляет реальные возможности для профессиональной переподготовки на протяжении всей жизни человека. Этот процесс должен включать в себя функционирование высококачественных систем обучения без отрыва от производства и привитие людям навыков, необходимых им для самообразования.

На всех этапах обучения особое внимание следует уделять осознанию учащимися важности творчества, предприимчивости и воспитания в духе демократического гражданства, включая уважение политических, гражданских и человеческих прав всех людей, ценности терпимости и плюрализма, а также понимание и уважение различных групп населения, точек зрения и традиций.

Часть 3. Основополагающие подходы

Образовательные системы обладают ярко выраженными национальными чертами и играют очень важную роль в развитии культурного образования. Вместе с тем существуют важные сферы, в которых различные страны имеют общие приоритеты и подходы или уже определили наиболее эффективные стратегии модернизации своих систем образования и профессионального обучения для повышения стандартов на всех уровнях. Основополагающими подходами являются следующие:

– преподаватели – это самый важный источник содействия модернизации и повышению стандартов; отбор, подготовка, трудоустройство и соответствующее стимулирование преподавателей имеют решающее значение для успешного функционирования любой образовательной системы;

– взаимодополняющая роль частных и государственных инвестиций в образование, а также необходимость увеличить общий объем капиталовложений в образование и профессиональное обучение;

– современные и эффективные сети ИКТ для поддержки традиционных методов преподавания и обучения, а также для увеличения количества и разнообразия программ препо-

давания и профессионального обучения, например, посредством внедрения методов дистанционного обучения;

– продолжение разработки и совершенствования имеющихся международное признание тестов для определения уровня подготовки учащихся;

– признание профессиональной квалифицированности и стажа работы;

– содействие изучению иностранных языков в целях углубления понимания различных культур и повышения уровня мобильности в глобализованном мире;

– повышение внимания к определению четких целей в том, что касается более высоких стандартов и уровней достижений;

– необходимость развития культуры предпринимательства в системе государственного и частного образования, в том числе не в последнюю очередь в развитии самых тесных связей в области научно-исследовательских и конструкторских разработок между университетами и компаниями.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 31 августа 1999 г. № 1134
г. Москва

**О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ МЕРАХ ПО ПОДДЕРЖКЕ
ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В целях дальнейшего развития государственно-общественных форм управления в сфере образования и дополнительного привлечения внебюджетных финансовых ресурсов для обеспечения деятельности общеобразовательных учреждений **п о с т а н о в л я ю:**

1. Считать необходимым создание в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях попечительских советов, имея в виду установление целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды общеобразовательных учреждений.

2. Правительству Российской Федерации в 2-месячный срок: разработать и утвердить примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения; разработать мероприятия, направленные на увеличение целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды общеобразовательных учреждений.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления оказывать содействие созданию попечительских советов общеобразовательных учреждений.

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

Президент
Российской Федерации
В. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 1 сент.

На следующий день после утверждения В.В.Путина в должности Председателя Правительства РФ он вместе с вице-премьером В.И.Матвиенко заслушал доклад и.о. министра образования России В.М.Филиппова «О подготовке образовательных учреждений России к началу 1999/2000 учебного года». Результатом этой встречи стал список поручений, с точным указанием, откуда и сколько будет взято средств для решения конкретных проблем отечественного образования.

**П Е Р Е Ч Е Н Ь
поручений Председателя Правительства
Российской Федерации В.В.Путина по итогам доклада
и.о. министра образования Российской Федерации
В.М.Филиппова от 17 августа 1999 г.**

1. Считать необходимым федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти на местах принять исчерпывающие меры по обеспечению во всех учебных заведениях организованного начала учебного года.

2. Обеспечить бесперебойное снабжение образовательных учреждений федерального ведения топливно-энергетическими ресурсами и не допускать отключение их от источников тепло-энергоснабжения из-за непоступления средств из федерального бюджета на оплату соответствующих коммунальных услуг.

Ответственные: В.И.Калюжный, совместно с РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром».

3. В целях своевременной подготовки образовательных учреждений к осенне-зимнему периоду ускорить решение вопроса о погашении кредиторской задолженности за коммунальные услуги учебным заведениям федерального ведения, образовавшейся на 01.01.99, за счет дополнительных доходов федерального бюджета в соответствии со ст. 108 Закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1999 год».

Ответственный: М.М.Касьянов.

4. Министерству финансов Российской Федерации обеспечить выделение финансовых средств образовательным учреждениям федерального ведения, имеющим собственные котельные, в объеме 170 млн рублей для приобретения топлива, определив источники финансирования.

Ответственный: М.М.Касьянов.

5. Проанализировать существующую систему цен и тарифов естественных монополий — поставщиков тепло-энергоснабителей для сферы образования и представить в Правитель-

ство Российской Федерации соответствующие предложения по их упорядочению.

Ответственные: *В. И. Калужный, В. М. Филиппов.*

6. Обеспечить в текущем году необходимое финансирование адресных инвестиционных программ Минобразования России «Дети-сироты» и «Развитие образования» в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год», в том числе за счет сверхплановых доходов федерального бюджета.

Ответственные: *М. М. Касьянов, А. Г. Шаловальянц.*

7. Министерству финансов Российской Федерации совместно с администрациями субъектов Российской Федерации обеспечить в пределах выделяемой финансовой помощи из федерального бюджета и собственных доходов субъектов Российской Федерации приоритетное погашение задолженности регионами выплат отпускных работникам общеобразовательных школ за летний период текущего года.

Ответственный: *М. М. Касьянов.*

8. В недельный срок подготовить предложения в Правительство Российской Федерации по оказанию целевой помощи сельским общеобразовательным школам для приобретения компьютеров с определением источников финансирования указанных затрат.

Ответственные: *М. М. Касьянов, В. М. Филиппов.*

9. Предусмотреть при подготовке федерального бюджета на 2000 г.:

дополнительные средства на финансирование расходов образовательных учреждений федерального ведения по оплате коммунальных услуг в объемах, установленных Минтопэнерго России лимитов в натуральном выражении и механизм погашения соответствующей задолженности образовательных учреждений за 1998 и 1999 гг., в том числе за счет внебюджетных средств учебных заведений;

средства на капитальный ремонт зданий и сооружений образовательных учреждений в объеме 1 027 млн рублей в пределах ассигнований федерального бюджета по разделу «Образование»;

средства на финансирование строительства вводных объектов образовательных учреждений и объектов с высокой строительной готовностью в соответствии с объемами, утвержденными программами «Развитие образования», «Дети-сироты», «Интеграция науки и высшей школы» и «Жилье».

Ответственные: *М. М. Касьянов, А. Г. Шаловальянц.*

10. В целях наиболее полного удовлетворения социально-экономических потребностей регионов и государства в подготовке профессиональных кадров осуществить в 1999–2000 гг.:
пересмотр специальностей и направлений подготовки специалистов в учреждениях профессионального образования всех уровней;

комплекс мероприятий по созданию на федеральном, региональном уровнях и в образовательных учреждениях системы оказания содействия занятости студентов, трудоустройству выпускников учебных заведений высшего, среднего и начального профессионального образования.

Ответственные: *В. М. Филиппов, С. В. Калашников.*

11. Разработать и осуществить в 1999–2000 гг. мероприятия по оптимизации системы распространения учебной литературы с целью сокращения числа посредников между издательствами и образовательными учреждениями.

Ответственные: *М. Ю. Лесин, В. М. Филиппов.*

12. Считать необходимым принять в текущем году Национальную Доктрину развития образования России.

Для разработки Доктрины и организации ее общественного обсуждения в срок до 30 августа 1999 г. подготовить проект соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

Ответственный: *В. М. Филиппов.*

Председатель Правительства
Российской Федерации
В. В. ПУТИН

«Поиск». 1999. № 32/33

Предлагаем вниманию читателей выступление Председателя Правительства РФ В.В.ПУТИНА на церемонии посвящения в студенты, прошедшей в МГУ 1 сентября этого года.

КУДА ДВИГАТЬСЯ ДАЛЬШЕ

Сегодня начинается последний учебный год девятисотых. Именно сейчас самое время задуматься о том, какие уроки всем нам надо лучше усвоить до того, как через 122 дня наступит 2000 год.

На протяжении всего уходящего века о 2000 годе много говорили и писали. В этот год отправляли своих героев писатели-фантасты, на этот срок относили выполнение своих обещаний политики. На него строили свои личные планы простые люди. Мифическая цифра – 2000.

И правда, в смене веков и тысячелетий есть что-то завораживающее. И рубежный год начинает приобретать особое значение. Для политиков он становится важным вдвойне. Именно в 2000 году приступят к работе новая Дума и новый Президент. Это будет год, когда станет ясно, какой выбор мы все сделали. Это будет год, который определит:

– будем ли мы снова жаловаться на тяжелую российскую судьбу;

– будем ли мы, как мазохисты, злорадно говорить о том, что имеем то правление, которое заслуживаем;

– будем ли мы с завистью продолжать смотреть на своих соседей не только на Западе, но и на Востоке;

– и будем ли мы по-прежнему цитировать Чаадаева, писавшего о том, что Россия являет миру пример того, как не должно быть.

2000 год станет годом нашего выбора, но приз за него мы получим далеко не сразу. Это не будет год коренного перелома и перехода ко всеобщему миру и благоденствию. Это не будет год, когда по всей стране потекут молочные реки в кисельных берегах. Это не будет год, когда мы обгоним всех и вся и решим копившиеся десятилетиями проблемы. (Те, кто обещает все это за короткий срок, – шарлатаны.)

Но это будет год, когда мы определим, куда двигаться дальше. И самое главное – этот выбор должен стать разумным.

Разговор об этом зашел не случайно именно сегодня – 1 сентября, в День знаний. Ведь разум базируется на знаниях. Счастливы те, кто имеет возможность учиться на чужих ошибках. Мы не были счастливы в XX веке. Но безумны те,

кто не использует даже свой печальный опыт. И нам надо вспомнить основные уроки, которые преподал нам XX век.

Обращение к российской истории этого столетия вызывает массу вопросов. Ответ на каждый из них может стать уроком для любого из нас. Давайте выборочно обратимся к некоторым событиям недавнего прошлого.

Почему, например, огромная Российская империя в начале века проиграла войну маленькой Японии? Отчасти потому, что война так и осталась непонятной для народа. Но главное, потому что нельзя идти в новый век со старой армией. Это первый урок. Урок военной реформы. Он актуален и для века нынешнего и века наступающего. В этом зале немало тех, кто прошел уже армейскую школу, и они наверняка согласятся со мной в том, что изменения в армии не могут отставать от изменений и перемен, происходящих в мире. И поэтому военная реформа является необходимостью.

Почему в стране произошла революция 1917 года, или, как ее еще называют, октябрьский переворот? Да потому, что было утрачено единство власти. Потому что во властной верхушке шла борьба всех против всех. А также потому, что материальное благосостояние основной массы населения опустилось ниже низшего предела.

Отсюда нужно вынести второй и третий уроки. Урок Благополучия как гаранта общественной стабильности. Лучший рецепт от всех революций – увеличить число людей, которым есть что терять. Чем больше в обществе собственников – тем стабильнее и спокойнее политическая ситуация. Тем меньше неожиданностей это общество ожидает. А значит, государственные деятели должны понимать, что власть заинтересована в людях благополучных, в людях состоятельных.

Третий урок. Урок Единства Власти. Мы часто забываем, что разделение властей существует только в законах, но в голове простого человека вся власть едина. И Президент, и Правительство, и Парламент, и губернатор, и судья, и прокурор, популярный телеведущий и даже крупный предприниматель – все они Власть. Дискуссия между ними о способах и методах достижения общественного блага полезна. Раздрай и мелкая грызня между ними, громкие выяснения личных отношений и информационные войны губительны. В том числе и потому, что дискредитируют в глазах простых людей власть как таковую.

Сила власти – в законности и порядке. Но законы должны быть разумными и справедливыми. Только тогда они в

состоянии работать. Только тогда они будут выполняться гражданами. Вся наша история демонстрирует, что плохие законы, какими бы суровыми они ни были, все равно саботируются и игнорируются, превращают большинство граждан в правонарушителей. Поэтому суть четвертого урока заключается в том, что действительны только законы, основанные на реалиях жизни. Принятие неразумных законов приводит лишь к тому, что в обществе зарождаются правовой нигилизм, неуважение к закону. Между тем не может быть локального, выборочного нарушения законности. Любое исключение здесь — уже беззаконие.

Законы, как и экономика, должны быть обращены к людям. Урок гибели Советского Союза — это урок системы, которая стала работать не на человека, а на себя. У государства никогда ничего не получится, если оно не сможет задействовать конкретный интерес конкретного человека. Пассивные граждане приведут его к упадку и развалу. Вот почему с точки зрения разумного государственного управления пренебрегать интересами людей не только негуманно, но и неэффективно. Это еще один — пятый урок уходящего века.

От XX века остались у нас им невыполненные уроки и задания. Ответ на них предстоит найти уже в XXI веке. Речь идет о том, что можно назвать Уроком духовности.

Большинство из присутствующих здесь, очевидно, материалисты. Но человек, согласитесь, значительно шире и больше своего желудка. Поэтому у каждого общества должна быть своя идея, своя мечта. Эту идею не в состоянии придумать придворные философы и штатные пропагандисты. Ее нельзя навязать сверху или ввести в приказном порядке. Она должна быть рождена и востребована самим обществом.

Бытовая мечта 20-летней давности советского рая, символами которого были колбаса и свобода, почти сбылась — и того и другого у нас в достатке. Но даже при наличии второго компонента свободы — в качестве национальной идеи этого для России — маловато. Возможно, что ответ на вопрос «Что такое русская национальная идея?» предстоит дать вам. Ведь кому, как не студентам Московского университета задумываться над этим вопросом.

Но прежде всего нам предстоит решить первоочередные задачи:

— сделать так, чтобы наши мальчишки перестали погибать в так называемых горячих точках и чтобы не гибли там мирные российские граждане;

— добиться того, чтобы остыли не только эти горячие точки, но и головы наших общественных деятелей и политиков.

— Я лично мечтаю о том, чтобы не начинать свой рабочий день с подсчета наших долгов по зарплатам и пенсиям.

— Мы обязаны сделать так, чтобы государство перестало восприниматься населением как грубая и бездушная машина.

— И мы с вами обязательно добьемся того, чтобы лучшие наши выпускники оставались в России, а на поиски счастья за рубеж отправлялись только искатели приключений.

— И чтобы, наконец, каждый из нас, где бы он ни был, с гордостью мог произносить: «Я родился и живу в России».

Я назвал только самые ближайшие цели. Но главное — чтобы ваши мечты были светлее, лучше и масштабнее, потому что в ваших мечтах — будущее России.

«Российская газета». 1999. 2 сент.

На парламентских слушаниях «О совершенствовании законодательной базы образования» в Совете Федерации прозвучала серьезная тревога о судьбе и качестве законодательной поддержки образования.

Вниманию читателей предлагаются наиболее интересные мнения, которые были высказаны участниками парламентских слушаний («Управление школой». 1999. № 28).

ЧТО БЫЛО РАНЬШЕ: ПЕРЕМЕНЫ ИЛИ ЗАКОН?

Синдром неуважения к труду педагога

Вячеслав МИРОНОВ, председатель подкомитета по образованию Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии:

— Почему нами выбрана именно такая тема парламентских слушаний? Здесь следует говорить о целом ряде мотиваций, в том числе о необходимости определения выбора стратегии развития образования в Российской Федерации, закрепления нашей системы образования нормативными актами на уровне Федерации. О возрастающей потребности обеспечения законодательной поддержки нашего отечественного образования. О целесообразности преобразования весьма неупорядоченного, на наш взгляд, процесса разработки законодательной базы в области образования. Пока этот процесс развивается у нас достаточно стихийно, и его требуется ввести в рамки определенной системы с заданной конкретной целью.

Следует отметить, что в девяностых годах нормативно-правовая база образования в Российской Федерации получила серьезное как качественное, так и количественное развитие. И вступление в действие Закона Российской Федерации «Об образовании» ознаменовало собой начало перехода системы образования на законодательное регулирование правоотношений.

Вспомним, что еще несколько лет назад многим из нас казалось, что Закона «Об образовании» будет достаточно для перемен. Почему же сегодня ситуация в области образовательного законодательства напоминает снежный ком, в центре которого находится этот закон?

Отчасти потому, что регулирование отношений в области образования во многом определяется непрофильными федеральными законами, я имею в виду законы о федеральном бюджете, налогах, социальных вопросах, военной службе, многие другие — все перечислять нет времени и необходимости.

Ведь не секрет, что в реальной экономической ситуации именно налоговое и бюджетное законодательство по сути

своей определяет условия жизни и практические возможности государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Получается так, что образовательные законы называют права педагога и школы, но вовсе не гарантируют их. Подобная государственная политика по отношению к педагогу буквально выжимает наиболее квалифицированные кадры из системы образования. В большей степени страдают, безусловно, высшие и средние специальные школы, но и общеобразовательная школа тоже подвержена этому процессу. Это порождает определенный синдром неуважения к педагогическому труду — до настоящего времени у нас нет определенного статуса педагогического работника.

Не рассматривая содержательную сторону ныне действующих федеральных законов и ни в коей мере не отрицая в целом позитивного влияния их на положение дел в образовании, следует обратить внимание на целый ряд проблем в действующем законодательстве. И к ним, в первую очередь, мне хотелось бы отнести ряд норм действующих законов, которые сегодня по тем или иным причинам уже не соответствуют требованиям жизни. Отдельные нормы законодательства до сих пор остаются нереализованными по вине государства, и, конечно же, отсутствие в образовательном праве четких механизмов, определяющих ответственность за неисполнение соответствующих законов, усугубляет ситуацию.

Поступившие в наш комитет предложения от субъектов Российской Федерации по внесению изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», числом около восьмисот, безусловно, не все однозначны, но сама цифра весьма впечатляет.

Наибольшее количество предложений — по вопросам государственных гарантий прав граждан на образование, по статусу образовательного учреждения, по общему и дополнительному образованию, по компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, по порядку создания и регламентации деятельности образовательного учреждения, по вопросам экономики системы образования, по правам и социальной защите обучающихся, по оплате труда работников образовательных учреждений, их правам и социальным гарантиям.

Отрадно отметить, что Министерство образования занимает конструктивную позицию активного сотрудничества. И Комитет по науке и образованию Государственной Думы, и наш комитет, и министерство имеют сегодня, на мой взгляд, единую позицию, готовы к совместной работе по совершенствованию законодательной базы.

И последнее. Законодатель при формировании федерального образовательного права должен соотносить свои действия с законодательной ситуацией в регионах. Без этого реальная ситуация в образовательном законодательстве вряд ли изменится.

Знакомство с региональными законами приводит нас к выводу об отсутствии в региональных образовательных законах концептуально новых подходов к решению проблемы образования и образовательных учреждений.

Однако этот вывод ни в коей мере не говорит о нецелесообразности формирования региональной законодательной базы. Скорее он свидетельствует о необходимости создания системы оказания субъектам Российской Федерации определенной методической и координирующей помощи со стороны федерального центра.

Стабильность как гарантия развития образования

Владимир ФИЛИППОВ, министр образования РФ:

— Хочу подчеркнуть: мы пришли сюда лоббировать интересы образования. Не вида или типа образовательного учреждения, а самой системы образования — от дошкольных учреждений до присвоения ученых степеней. И тут, и там — у нас везде проблемы. Скажем, известно: дошкольные учреждения получают определенные дотации от государства. Вот и стараются ловкие люди в них записать очень многих. В результате записавшихся в детские дошкольные учреждения намного больше, чем реально их посещающих. Но деньги идут из бюджетов по списочному составу. А присвоение ученых степеней кандидата и доктора наук? До недавнего времени у нас не было даже действующего положения на сей счет.

Конечно, Закон «Об образовании» и Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в целом можно оценивать как очень прогрессивные. Что нам дали, в частности, эти законы? Прежде всего автономию учебных заведений, и особенно учебных заведений профессионального уровня, профобразования. Такую автономию, какую сейчас получили у нас высшие учебные заведения, имеет редкая страна мира.

Мы получили также колоссальные возможности вариативности содержания образования, организации учебного процесса. Порой вариативность у нас даже переходит рамки здравого смысла. Например, любой человек может написать учебник для средней школы. Министерство образования может трижды отвергнуть этот учебник, но и тогда человек имеет право его издать, а субъект Федерации — закупить учебник и пустить в школу. И все это будет полностью в соответствии с действующим законодательством.

Однако важнее то, что законодательство позволяет нам все-таки сохранять основные параметры системы образования России. Если брать число образовательных учреждений, то мы их не уменьшили в целом по стране. Мы не сократили число преподавателей ни в высшей, ни в средней школе. Число преподавателей даже возросло. (Если, например, у нас 7 лет назад на одного учителя в школе было в среднем 16 человек в классе, то сейчас — в среднем по стране 15 человек в классе).

Мы сейчас имеем 246 студентов вузов на 10 тысяч населения — наилучший показатель за все годы и в России, и в Советском Союзе. Это уже о чем-то говорит. Конечно, важна пропорция: сколько из них бюджетных, сколько контрактных студентов. Но то, что у нас число молодежи, обучающейся в вузах, растет, — тоже факт.

Вот почему я хочу подчеркнуть: к вопросам пересмотра действующего законодательства следует относиться без спешки и суесть. Мировой опыт говорит о том, что к пересмотру действующего законодательства обращаются раз в 10–15 лет. Вопрос о том, как часто надо пересматривать законодательство в области образования, конечно, зависит от стабильности в государстве — социальной, экономической, политической. Это естественно. Если происходит смена политического режима, то, естественно, происходит корректировка идеологических правил, в частности в области образования.

Так что принимать ключевые решения в России нам придется самим, как говорится, здесь и сейчас. Думаю, нам целесообразно вести речь о поправках к законодательству, а не о новой редакции уже принятых законов.

Что еще? Остаются вопросы принципиально важные, но не имеющие достаточного концептуального решения. Для примера упомяну принцип конституционного права — право равенства граждан на образование, в частности, право граждан на равный доступ к высшему образованию на конкурсной основе.

А в жизни, даже если мы отменим любые формы досрочных региональных олимпиад, совмещенных экзаменов в школах и так далее, это не будет фактической реализацией конституционного права. Потому что не поедут дети из далекой Якутии или Бурятии сдавать экзамены в московские вузы. У них просто нет денег, чтобы поехать в Москву. Но даже приехав, они вряд ли успешно сдадут экзамены. Потому что в сельских школах нет ни одного нового физприбора, химвещества давно отсутствуют, а компьютеры там дети видят только по телевизору.

Поэтому, прежде чем говорить о конституционном праве равенства возможностей доступа к высшему образованию,

надо обеспечить конституционное право на получение общего среднего образования. Если мы этого не достигнем, нам надо подумать о каких-либо механизмах, которые оставляли бы детям из далекой деревни шанс поступать в московские вузы наравне с московскими школьниками.

Конечно, мы должны думать еще и о реалиях федерального бюджета, бюджетах субъектов Федерации и муниципального уровня и понимать, что в условиях нехватки средств требовать гарантий для системы образования вряд ли практично.

Я вот недавно получил официальное заключение Минфина на нашу федеральную программу. Там говорится, что принятие федеральной программы развития образования нецелесообразно, потому что мы не можем обеспечить средствами даже те программы, которые уже есть. И что, например, федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» обеспечен в рамках бюджета 1999 года на 34 процента – на одну треть, с новыми проектами будет еще хуже.

У нас намного меньше, чем в других странах, налоговых льгот для внебюджетных средств системы образования. Нам следует законодательно легализовать те внебюджетные доходы, которые все равно поступают от родителей в общеобразовательные учреждения, но пока никем, как следует, не контролируются. Поправки к законам, связанные с налоговыми льготами, которые помогли бы системе образования при отсутствии у нее достаточных бюджетных средств, надо считать первоочередными.

Статус работников образовательных учреждений, статус учителя? Конечно, мы все за то, чтобы этот статус повышать. В свое время в Союзе ректоров (Вячеслав Александрович Миронов, может быть, помнит) мы обсуждали вопрос о статусе ректора высшего учебного заведения: быть ли ему государственным служащим? Мы тогда решили, что свобода дороже денег. И принцип выборности ректора – важнее принципа назначения.

Но учитель у нас проходит не по выборному принципу, а по принципу приема на работу по контракту. Может быть, прежде всего обратить внимание именно на статус учителя? Какую найти здесь формулировку? К какому уровню отнести статус учителя? Это не такое уж простое дело. Например, возникнет вопрос: а чем врач хуже учителя? А чем работник милиции хуже учителя? И начнется цепочка. Еще одна сложность: как известно, принято решение о повышении заработной платы всем бюджетникам, кроме госслужащих. Если мы отнесем учителя к категории госслужащих, мы должны будем с 1 июля отменить принятое повышение и выплачивать ему заработную плату без повышения.

Мы пока говорим о федеральном законодательстве. Однако, как это ни парадоксально, большая часть учащихся, большая часть учителей системы образования (две трети, а может быть, три четверти системы образования по численности находится на муниципальном уровне и на уровне субъектов Федерации) живут не только по федеральным законам.

И мы просили бы Совет Федерации осенью провести слушания на эту важнейшую тему. Со своей стороны мы проведем соответствующий мониторинг региональных законодательств в области образования, будем иметь анализ данных по каждому субъекту Федерации, будем готовы вынести на обсуждение таблицу, в которой охарактеризуем систему образования субъекта Федерации в сравнении с другими субъектами Федерации. Такой анализ (по двенадцати показателям) мы проведем, сравнивая соответствие местных законов действующему законодательству федерального уровня.

Недавно мы создали специальную структуру при министерстве – Центр образовательного законодательства, который будет заниматься предварительной проработкой законопроектов с привлечением специалистов соответствующего уровня из лучших образовательных учреждений.

Не отрывайтесь от земли

Лев КУРАКОВ, председатель Госсовета Чувашской Республики:

– Находясь на вершине законодательной власти, не могу, не имею права отрываться, как говорится, от земли, от ее фундаментального основания. Основанием общественного благополучия я считал и считаю проблемы, связанные с образованием. В нашей стране оно всегда было локомотивом, обеспечивающим социально-экономическое развитие. Мы можем серьезно говорить о возрождении России в целом и субъектов Российской Федерации только через образование – иного пути нет. По крайней мере, никто не знает другого пути.

Когда законы обсуждают в Государственной Думе и Совете Федерации, мои коллеги по Федеральному Собранию охотно обсуждают проблемы образования. А когда доходит до принятия срочно необходимых законов, откровенно говоря, не торопятся. С этим я не могу согласиться.

Я не могу, уважаемые коллеги, согласиться и с частью того, что здесь нам сказал министр образования. Владимир Михайлович Филиппов – очень уважаемый мной, очень энергичный человек – верно говорит о том, что был принят хороший Закон «Об образовании», но жизнь вносит свои коррективы, ставит новые задачи. В этом смысле я полнос-

тью разделяю оценку правовой ситуации на nive образования, которую дал Владимир Михайлович.

Но не могу согласиться с тем, что министр, как мне показалось, разделил мнение Минфина о том, что раз нет денег, то и национальная доктрина развития образования, и Федеральная программа развития образования как бы не ко времени, не ко двору.

Глубоко убежден, что, отодвигая в долгий ящик ключевые программы образования, не дождемся и не добьемся их финансирования. Те руководители Министерства экономики Российской Федерации или Министерства финансов, которые хотят нас убедить, что в условиях нехватки средств доктрина или программа – это практически трата времени, либо лишены достаточной информации о сути проблемы, либо сознательно ставят телегу впереди лошади.

Мы должны безотлагательно принимать комплексную, именно российскую национальную программу, обеспечивающую развитие образования в XXI веке. Надо видеть и понимать будущее, тогда и карман наполнится. Обсуждая в нашей республике программу «Новая школа», программу поддержки сельских школ, программу здоровья сельской молодежи и программу воспитания, мы, конечно же, не имели достаточных средств. Но постепенно мы их получили и, что особенно актуально для сегодняшней России, не потратили их бесцельно.

Мы много и охотно говорим о реформах, а молодежь в этих реформах не видим. А это конкретные люди, с конкретной судьбой, которая складывается или не складывается сегодня. Они не могут и не хотят ждать, когда у Минфина появятся деньги. Это еще один существенный аргумент в пользу срочной необходимости Федеральной программы развития образования и, если хотите, национальной программы, кодекса образовательного государства.

Надо работать на перспективу, и тогда многие стороны жизни в процессе обучения и воспитания не потребуют очень больших финансовых средств. В Чувашской Республике, например, программа «Новая школа» позволила за последние пять лет превзойти средние показатели по числу студентов на 10 тысяч населения. Конечно, это количественный показатель. Но мы получили и главное – новое качество образования. Вот почему я думаю, что лучше иметь хороший, выверенный проект и, согласно проекту, строить российский образовательный дом.

Будем реалистами

Владимир БОРИСЕНКОВ, вице-президент Российской академии образования:

– Если мы должны законодательно обеспечить приоритетность образования и науки в перспективе, то говорить о том, что мы можем это сделать сегодня, было бы просто нереалистично. Мы просто обязаны понимать и соотносить свои задачи с современными возможностями государства – иначе, кроме пустых слов и пустых намерений, ничего у нас не получится.

Не теряя перспективы, сохраняя ее на будущее, выстраивая такие-то сроки перемен, я не знаю, может быть, на 2005–2010 годы, в ближайшее время мы должны сосредоточиться в области совершенствования образовательного законодательства на том, что реализуемо без особых дополнительных затрат. Поэтому все поправки к законам, которые есть, я бы рассматривал прежде всего с этой точки зрения. Иначе, кроме разрыва между словом и делом, у нас ничего не получится.

Есть ли проблемы, которые можно решить с помощью законодательства и без дополнительных средств? Есть. Одна из них – беспризорные дети. Закон «Об образовании» позволяет отчислять учащихся из образовательных учреждений, вот они и пополняют категорию безнадзорных. Сегодня огромная часть юношей и девушек имеют образование всего четыре-пять классов. России необходим закон хотя бы о девятилетнем всеобуче.

Следующая группа проблем – это проблемы сопряжения федерального и регионального законодательства в области образования. Для России это дело особой важности – наши этносы имеют очень большую историческую глубину. Русский историк Владимир Соловьев писал: «Велика Россия, оперлась одним локтем на Запад, другим на Восток, и сколько бы это ей могло дать». А вот пока у нас это дает не много. Чаще всего дает конфликты.

Приоритетным должно стать совершенствование законодательства в области воспитания. Кое-что здесь уже наработано, наш Институт семьи и воспитания этим интенсивно занимается. Здесь также не требуется значительных средств, основные черты идеи просматриваются – это любовь к своей стране, к отечеству, уважение к ее истории, забота о ее будущем и понимание того, что основу благополучия и достоинства отечества составляет культура.

Сегодня национальная идея состоит в том, чтобы поддерживать культуру образования, здоровье граждан. А будут они здоровые, культурные и образованные, они сами разберутся: какая у них национальная идея и что они будут строить. Но упаси Бог поручать это дело суетливым и часто нечистым на руку группам столичных экспертов, которые просто истратят деньги. Ничего хорошего из этого не получится.

Право должно быть реализовано

Владимир СЫРЫХ, заведующий отделом социологических проблем реализации законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук:

— Главная проблема, с моей точки зрения, состоит в том, что многие важные нормы законообразования, которые устанавливают льготы, права и полномочия субъектам образовательных отношений, сегодня не в полной мере действуют. Необходима разработка механизмов, позволяющих реализовать права и свободы, которые предоставлены участникам отношений действующим законом.

Мне думается (об этом тоже говорилось), очень важна проблема порядка проведения конкурсных испытаний поступающих в вуз. Мы с вами прекрасно понимаем, что это фактически игра, особенно там, где идут престижные профессии: юриста, экономиста. Мы знаем, что вакантные места на государственное обучение нередко расписаны ректором заранее и давно, примерно в марте-апреле, уже известно, кто поступит.

Почему так происходит? Потому, что у нас нет порядка обжалования решений конкурсной комиссии. Если вас зааттестовали, то подавайте заявление в эту же конкурсную комиссию, там разберутся, — разве это порядок? Но еще со времен Древнего Рима говорится: никто не может быть судьей в собственном деле. Я бы организовал апелляционные комиссии при субъектах Российской Федерации.

Абитуриенты должны сдавать основы правоведения, конституционное право, гражданское право, уголовное право... Экономисты придумали ввести в экзаменационные дисциплины основы экономических знаний. А где им школьник научится? Родители платят деньги, нанимают репетиторов. А почему? Есть стандартная школа, она дает определенные знания. По этим знаниям, будьте добры, аттестуйте поступающих в вуз.

Часто мы говорим, что финансовое благополучие вуза — дело самого вуза. Трудовой коллектив в поте лица какими-то правдами и неправдами зарабатывает деньги. Реализуя, допустим, платные образовательные услуги, организуя платное обучение специалистов. А кто их распределяет? А их распределяет ректор. Извините, на каком основании? Госбюджет — пожалуйста, это деньги бюджетные, и ты как руководитель их распределяй. Но если коллектив заработал деньги, а директор ими распоряжается — это, мне кажется, непорядок. Право утверждать смету расходов должно быть

предоставлено трудовому коллективу. Преподаватели это поймут и оценят, ну а ректоры если и не оценят, то в конце концов поймут, что здесь справедливость тоже должна быть.

И последнее — роль прокуратуры. Согласно положению о прокуратуре, она обязана выявлять противоречия между законом субъекта Федерации и федеральным законом. Ей предоставлено право обращаться в суд субъекта Федерации с требованием отменить эти противоречия. Сколько прокуратура сделала по образовательным законам представлений в суды и сколько отменено противоречий между федеральным и региональным правом? Ни одного. А почему? Прокуратура должна не отстраняться от процесса образования, а помогать, решать общие наши задачи.

Мы потеряли целое государство

Юрий ЗАБРОДИН, руководитель департамента профессионального обучения и развития человеческих ресурсов Министерства труда и социального развития РФ:

— Мы работаем довольно давно и довольно тесно с Министерством образования, документы, которые здесь представлены, нам хорошо известны. В целом мы их поддерживаем. Однако есть аспект, который мы чувствуем, может быть, острее, чем Министерство образования. Речь о том, что происходит с выпускниками образовательных учреждений после окончания школы и вуза, каким образом они устраиваются на российском рынке труда и как эта проблема постоянно обостряется. В том числе — в силу несовершенства образовательного законодательства.

Цель образования — обеспечить устойчивое формирование и реализацию гражданской и профессиональной карьеры человека, являющегося гражданином России. Что здесь, с нашей точки зрения, важно? Мы, конечно, должны обеспечить социальную защиту профессионала, устойчивую и безопасную реализацию профессиональной карьеры.

Мы потеряли более 20 миллионов человек экономически активного населения — целое государство. При том, что до 10 миллионов человек экономически активного населения фактически безработные (по методологии МОТ). Я думаю, что при любых прочих равных условиях изъятие из экономики, из государственной жизни порядка трети национального экономического ресурса неизбежно должно было привести ко многим из тех последствий, которые мы имеем сейчас. Очень высока в России и профессиональная миграция. Мы знаем, что порядка 15 миллионов человек, а то и больше, ежегодно меняют свое место работы, переезжая из региона в регион.

В рамках минимальных социальных гарантий необходимо определить специальные образовательные, национальные образовательные стандарты, включая не только сугубо профессиональные, но и культурные, и языковые. Нам необходима независимая система оценки профессионализма работника. Короче говоря, нужна независимая от работодателя, от образовательных учреждений и от государства система, подержанная всеми тремя участниками этого процесса.

Почему это важно? Во-первых, это, конечно же, система социальной защиты работника. Но это важно еще и потому, что, если мы такую независимую систему профессиональной сертификации работника будем иметь, мы можем перейти к системе тарифной оплаты труда, о которой много говорим и к которой, к сожалению, никак не можем приблизиться.

Проблема следующая — связь профессионального образования и профессионального труда. Эта связь, как известно всем, очень прилично разрушена с разрушением административной системы. Исчезла реальная возможность связать профессиональное образование и профессиональный труд, образовалась колоссальная пропасть между тем, что предлагает рынок образовательных услуг, включая регулируемый рынок образовательных услуг, и тем, что происходит на официальном рынке профессий и рынке труда российских регионов.

Выпускники начальной профессиональной школы (до 80 процентов) не находят себе места работы по специальности. Где-то примерно на 70 процентов не востребована средняя специальная школа и порядка пятидесяти — высшая профессиональная школа. Это данные официальной статистики. И это, конечно, катастрофические цифры. Мы говорим о современном производстве, новых технологиях, а система повышения квалификации персонала предприятий уменьшилась раза в три, в пять раз уменьшился объем образовательных услуг в сфере производства. И законодательной базы на этот счет вообще никакой нет.

Нужно создавать механизмы сопровождения профессиональной карьеры, которые включают в себя профессиональное консультирование, профессиональную ориентацию, которая начинается в профессиональной школе, а продолжается в профессиональном труде. Вопрос — какова степень либерализации этой связи — это уже проблема конкретного механизма.

Я очень уважаю академическое образование, сам тридцать с лишним лет отдал высшей школе. Но считаю, что экономика любого государства делается не людьми с академическим званием (они участвуют в культурном развитии государства), экономика на две трети держится на людях, которые имеют так называемые ремесленные профессии. Это мастера своей

специальности: мастера-дантисты, мастера-ремонтники, мастера-водопроводчики и так далее, одним словом — евромастера.

Экономика не выносит абсурда. Однако инвестиции в образование почему-то стали рассматриваться налоговыми службами как дополнительный доход гражданина. Если предприятие посылает работника на учебу и платит за эту учебу, это рассматривается как дополнительный источник дохода гражданина и облагается налогом с физического лица. И таких разрушительных решений у нас на самом деле довольно много.

Растущая тревога

Валерий СЕМИН, генеральный секретарь Российского союза ректоров:

— Хотелось бы приветствовать сам факт обсуждения вопроса о совершенствовании законодательства в образовании в комитете Совета Федерации. Потребность в этом исключительно велика, и продиктована она не столько проблемами собственно правового характера, сколько реальной ситуацией в образовательной сфере, которая вызывает растущую тревогу в обществе.

Проблемы в сфере образования нарастают, и их пока больше, чем решений. В том числе и потому, что законодатели не смогли отыскать верный путь преодоления противоречий, которые присущи изменившейся социально-экономической ситуации.

Проблема дня — это защита прав и свобод личности в сфере образования. Проблема эта обусловлена тем, что основополагающие права личности провозглашены Конституцией и законодательством только декларативно, но механизмы их обеспечения и защиты не закреплены законом. Законом провозглашено всеобщее среднее образование, но год от года увеличивается число детей и подростков, оставшихся вне стен школы. Законом провозглашено равноправие граждан в сфере высшего и среднего профессионального образования. Но в действительности увеличивается доля молодежи, которая не может воспользоваться своим правом, не располагает средствами для обучения в высших и средних специальных заведениях. Закон обещает развитие системы государственных образовательных учреждений. Но они хиреют из года в год из-за сокращения ассигнований.

Основная причина нарушения законных прав граждан в образовательной сфере — все-таки в снижении роли государства, исполнительных органов власти в центре и на местах. Практически ликвидирована существовавшая ранее система надзора над своевременным и полным охватом де-

тей обучением в школе. Законодатель не учел, что дети не могут сами проявить о себе заботу, что не у всех детей имеется полноценная семья, способная заняться их образованием. В особо уязвимом положении оказались дети из семей беженцев, а также из семей граждан из стран СНГ, проживающих в России. Нередко их просто отказываются принимать в школы, другие учебные заведения.

Противоречит основополагающим требованиям законодательства и тяжелое финансовое положение учебных заведений. Получили широкое распространение практика несвоевременной и неполной оплаты труда учителей, преподавателей, отсутствие средств на оплату коммунальных услуг, на приобретение учебной литературы, пособий и оборудования. Хорошо известно, что к этим суммам еще прибавляется низкая стипендия. Все это и многое другое порождает растущее неравенство в сфере образования, и статистика показывает, что по охвату молодежи обучением мы неуклонно все-таки катимся назад. Доля неграмотных и малограмотных в составе молодежи у нас отшатнулась к показателям конца сороковых годов.

Законодатели призваны в этой ситуации сделать вывод и не только закрепить права личности на образование, но и определить гарантии их обеспечения, механизм контроля за их соблюдением.

Прав, конечно, Владимир Михайлович Филиппов, когда говорит, что наши законы прогрессивны и с их помощью мы не только выживаем, но все-таки еще имеем возможность развиваться. Да, в Законе «Об образовании» была сделана попытка ввести в практику федеральные программы развития образования на очередной год. В действительности такие программы были, но они остались номинальными. И попытки утверждения в Госдуме реальной Федеральной программы образования оказались неподъемным делом. Вывод? Надо безотлагательно искать инструменты реализации государственной политики в образовательной сфере. И, возможно, надо начать с национальной доктрины образования.

Вольно или невольно законодатель поощрил умножение числа законов и подзаконных актов, их усложнение и перегрузку второстепенными деталями в ущерб четкому определению и безусловному исполнению фундаментальных норм права.

Установлено много новых процедур, включая лицензирование, аттестацию, аккредитацию, введение новых инструментов регулирования деятельности учебных заведений, начиная с образовательных стандартов, и так далее.

Почти все процедуры по созданию образовательных учреждений расписаны, обязанности определены.

Но все это работает со скрипом или в ряде случаев не работает. Более того, все это служит приводным ремнем нескончаемой бюрократической волокиты, ведет к поборам, созданию множества сомнительной пользы органов, к образованию всяческих комиссий. Уже есть сообщества людей и целых учреждений, которые этим кормятся, этим живут и на этом паразитируют.

За примером далеко ходить не надо. Возьмем наши вариативные школьные учебники. На два десятка школьных предметов к началу прошлого года у нас насчитывалось 900 учебников федерального комплекта, которыми удалось обеспечить всего 30 процентов нуждающихся в них учащихся. Зачем такая вариативность, которая лишает учебников 70 процентов учащихся школ?

Во многих учебных заведениях нет мела, парт, столов, не говоря уже о компьютерах, лабораторного оборудования. Учителя, самые законопослушные и терпеливые граждане нашего общества, бастуют из-за многомесячных задержек заработной платы. Выпуск учебной литературы для средних специальных учебных заведений России за восемь лет сократился в 20 раз, а для профессионально-технических — даже в 29 раз. Зато все эти учебные заведения сменили вывески на колледжи, лицеи, технические школы. Наше законодательство часто обязывает заниматься второстепенными делами. Увязание в законодательных деталях привело к тому, что сегодня деятельность учреждений образования регулируют почти 500 федеральных правовых и нормативных документов. Свои законы об образовании принимают в республиках, краях и областях, и вслед за изданием этих законов субъектами Российской Федерации создаются целые министерства образования. Мне пришлось наблюдать провинившегося руководителя учебного заведения, которого местный министр со всей серьезностью спросил: «Как с тобой поступить, по справедливости или по закону?».

Конечно, проблема не в крайностях, разумные люди умеют их избегать. Проблема — в системе подготовки, принятия и, особенно, исполнения законодательных актов. Не подвергая сомнению большую, серьезную работу, которую проводят законодатели и исполняющие их волю органы власти, хотелось бы высказать следующие предложения, направленные на укрепление основ самой системы законности и правопорядка в образовательной сфере.

Первое. Необходимо серьезно заняться правами и свободами личности, обратив первоочередное внимание на предоставление реальных гарантий этих прав и свобод, на определение процедур и механизмов надзора за их соблюдением,

на повышение ответственности должностных лиц за соблюдение основополагающих норм права.

Второе. Повернуть законодательство от частных проблем к общим, усилив нормативную сторону права как регулятора отношений, отказаться от попыток регламентации деталей, предметного предписания того, что и как должно делаться в учебных заведениях.

Третье. Законодательно установить отправные принципы и механизмы реализации государственной политики в области образования, которая должна носить перспективный характер, выражая интересы всего общества в целом.

Четвертое. Необходимо поднять роль и ответственность государства в образовательной сфере, устранить зазоры в противоречии между федеральным уровнем, субъектами Федерации и местным самоуправлением.

И последнее. Единственный критерий эффективности законодательства – это его соблюдение. Сегодня учащиеся и педагогический персонал поставлены в бесправное положение, а все мы хорошо знаем, что бесправие в учреждениях образования подрывает правопорядок в обществе в целом. Совершенствование законодательства в области образования должно начинаться с наведения элементарного порядка, с соблюдения буквы и духа закона.

Когда взятки не гладки

Геннадий ПОЛОЗОВ, старший помощник Генерально-прокурора Российской Федерации:

– Из года в год (во всяком случае, в статистическом выражении) прокурорская активность в надзоре за образовательным законодательством становится на порядок выше, чем раньше. Должен заметить, что это не является следствием только высокого энтузиазма прокурорских работников, а в значительной степени такую динамику определяет тот факт, что в наших учебных заведениях из года в год нарушений законности становится все больше и больше.

Мы замечаем, что наша школа дегуманизируется, коммерциализируется – к примеру, штрафы у нас не применяют ни на производстве, ни в тюрьмах, ни в колониях, ни в армии. Административные штрафы у нас вводят только в школах и в ряде высших учебных заведений. То есть педагогика, которая, я помню, на заре реформ провозглашалась как педагогика сотрудничества, вырождается в педагогику администрирования. Причем штрафные санкции абсолютно незаконные. Они приводят к нелепой ситуации, когда получается: чем хуже дисциплина в школе, тем лучше самой

школе, самой администрации и самому педагогическому составу, брать штрафы с недисциплинированных учащихся – верх абсурда.

О дегуманизации школы мы говорим еще и потому, что, по нашим наблюдениям, с предоставлением школе большей самостоятельности, независимости, со снятием вневедомственного государственного контроля мы стали наблюдать массовое отчисление трудных подростков и неудобных учащихся из школ. Эти дети пополняют армию беспризорных, армию наркоманов, армию малолетних преступников и так далее.

С удовлетворением воспринял позицию министра образования Владимира Михайловича Филиппова, который в одном из своих газетных интервью заявил: «Не хочу быть министром обучения». Мы поняли так, что министр Филиппов хочет быть министром образования, которое включает в себя и обучение, и воспитание.

Если это действительно так, то прокуратура готова оказать любую помощь этому министру и Министерству образования в разработке необходимых законодательных положений на этот счет.

Давайте попробуем, посмотрим, что у нас из этого сотрудничества получится. На наш взгляд, не дело, к примеру, то, что сегодня в Министерстве образования вопросами воспитания занимается служба, которая ведает спецшколами, спец-ПТУ и тому подобными спецучреждениями. Это не воспитание, это называется перевоспитанием. А воспитанием, на наш взгляд, должны заниматься все службы министерства без исключения.

В порядке законодательного предложения должен сказать, что в ближайшее время прокуратура готова опротестовать все постановления комиссий по делам несовершеннолетних о направлении детей в спецшколы. Потому что с введением Закона «Об образовании» такие решения являются незаконными. В Законе «Об образовании» написано: дети с девиантным поведением направляются в специальные воспитательные учреждения только по решению суда. Поскольку эта судебная процедура в законодательстве не предусмотрена (планируется ее предусмотреть в законе о профилактике правонарушений несовершеннолетних, который обсуждается уже третьим созывом парламента, и до сих пор конца и края этому обсуждению нет), целый блок воспитательно-образовательных учреждений действует сегодня, по существу, незаконно.

При этом специальных школ у нас катастрофически не хватает. Хотя бы одну спецшколу на регион мы должны иметь. Это не дело, когда с Сахалина девочку везут в Под-

москowie в чеховскую спецшколу для девочек, единственную на всю Россию.

Давайте разберемся...

Григорий ЕРМОШИН, заместитель начальника Управления совершенствования законодательства Высшего арбитражного суда Российской Федерации:

— Я хотел бы поговорить об образовательных учреждениях как субъектах гражданского права. Мы акцентируем: законодательство об образовании — это особая отрасль, растущая отрасль права. Но в то же время образовательные учреждения находятся в системе отношений, часть которых довольно хорошо урегулирована уже действующим законодательством.

На практике мы попадаем в ситуацию, когда образовательные учреждения, ориентируясь на Закон «Об образовании» и в то же время находясь в поле норм других отраслей, попадают в некую неоднозначную и весьма трудную для них ситуацию.

Коснусь трех вопросов. **Первый вопрос связан с имущественными отношениями, в которые вступает образовательное учреждение.** Здесь, при совершенствовании законодательства об образовании, нам представляется необходимым однозначно определить — что это такое, образовательное учреждение? Это учреждение особого вида? Тогда нужно регулировать и вводить в законодательство об образовании нормы, регулирующие его как юридическое лицо особого статуса. Либо на него распространяются общие нормы гражданского права.

Сейчас, при разрешении споров в арбитражных судах, мы вынуждены, понимая ситуацию, складывающуюся в образовательной сфере, находить какие-то такие ходы, не совсем, скажем так, прямолинейные.

Второй вопрос — образовательное учреждение как субъект налоговых отношений. И здесь опять-таки возникает проблема. Существует Налоговый кодекс. В Налоговом кодексе существует статья, которая говорит, что налоговые льготы действуют только те, которые прямо установлены налоговым законодательством. Коллизия норм законодательства об образовании и Налогового кодекса опять-таки ставит образовательное учреждение в проблемную ситуацию.

Одновременно следует, на наш взгляд, обратить внимание на образовательные учреждения и как на субъект бюджетных правоотношений. Тогда мы уже на уровне законодателя сможем не вносить в образовательную сферу коллизий, из которых потом мучительно ищем выходы.

Третья серьезная проблема связана с созданием государственных образовательных учреждений. Как ни странно, попытки как-то уравнивать формы собственности в законодательстве об образовании повлекли за собой ситуацию, когда государство, учреждая государственные образовательные учреждения, создает им дополнительные проблемы. Я имею в виду и аттестацию, и аккредитацию. Странная ситуация получается. Мы создаем государственное высшее учебное заведение, компетентные органы решают все вопросы — кадров, помещений, но Министерство образования вынуждает его доказывать свою состоятельность. Несколько лет студенты будут выпускаться с дипломами непонятного статуса. А ведь государственное образовательное учреждение сразу обладает государственной печатью, другой оно не имеет. Где логика?

Мы столкнулись при рассмотрении некоторых дел в арбитражных судах и с такой межведомственной проблемой. Скажем, участие в создании государственного образовательного учреждения принимают и Министерство финансов (как держатель бюджетных средств), и Министерство госимущества (как держатель имущества), и Минобразования (которому переданы функции учредителя). Если посмотрите внимательно Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» или Закон «Об образовании» и попытаете наложить их установки на сложившиеся в государстве взаимоотношения между тремя полномочными органами государственной власти, вы найдете там массу противоречий. Кому предъявлять, например, иск по неплатежам за электроэнергию? Мне кажется, это очень серьезная проблема, хотя в этой части судьбу образовательных учреждений можно достаточно четко прописать и отрегулировать.

Мне довелось по роду моей научной деятельности заниматься законодательством субъектов Федерации и сравнивать его с федеральными законами. Здесь уже говорилось, что примерно на 90 процентов содержание законов субъектов Федерации повторяет федеральные законы. Но, перенося нормы федеральных законов на уровень субъектов Федерации, в том числе те нормы, которые регулируют гражданские отношения, налоговые отношения и иные, мы, по сути дела, позволяем субъектам Федерации внедряться в эти отношения. А отсюда начинаются коллизии, которые, слава Богу, пока в арбитражные суды еще не вышли, но я думаю, что скоро это произойдет.

Скажем, в Новосибирске существовал институт непрерывного образования и все его признавали как государственное образовательное учреждение. Когда мы по одному из дел обратились в Министерство образования, нам сказали, что они такого института не знают.

Мне кажется, что компетенция субъектов Федерации в образовательной сфере должна быть такой, которая бы исключала возможность принятия ими норм федерального уровня или, по крайней мере, дублирования федеральных законов. Мне кажется, у субъектов Федерации уже потерял интерес к разработке собственных законов в образовательной сфере.

Деструктивные тенденции

Михаил БУРЕЛАВА, директор Научно-образовательного центра Российской академии образования:

— Все деструктивные тенденции развития системы образования сегодня объясняют отсутствием финансирования. Однако это поверхностный подход, потому что попытка свести причины деструктивных тенденций развития системы образования лишь к влиянию внешних факторов малопродуктивна, она не интенсифицирует внутренние резервы системы образования. Дайте нашей школе сегодня любое финансирование и, многие со мной согласятся, в ней почти ничего не изменится. Потому что школа сегодня работает в рамках старой образовательной парадигмы, в соответствии с морально устаревшей законодательной базой.

Современный кризис образования обусловлен глубокой пропастью между достижениями педагогической науки и практикой обучения. Школа сейчас чувствует ответственность не перед детьми и их родителями, а прежде всего перед управленческими структурами. И поэтому школа сегодня не является культурным центром, где воспитывают ребенка. Сегодня управление образования выступает в качестве заказчика, исполнителя и контролера, а также интерпретатора современных научных достижений.

Решение проблемы возможно на пути создания научно-образовательных комплексов в регионах, которые стали бы центрами научно-методической разработки, сопровождения учебно-воспитательного процесса в школе, но не несли бы, подчеркиваю, какие-либо управленческие функции.

Несколько слов хотел сказать о проблеме высшей школы. Хорошо, что в Законе «Об образовании» говорится о равных правах между государственными и негосударственными учебными заведениями. Но на деле создание и развитие негосударственных учебных заведений отдано на откуп руководителям государственных вузов.

Полагаю, что к разработке законодательных документов в сфере образования должны обязательно привлекаться педагоги, и, прежде всего, педагоги-ученые из регионов. Потому что судить об образовательной ситуации в стране, исходя

только лишь из ситуации по Москве, абсолютно неверно, в регионах — иная ситуация.

Куда идем?

Владимир ШКАТУЛЛА, ведущий научный сотрудник отдела социологических проблем реализации законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России:

— Основной вопрос государственной политики, по нашему мнению, это вопрос об уровне обязательного образования. От решения этого вопроса зависит состояние системы образования: сколько нужно детских садов, школ, техникумов, вузов, педагогов, каким должно быть финансирование образования и так далее. Все страны мира, в зависимости от решения этого основного вопроса, делятся на ряд групп. Страны, в которых уровень обязательного образования четыре класса, — одна группа. Другая группа — это страны, которые устанавливают обязательный уровень семь или девять классов. Далее — страны, которые устанавливают обязательное среднее полное образование или среднее профессиональное образование, и, наконец, страны, где нормой считают высшее профессиональное образование.

Возникает вопрос: можно ли найти объективные условия, определяющие уровень обязательного образования для нашей страны сегодня?

Давайте определим — как повлияет уровень образования на уровень развития страны. Выбирая уровень обязательного образования, мы получаем определенный уровень развития государства, определенный уровень благосостояния человека, семьи и общества. Между уровнем обязательного образования и уровнем развития государства, семьи, личности существует корреляционная связь.

Выбор уровня обязательного образования зависит от того, каким мы хотим видеть наше государство, человека, семью. Наше государство может оставаться сверхдержавой, например, и в следующем столетии — предпосылки для этого есть. Но оно может скатиться в разряд слаборазвитых стран. Вряд ли в России этого кто-нибудь хочет. Цель политики нашего государства определена в статье 7 Конституции Российской Федерации — у человека должно быть такое образование, которое позволит ему обеспечить достойную жизнь и свободное развитие, обеспечить достойную жизнь его семьи.

Если мы выберем уровень обязательного образования — начальная школа, то наш человек на рынке труда сможет найти работу только подсобного рабочего, не сможет содержать семью. Квалифицированных рабочих нужно будет приглашать

из Швеции, Германии, Китая и других стран. Государство не сможет иметь совершенную армию — гражданин с таким образованием не в состоянии обслуживать сложную технику.

Если мы хотим выжить в следующем столетии, нужно выбрать реально возможное — обязательное среднее профессиональное образование. В этом случае человек на рынок труда выходит как мастер, он сам может создать рабочие места, может обеспечить себя, семью, а значит, и государство.

**Из рекомендаций парламентских слушаний
«О совершенствовании
законодательной базы образования»**

Участники парламентских слушаний, рассмотрев вопрос о роли образования на современном этапе развития общества и проанализировав ситуацию с законодательным обеспечением отечественного образования, отмечают следующее:

- На пороге нового века резко возросли роль и значение образования в жизни общества. Образование становится одним из основных факторов, определяющих уровень развития государства и благополучия его граждан. Для обеспечения позитивных изменений в образовательной сфере, приведения ее в соответствие с запросами личности, общества и государства необходима развитая нормативная правовая база.

- Участники парламентских слушаний констатируют, что до сих пор при проведении государственной политики в Российской Федерации образование не признается одним из ведущих факторов прогрессивного развития общества.

- Несмотря на целенаправленную работу законодателей до настоящего времени в Российской Федерации не создано комплексной нормативной правовой базы, обеспечивающей достаточно полное регулирование правоотношений на всех уровнях образования, экономическую поддержку образовательных учреждений, социальную защиту обучающихся и работников образовательных учреждений.

- Не осуществляется должная координация между законодательными (представительными) органами государственной власти различных уровней в вопросах правового регулирования отношений в области образования.

- Формирование комплексной законодательной базы образования во многом затрудняется из-за отсутствия национальной доктрины развития образования Российской Федерации.

Материал подготовила
А. КУЗНЕЦОВА

«Образование и наука: современное состояние и перспективы развития на рубеже третьего тысячелетия» — тема парламентских слушаний, которые состоялись в Санкт-Петербурге.

С предложением провести такие слушания выступили в феврале нынешнего года участники юбилейной научной конференции, посвященной 275-летию Санкт-Петербургского университета. Болевой точкой для многих из них была и остается фактически узаконенная дискриминация вузовской науки: зарплата профессорско-преподавательского состава и научно-исследовательского персонала в том же университете могут различаться на порядок! Поэтому в качестве одной из главных тем обсуждения им виделось определение статуса исследовательской работы и научного сотрудника в вузах России. В процессе подготовки слушаний их тематика разрасталась и дополнялась за счет многочисленных проблем реформы высшей школы, интеграции науки и образования и в итоге обрела нынешний вид.

Однако столь глобальное звучание не привело к размытости и повторам, напротив, разговор получился весьма конкретным, и причиной тому — острота текущего момента: в российском парламенте начинается обсуждение проекта федерального бюджета на 2000 г. С основными его параметрами образовавшихся ознакомил председатель Комитета Госдумы по образованию и науке Иван Мельников. Расходная часть увеличилась на 220 млрд рублей, или на 38 %, по сравнению с прошлым годом. Правда, с учетом запланированной инфляции и снижения курса рубля этот прирост имеет почти символическое значение. И все же любопытно проследить, как он распределяется между различными сферами потребления. Наибольший «взнос» — 88 % предусмотрен на нужды государственного управления, затем идет международная деятельность — 74 %, на культуру и здравоохранение — 50 %.

В последние два года отношение государства к образованию несколько улучшается. Действительно, в бюджете нынешнего года на эти цели заложено 20,8 млрд рублей, или 3,6 % расходной части, и в основном эта цифра выполняется. В проекте бюджета-2000 — уже 31,5 млрд, или 3,9 %. Что касается непосредственно высшей школы, на нее в текущем бюджете направляется 13 млрд рублей, или 2,2 % расходной части, а в проекте на 2000 г. эта доля составит 2,4 %. Но ведь, согласно федеральному закону, регламентирующему

сферу образования, эта норма – не ниже 3 %. Налицо все-таки явный недобор.

Существенно хуже ситуация с расходами на науку: планируется, что они прирастут лишь на 24 % и составят 14,4 млрд рублей (вместо 11,6 млрд рублей в 1999 г.), или 1,8 % от расходной части бюджета, тогда как Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» установлена планка в 4 %. При этом, посетовал депутат Госдумы вице-президент РАН Жорес Алферов, в преамбуле к проекту бюджета вновь предлагается считать утратившими силу льготы для науки и образования и нормы их финансирования.

Надо учесть еще одно обстоятельство: срок полномочий депутатов нынешнего созыва истекает в конце года. В этих условиях участникам слушаний предстояло наметить согласованный план действий. И надо отдать им должное: законодатели и представители «исполнительной вертикали» (Миннауки и Минобразования), ректоры вузов и руководители академических институтов выступали как единомышленники исходя из недопустимости дальнейшего разрушения образования и науки, необходимости повысить ответственность государства за использование результатов исследований. Характерно, что самые насущные предложения оттенялись фразой «принципиально важно». К этому разряду были отнесены – принятие в первом чтении Федеральной программы развития образования (это, разумеется, не исключает ее последующей доработки), тем более что 1,5 млрд рублей под нее уже выделены и деньги терять ни в коем случае нельзя; дальнейшая законодательная поддержка федеральной программы «Интеграция»; внесение дополнений в закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» о доступности информационных ресурсов...

Так выкристаллизовались рекомендации парламентских слушаний руководству страны, общественным организациям в сфере образования и науки, органам власти субъектов РФ и средствам массовой информации. В частности, президенту – продлить на последующие годы сроки президентской программы «Государственная поддержка интеграции фундаментальной науки и высшего образования»; Федеральному Собранию – ускорить принятие федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»; Правительству РФ – обеспечить хотя бы по минимуму достойные пенсии преподавателям и научным работникам. Государство наше так «замотало» этот насущ-

ный вопрос, что соответствующий пункт рекомендаций следует привести полностью:

Принять к исполнению абзац второй пункта 2 Указа Президента РФ от 27 марта 1996 г. №424 «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений Российской Федерации» о внесении в Госдуму в трехмесячный срок проекта федерального закона об установлении для профессорско-преподавательского состава и научного персонала пенсий в размере не ниже 80 процентов среднего размера оплаты труда по основному месту работы, исчисляемого по суммарным доходам за последние два года (с ежегодной индексацией), дата приостановления действия которого на основании Указа Президента РФ от 28 декабря 1996 г. № 1781 «О дополнительных мерах по обеспечению режима экономии при исполнении федерального бюджета» истекла 1 января 1998 г.

В беседе с корреспондентом «Поиска» Иван Мельников и его заместитель Олег Смолин заверили, что вместе с коллегами по комитету сделают все от них зависящее, чтобы в рамках представленного проекта увеличить долю финансирования образования и науки. Это возможно за счет перераспределения непомерных расходов на госуправление и международную деятельность. Кроме того, нуждаются в тщательном анализе статьи доходов, которые, как показывает практика, таят либо незамеченные, либо искусно скрытые составителями бюджета ресурсы. Предвидят они и возражения, и сопротивление: мол науке и образованию и так много дали, другим и того меньше... В общем, закрепить и развить локальные успехи (вроде компенсации расходов на литературу для профессиональных учебных заведений), добиться законодательно установленных объемов финансирования – нереально.

Как подчеркивали участники слушаний в Петербурге, до тех пор, пока вложения в российскую науку и образование будут рассматриваться как затраты, нам суждено латать «тришкин кафтан».

А. СОСНОВ

«Поиск». 1999. № 36



Первым из министров вновь созданного правительства премьер-министр России В.В.Путин заслушал доклад министра образования. Речь шла о судьбе 39 миллионов граждан — учеников и преподавателей, работников дошкольных учреждений и детских садов, ПТУ и вузов страны. Обсуждались готовность школы к новому учебному году, проблемы ее материальной базы, задолженность преподавателям по заработной плате и отпускным, другие вопросы. Какие? Об этом министр образования Российской Федерации В.М.ФИЛИППОВ рассказал корреспонденту еженедельного приложения к газете «Первое сентября» (1999. №33).

ШКОЛА—2000. ЧТО ОНА МОЖЕТ, НА ЧТО НАДЕЕТСЯ?..

— Владимир Михайлович, довольны ли вы результатом своего доклада премьер-министру?

— Это была скорее рабочая встреча с конкретными результатами. Во-первых, Владимир Владимирович Путин поручил главам администраций субъектов Федерации проконтролировать готовность каждой школы к учебному году. Что касается выплат заработной платы и отпускных, хотя это тоже компетенция субъектов Федерации, тем не менее премьер-министр дал поручение Министерству финансов проработать с каждым субъектом Федерации и там, где есть особые проблемы с невыплатой заработной платы или отпускных, помочь, чтобы снять эти вопросы. Во-вторых, обсуждались и более горящие вопросы, например массовое отключение учреждений федерального подчинения — вузов, техникумов, ПТУ — от отопления и энергоснабжения. Десятки вузов по стране отключены от электроэнергии. Тысячи студентов в регионах могут первого сентября выйти на улицы, а не в свои учебные заведения. Но стопроцентно рассчитаться с долгами не сможем — таких денег в бюджете нет. И поэтому председатель Правительства принял политическое решение — поручил Минтопэнерго обеспечить бесперебойное снабжение образовательных учреждений федерального подчинения топливными и энергетическими ресурсами. И не допускать впредь их отключения от источников снабжения из-за непоступления средств из федерального бюджета на оплату коммунальных услуг. Конечно, это чисто политическое решение премьера, но оно говорит о многом в его позиции.

— Можно ли вас понять так, что премьер-министр уже определил свои приоритеты в социальной политике и, в частности, в области образования?

— Да, у меня такое впечатление сложилось. Впервые (не было такого на моей памяти) был подписан перечень из четырнадцати конкретных поручений представителям министерств и ведомств, обеспечивающих нормальное начало учебного года. Но главное — есть надежда, что бюджет системы образования 2000 года будет лучшим за последние восемь лет, притом что бюджет 2000 года, по расчетам, возрастет на 33 процента, на образование планируют выделить на 51 процент больше, чем в уходящем году.

Выступая перед началом обсуждения в кабинете министров проекта бюджета на 2000 год, премьер подчеркнул, что нам никак нельзя потерять образование, науку и культуру, иначе скатимся в группу безнадежно отсталых стран, без всякой надежды оттуда выбраться. Эта тревога за наше будущее, как я понимаю, и нашла свое отражение в бюджете. Многие политики сейчас говорят об образовании. Мои симпатии на стороне тех, кто что-то делает для образования конкретно.

— Какие конкретные цели ставит себе само Министерство образования в наступившем учебном году?

— Таких целей три:

- разработка новых подходов и экономических механизмов финансирования школы;
- разработка новой структуры и содержания среднего (начального, основного и полного) образования;
- обновление нормативно-правового и методического обеспечения работы школы.

Важно, что совершенствование межбюджетных отношений мы ведем совместно с профильными комитетами Федерального Собрания при активном и, я бы даже сказал, инициативном участии ЦК профсоюза работников народного образования и науки. Подготовлен законопроект, позволяющий руководству субъектов Федерации (а не только руководству муниципального уровня) более активно влиять на финансово-экономическое положение школы. Речь, в частности, идет о реализации механизма соучредительства субъекта Федерации, когда, например, вопросы заработной платы были бы в ведении субъекта Федерации, а материально-технического содержания — на муниципальном уровне.

В этом году предстоит разработать комплекс предложений (в том числе в федеральное и региональные законода-

тельства) по стимулированию, расширению и упорядочению привлечения внебюджетных средств в общеобразовательную школу. Подчеркну, ни в коей мере не взамен бюджетного финансирования, а в дополнение к нему. И какими бы спорными ни казались идеи многоканального финансирования школы (а такая схема фактически уже реализуется во многих вузах, техникумах и ПТУ), но другого пути поддержания материально-технического уровня школы российская экономика в ближайшие годы нам не даст.

До конца этого учебного года планируем разработать новую редакцию Типового положения об общеобразовательном учреждении с учетом реализации разноуровневых, вариативных образовательных программ. Постараемся до конца разрешить старую проблему «юридической легализации» учебно-воспитательных комплексов, хотя на подготовленный Минобразованием России проект постановления Правительства Минюст и Минтруд дали отрицательные заключения.

В сентябре-ноябре на коллегию министерства выносятся две важные комплексные программы – «Развитие воспитания в российской системе образования» и «Сельская школа России».

Займемся всерьез вопросами воспитания. Увы, многие наши недостатки нередко есть продолжение наших достоинств. Например, признавая важность фундаментальных знаний, российская школа уделяет слишком мало внимания их практической направленности. Наши выпускники знают такие теоремы и формулы, с которыми зарубежные сверстники знакомятся только в вузах; но вот о том, как и с какой целью эти теоремы и формулы можно применять, они понятия не имеют. Многие из них не знают, как обращаться с электропроводкой, не могут починить утюг или установить компьютерную программу. Они без запинки расскажут о генетике, но не знают, как сохранить и укрепить свое здоровье.

А школа должна готовить наших детей не только к поступлению в вуз, но и адаптировать их к быстроменяющимся условиям жизни.

– Как объяснить то, что за лето вновь образовались долги учителям?

– Как известно, федеральные власти впервые за последние годы выполнили все обязательства перед регионами и впервые перечислили им все трансферты и ссуды. Добавлю, что было принято решение Правительства чуть пораньше дать регионам плановые трансферты – не в конце сентяб-

ря, а в конце августа, с тем чтобы начать своевременно учебный год.

Но пока порядка с выплатой зарплаты и долгов по отпуском нет.

С этого года Министерством финансов введена система прохождения целевых трансфертов в регионах через федеральное казначейство. Теперь деньги поступают не на счета местной администрации, а на счета федерального казначейства, точнее, его отделения в регионе. И там уже видно – на какую школу, на какую сумму заработной платы деньги запрашиваются. Другое дело, что федеральные средства составляют меньшую часть расходов на образование в регионах. И спросить региональную власть, на что и куда она тратит финансовые средства региона, могут только избиратели при выборе региональной администрации.

– А предстоящие выборы в Государственную Думу изменили каким-то образом отношение российских политиков к народному образованию?

– Сейчас все политические партии стали писать тексты своих образовательных программ. Министра и его заместителей на разрыв приглашают на их обсуждение. На съездах различных партий выносят отдельным вопросом позицию в области образования. Мы в течение года разрабатывали федеральную программу развития образования и уже приняли ее на правительстве. Но ни одна партия не подключилась к подготовке этой программы. А тут вдруг – небывалый всплеск активности.

Конечно, конъюнктурные моменты, связанные с предстоящими выборами, очевидны, но решающей роли они не играют. Прохождение в Думе бюджета по образованию – это забота не какой-то одной фракции, не какой-то одной партии. Депутаты вернутся в свой регион, и там избиратели спросят, что конкретно сделано для школы. Не помню такого, чтобы хоть одна фракция сказала: давайте образование урежем. Такого не было никогда.

– Значит, можно надеяться, что образование в новом году получит более реалистичный бюджет и можно будет подумать не только о выживании, но и о некоторых реформах?

– Более реалистичный бюджет – это было бы хорошо. Но даже это не снимет большинства наших проблем. Поэтому самое главное сейчас – не разрушить, сохранить то, что у нас есть. Мы начнем что-то реформировать всерьез, когда денег в бюджете будет намного больше. Когда начнем сто-процентно выплачивать заработную плату. Когда сможем ее

реально повысить. Пока заработная плата учителя – в среднем 400–500 рублей, ну есть какие-то небольшие региональные надбавки. Это, конечно, не та зарплата, при которой можно требовать от учителя улучшения содержания образования.

Нам бы сохранить уровень, который пока обеспечивает нормальную, в рамках государственного минимума, реализацию учебного процесса. На ближайшие два года в Федеральной программе развития образования мы запланировали только поддержку и сохранение системы образования, проведение некоторых важных образовательных экспериментов.

Но реформировать саму систему образования нам еще не под силу.

– А что нам под силу?

– Нам надо сохранить хороших учителей в школах, докторов, кандидатов наук, да и просто талантливых преподавателей вузов. Надо апробировать новые учебники, усовершенствовать их и лишь затем растиражировать.

Нельзя играть с системой, которая охватывает 39 миллионов человек.

Я говорю: давайте начнем с программы воспитательной работы. Программа реформирования содержания системы образования – это другое. Программа финансирования ПТУ – это третье. Программа экономики высшей школы – это четвертое. Программа трудоустройства – это пятое. Мы должны идти эволюционным путем. Думаю, что в 2000 году мы в образовании не станем делать какую-то революцию. Этот год нам надо посвятить накоплению опыта – раз и проведению экспериментов – два. Будет новый парламент, будет новая структура исполнительной власти, тогда мы и предложим наработанные материалы, которые можно будет обсуждать и принимать серьезные политические решения.

– Срок обучения в российской школе менялся довольно часто. Но никогда прежде это не вызывало таких жарких дискуссий и возражений, как сейчас, после предложения перейти на двенадцатилетку. Быть может, сегодня в школе лучше все оставить по-старому?

– Дело здесь не в старом или новом времени обучения. Дело в его качестве. Мы просто губим наших толковых ребят, сохраняя схему, при которой поступить в вуз можно только через репетиторство, по блату или через платную школу, платные курсы в вузе. Школа сейчас не дает достаточной подготовки в вуз. Надо реформировать особенно старшие классы, обратить особое внимание на последние классы,

сделать обязательной профилизацию – техническую, гуманитарную, естественно-научную – как минимум три направления. Но так, чтобы ребята после этих классов автоматически, я подчеркиваю, без экзаменов, поступали бы в вузы. И в США, и в Германии, и во Франции нет никаких вступительных экзаменов. Человек сдает итоговые экзамены в школе, рассылает их результат по университетам, и его где-то принимают. У нас скоро число мест в техникумах, профтехобразовании и вузах будет больше, чем число детей, которые закончат школу. А мы сами себе говорим: у нас парламент не готов принять кардинальные решения – там выборы. Страна не готова – ждем президентских выборов. Так и будем ждать у моря погоды. В Европе только мы и Украина не перешли на 12-летку.

12 лет в школе проведут те, кому нужны глубокие знания. Обязательной будет 10-летка. Это в целом чуть-чуть поднимет средний уровень образованности по стране. Если мы нагрузим предвузовские классы точными науками – мы разгрузим десятилетку. Так что споры вокруг двенадцати лет – это шум, отвлекающий от ключевых проблем, таких, например, как гарантии бесплатного образования в России. В Германии ни один человек не платит за обучение. Во Франции обучение – на сто процентов бесплатное. Даже российских ребят, которых мы посылаем учиться в Германию, там учат бесплатно в любом германском вузе.

Планируем в этом году завершить работу по изданию переработанных учебно-методических комплектов по системам Л.В.Занкова и Д.Б.Эльконина – В.В.Давыдова в связи с поставленной нами задачей о завершении в ближайшие два года перехода в целом по всей стране на четырехлетнюю начальную школу.

Много кривотолков и вокруг Федеральной программы развития образования. Между тем, как известно, Правительство России утвердило на ее реализацию сумму в 16,5 млрд рублей. Уже на 2000 год Минфин и Минэкономики согласовали выделение на мероприятия программы более 1,5 млрд рублей. Значительная доля этих средств будет направлена на реализацию подпрограммы «Индустрия образования», то есть на обновление устаревшей учебно-лабораторной базы образовательных учреждений России.

Перед началом учебного года состоялся традиционный Августовский педсовет, на котором присутствовал Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, глава администрации Орловской области Е.С. СТРОЕВ. С ним беседовал корреспондент газеты «Поиск» (1999. №35).

ОБРАЗОВАНИЕ — ПРИОРИТЕТ НОМЕР ОДИН



<...> Как это получается, что в одном конце страны администрация региона не в силах выполнить ни один договор в области науки или образования, а в другом ей искренне выражают благодарность за поддержку образования? В разных условиях существуют?

— Давайте начнем с договоров, — предложил Строев. — Я — единственный человек в Совете Федерации, яростно выступающий против так называемых договоров распределения полномочий, которые федеральные, региональные органы власти подписывают с муниципальными, а те с районными, и далее — до низу. Когда же дело доходит до финансирования, оказывается, что у местной власти никаких денег нет, никакими бюджетными договорами, никакими законами эта строчка местного самоуправления сегодня вообще не финансируется. А раз это так, то и все остальное — по восходящей становится профанацией.

Не договорами заниматься надо, а стратегией экономического развития регионов. Жалко, но факт: прожив десять лет, казалось бы, в условиях крутых реформ либеральной направленности, мы так ни разу и не смогли на государственном уровне утвердить стратегию экономического развития нашей страны. А раз нет ее, то концепцию подхода заменяют лозунги. По лозунгам можно прожить год, два, но нельзя руководить великой державой, не понимая, куда движемся. В результате — тупиковый вариант: везде не хватает средств. В первую очередь — на народное образование, медицину, не хватает денег для пенсионеров, для ветеранов войны, вовсе нет для развития отечественного производства. И чтобы «закрыть» стонущие и кричащие по этому поводу регионы, им готовы отдать любые деньги...

Вся эта бессистемность в работе породила хаос, общее непонимание и невежество. Все начинают просить, бастовать, требовать. Все — даже те, которые могут спокойно заработать. Вот почему мы у себя, в Орловской области, может быть, впервые в России поставили задачу перехода на самофинансирование, самодостаточность всех регионов.

— И регионы легко на это пошли?

— Я знал, что будет очень тяжело: у нас нет металлургических комбинатов, у нас нет алмазодобывающей отрасли, нет нефти или газа... Но у нас есть высокообразованные люди. У нас — десять университетов, академий и вузов только в Орле. По количеству студентов на десять тысяч жителей мы занимаем первое место в России после Москвы. Поэтому для нас определяющим ресурсом является интеллектуальный потенциал. В нем заложены источники нашего самофинансирования, стратегия особой экономической политики в условиях социально ориентированного рынка, частной собственности, но с гарантией защиты народного образования и обездоленных людей.

— Областной гарантией?

— Ну да. Два-три года назад мы не смогли сразу выплатить учителям отпускные. Тогда я взял деньги из фонда дорожного строительства и выплатил эти нищенские суммы, а для себя решил, что больше в такой капкан не попаду. Ничего, что недостроили дорогу, важнее, что сняли психологическое напряжение. Следом я поставил задачу перед областным законодательным собранием: записать официально в бюджет области, в бюджеты районов первой защищенной, неприкосновенной статьей зарплату и отпускные учителям, врачам, работникам культуры. А только потом — что останется — для других отраслей. Хочешь пустить деньги на другие цели — больше зарабатывай.

— Помогло? Сразу?

— Защищенная статья помогла тем, что изменила к лучшему отношение к образованию. А в этом году мы уже приняли областной закон, где зафиксировали не просто зарплату, а защиту народного образования во всем многообразии, вплоть до создания материальной базы. Мы избавились от головной боли о выплате зарплаты и отпускных, о том, как обеспечить доплаты, где найти деньги на учебники, откуда взять 25 процентов надбавок за трудности жизни учителя на селе, как издать методическую литературу... И даже в этой ситуации бюджет на народное образование перевыполнили в 2,5–3 раза.

– Может быть, ваша область на особом положении в стране?

– Вы спрашиваете, много ли нам трансфертов дают? Триста миллионов в год, а сверх мы заработали за полгода 1 миллиард рублей. Тем самым увеличили свой бюджет и в федеральный перечислили за этот срок 230 процентов. Вот что позволяет мне спокойно на Августовском педсовете вглядываться в зал, слушать, как идет конструктивный созидательный разговор. Ведь ни одного обращения типа «дайте денег на то, дайте денег на это...» нет, хотя, я знаю, нехваток много. Важнее тема, которую поднял Владимир Агибалов, наш молодой «Учитель года»: нравственное воспитание надо сделать определяющим, ведущим по отношению к общему, к техническому образованию. И я искренне поддерживаю лозунг Владимира: чтобы в следующем тысячелетии учитель, как и Россия, писался с заглавной буквы.

– Вам видится это реальным?

– От нас все зависит. Когда я шел на выборы, мы вложили 400 миллиардов рублей в промышленность, чтобы сохранить рабочие места, работоспособную экономику, а значит, и заказ на подготовку кадров, которую мы должны расширять. Мы вошли в ритм нормальных производственных отношений, когда нам требуются молодые сильные квалифицированные руки. Через систему профтехобразования, на которую перестают смотреть, как на школу недоучек, мы должны готовить мастеров высокого класса, способных трудиться, повышая культуру производства, сферы услуг, образования, медицины... У нас сегодня не хватает не рабочих мест, а профессионалов. Мы, например, купили в Германии на 100 миллионов долларов техники для сельского хозяйства, а посадить в кабины, кроме нынешних инженеров, некого. То же самое – в строительстве, где приступили к реализации программы «Славянские корни»... Традиция в подготовке кадров совершенно не обеспечивает притока современной рабочей силы в условиях рынка. Но в целом именно образование является базой развития любого общества. Я был в Сорбонне – там меньше, чем у нас, факультетов, а готовят специалистов конкретнее. Именно там я почерпнул понятие «непрерывное образование». А что это такое, конкретно увидел в Штатах. Там сенатор всегда имеет несколько высших образований: к первому профессиональному он потом обязательно добавляет высшее политическое, высшее юридическое, высшее финансовое. И все – через Интернет. А на вопрос, откуда почерпнули идею, мне ответили: у вас,

на ВДНХ, только добавили компьютерных технологий и возможности дистантного обучения. И на дому переобучили 35 тысяч человек. Не выходя за пределы своего жилья, они овладели современнейшими профессиональными технологиями. Ну и мы все явственней убеждаемся: побеждает тот, кто способен создать и владеть передовыми технологиями, кто всю жизнь может использовать человеческий потенциал.

Часом позже, в своем выступлении с трибуны, Егор Строев скажет:

– Нам часто навязывают мнение, что Россия – страна, которая вот-вот превратится в сырьевой придаток мира. Я решительно против таких подходов. Наша страна – одна из самых образованных держав планеты, и заслуга в этом принадлежит вам, учителям, всем тем, кто десятилетиями работал над всеобщим средним образованием детей. А сейчас мы стоим перед выбором, куда двигаться дальше. Сколько твердили, что пора сокращать количество институтов, техникумов, профтехучилищ. Я категорически не согласен. Наоборот, за последние несколько лет мы открыли три университета, два прекрасных военных института... В наш университет едут поступать из Карелии, Ленинградской области, Смоленской, Брянской, Ростовской... Мы будем делать все, чтобы укреплять нашу высшую школу, чтобы сохранять на Орловщине возможности получать бесплатное высшее образование. Страна не сумеет прорваться вперед, если в ней не будут готовить достаточного количества современных специалистов. Сегодня уже даже молодые предприниматели понимают, что главное – прорвавшись на рынок, иметь хорошую голову, то есть иметь профессиональные знания, знание иностранных языков, а дальше – переходить к непрерывному образованию. Если мы будем заниматься интеллектуальным потенциалом нации, Россию никто никогда не поставит на колени. Сырье все равно придаток интеллекта. Вдумайтесь, Россия сегодня – это два процента населения планеты и тридцать процентов природных ресурсов! В этих условиях приоритет образования для деятельности всех областных служб, в том числе законодательной и исполнительной власти, является определяющим.

На прошлой неделе я был в Иркутске. Побывал в музее под открытым небом, посмотрел школу того периода, когда в Сибирь были сосланы декабристы. Срублена она из кедрача диаметром до 150 сантиметров. Одежда учительницы расшита русскими узорами, изящная, вычищенная... Такая же

вымытая комната, где жила учительница, и указана ее годовая зарплата: триста рублей, при цене лошади пять рублей.

Вот я очень хочу, чтобы вам хотя бы по одной лошади в месяц платили!

А пока, понимая, что завтра идти в школу, мы в администрации подписали постановление: выделить 15 миллионов рублей на премию учителям и работникам профтехучилищ. Перед началом учебного года вы ее получите.

После такого подарка собравшихся ждал еще один – весьма неожиданный. В зал под звуки музыки стали входить дети, одетые, как было объявлено организаторами, в новую школьную форму. Ее разработали и сшили дизайнеры Орловского гостехуниверситета и впервые выставили на суд зрителей. <...>

Сделано все это было в рамках программы «Индустрия образования», начатой несколько месяцев назад вузами-энтузиастами и рядом структур Минобразования России (см. «Поиск» № 27, 31). Кстати, программа нашла поддержку у председателя Совета Федерации Егора Строева. По поводу нее он обратился к Геннадию Селезневу, председателю Госдумы РФ, с предложением, реализация которого, по его убеждению, «способна оказать существенное влияние на развитие нашего общества через систему образования. Речь идет о программе развития индустрии образования, которая в настоящее время сформирована Министерством образования и является фундаментальной составляющей развития всего государства». И еще: «Как Вам известно (в том числе по парламентским слушаниям, проведенным Комитетом Государственной Думы по образованию и науке в феврале 1999 года), ситуация с обеспечением учебных заведений средствами обучения и учебным оборудованием достигла крайней остроты. Проблемы здоровья детей и организации детского питания сегодня следует рассматривать как национальную угрозу.

Вместе с тем совершенно очевидно, что достижение поставленных целей возможно лишь при серьезной государственной поддержке.

Учитывая Ваше внимание к системе образования, прошу Вас при формировании бюджета страны на 2000 г. поддержать предложения о финансировании программы развития индустрии образования».

Инициаторы и исполнители программы очень надеются, что поддержка обеих палат Федерального Собрания позволит добиться в бюджете отдельной строки на эту программу. Тогда бы не только система образования получила надежду

на развитие, но тем самым был бы к ней подключен и российский производитель. История с формой тому пример. Если общественность даст «добро», то заказы на пошив, выпуск тканей для школьной формы получат отечественные швейники и текстильщики. А социальная помощь малоимущим семьям выразится не в деньгах, которые, что греха таить, нерадивые родители частенько пропивают, а в одежде, которую дети смогут носить.

То же самое и с оснащением учебного процесса новым оборудованием. Как сказал в своем выступлении замминистра образования Борис Виноградов, с 1 по 3 ноября в Орле состоится большая выставка школьного оснащения: мебели, техники, школьной формы. Первые несколько учебных классов по физике, химии, биологии, информатике и для изучения иностранного языка в считанные дни были оборудованы в одной из школ Орла. Аналогичный набор кабинетов, наверное, уже готов в сельской местности, где тоже весьма активно поработал народ из фирмы «Росучприбор». Если то, что они сделали, одобряют школы, область, а дальше – участники планируемого в Орле совещания по проблемам образования, на которое соберутся губернаторы Черноземья, то инициаторы программы смогут рассчитывать и на их мощную поддержку. В конце концов, если страна утверждает, что образование – приоритет номер один, то надо его реализовывать делом.

Е. ПОНАРИНА
Орел



И. П. МАЛЮТИН

О НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

Начавшиеся в стране демократические преобразования выявили серьезные проблемы в области национальных и международных отношений. Общественность, в том числе педагогическая, с тревогой отмечала утрату молодым поколением стремления изучать родной язык, исчезновение самобытных форм национальной культуры многих народов России. Поэтому перед педагогической наукой и образовательной практикой была поставлена задача формирования новой системы национального образования, способствующей развитию национального самосознания, уважения к культуре и традициям других народов.

Гражданское самосознание населения Республики Башкортостан формируется на основе общности культур, целей и интересов жителей единой республики и единого российского государства. При этом общеобразовательная национальная школа должна стать определяющим фактором сохранения и развития духовной культуры народов республики и способствовать претворению в жизнь важной стратегической задачи — воспитания человека и гражданина.

Система национального образования рассматривается как неотъемлемая, органичная составляющая общей системы образования. Ее назначение в рамках этой стратегии ориентировано на повышение национально-культурного уровня учащихся, формирование в их сознании системы взглядов, принципов, норм поведения, умений и навыков, сообразных с укладом и образом жизни конкретного народа, устойчивого понимания значения каждого народа в деле укрепления Российской Федерации.

Как свидетельствует опыт отечественного образования, развитие сети национальных образовательных учреждений служит эффективным механизмом обеспечения мирного и

МАЛЮТИН Игорь Павлович, старший научный сотрудник Башкирского института развития образования.

конструктивного сосуществования всех народов, проживающих в стране. Мобилизация ресурсов этничности в сфере образования непосредственно связана с реализацией конституционного права каждого гражданина Российской Федерации на изучение родного языка, приобщение к национально-культурным ценностям и традициям. В нашей стране национальная школа выступает в качестве не только транслятора собственно этнической культуры, но и синтезирующего фактора национальной, российской и мировой культур.

Основными целями государственной национальной политики Российской Федерации в области национального образования, определенными Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации (1996 г.), являются укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов России, мировым культурным ценностям. Принципиальной особенностью концепции является признание необходимости введения в России института самоопределения ее народов и решения проблем развития национальных языков, культур, образования с учетом дисперсного проживания этносов, но без ломки административных границ и создания анклавов. Кроме того, в концепции предусмотрены меры, направленные на удовлетворение национальных потребностей в области образования, развитие средств массовой информации на родных языках, обмен духовными ценностями¹.

Главной особенностью Российской Федерации как государства является ее сложный многонациональный характер. В субъектах Федерации проживает свыше 120 народов, относящихся к нескольким этническим группам и языковым семьям. Находясь на разных уровнях культурно-исторического развития, обладая самобытной культурой, они тесно связаны многовековой общностью исторических судеб и вместе образуют единое государство.

Российская Федерация, предоставляя каждому народу право иметь собственную систему национального обучения и воспитания, является одним из самых прогрессивных в мире государств в области национального образования. Так, в субъектах Федерации осуществляется действенная реализация прав граждан на получение образования на родном языке, удовлетворение их национально-культурных потребностей. В настоящее время число школ, ведущих обучение на родном (нерусском) языке, составляет 6 825 (или 10 % от общего числа школ) с контингентом обучающихся 537,3 тыс. чел. Число школ, где родной язык изучается как предмет,

достигло 9 016 (или 13,1 % от общего числа школ) с числом обучающихся около 1,5 млн чел. Количество изучаемых языков в настоящее время составляет 76 (для сравнения: в середине 80-х гг. обучение велось всего на 19 языках, причем преимущественно в начальной школе)².

Республика Башкортостан по многонациональности и многоконфессиональности представляет собой один из уникальных регионов нашей страны, являясь как бы уменьшенным срезом многонациональной России. Республика характеризуется рядом следующих параметров:

- исторически сложившимся общим для ее территории укладом жизни (системой разделения труда и подготовки кадров, своей государственно-управленческой структурой и инфраструктурой, социальными отношениями между различными слоями населения и т.п.);

- наличием программ развития исторических форм организации жизни и деятельности общества;

- общностью народов, проживающих на данной территории, являющихся носителями национальной культуры и обладающих самосознанием субъекта исторического действия.

В определении приоритетов регионализации образования нельзя не учитывать общегосударственные критерии образованности личности, а также специфику республики. Таким образом, мы можем определить основные факторы развития региональной образовательной системы, отметив в них историко-культурологические, экологические, природно-географические, социально-географические, демографические, экономические и политические особенности.

Важнейшей тенденцией, стратегической задачей модернизации национального образования, равно как и всей системы образования, становится введение в образовательную практику регионального компонента. Для ее решения необходимо обеспечить оптимальное сочетание федерального и национально-регионального компонентов в системе образования. С переходом к эволюционной образовательной стратегии базовыми принципами региональной системы образования в Башкортостане стали: демократичность, многоукладность и вариативность; регионализация, экологизация, открытость, гуманизация, непрерывность развития. Эти образовательные принципы не могут быть реализованы вне социально-экономических потребностей общества.

Процесс регионализации образования неразрывно связан с удовлетворением образовательных и национально-культурных потребностей народов, населяющих Республику Башкортостан. Регионализация системы образования республики позволила создать благоприятные условия для развития на-

циональных школ, обеспечивающих учет этнических, социокультурных и демографических особенностей проживающих на данной территории народов, специфики экономики Башкортостана на основе реализации самостоятельной государственной политики в области образования, в контексте Программы развития образования Республики Башкортостан на 1999–2003 гг.

Региональный компонент как составная часть содержания образования должен учитывать особенности народного хозяйства, экологии и природных ресурсов Башкортостана, опыт республики в различных сферах социально-экономической и общественной деятельности. Он ориентирует учащихся на более осознанный выбор будущей профессиональной деятельности в условиях данной местности (города, района, села). При этом знания, получаемые по предметам регионального компонента, должны соответствовать уровню государственных образовательных стандартов.

За годы самостоятельного государственного социально-экономического и национально-культурного строительства Башкортостан достиг значительного прогресса в развитии национальных школ. Если в конце 80-х гг. в республике отсутствовала нормативно-правовая база в области национального образования, имелись существенные недостатки в подготовке педагогических кадров для национальных школ, обеспечении их учебной литературой, ощущалась слабая заинтересованность в изучении родного языка и культуры, то сегодня эти проблемы уходят в прошлое. Поэтому не будет преувеличением назвать Республику Башкортостан «козисом» возрождения этнических культур, развития национального образования. Правительство, Министерство народного образования Республики Башкортостан и органы управления народным образованием принимают необходимые меры для развития национальных образовательных учреждений для каждого народа, представленного в Башкортостане и развивающего свои национальные традиции. Так, если в 1990 г. в республике изучалось 8 родных национальных языков, то сегодня – 14. Это башкирский, русский, татарский, чувашский, марийский языки, на которых ведется обучение, и мордовский, удмуртский, немецкий, украинский, белорусский, греческий, еврейский, латышский и польский языки, которые изучаются как предмет.

Признанием высоких потенциальных возможностей национальной системы образования Республики Башкортостан³ стало решение ЮНЕСКО о включении республики в программу «Развитие национальной школы».

Принятие Закона «О языках народов Республики Башкортостан» (1999 г.) позволило определить четкие принципы региональной языковой политики, способствующей сохранению и развитию родных языков; создало дополнительные возможности для равноправного развития всех языков народов, проживающих в Башкортостане, что, несомненно, отвечает интересам жителей республики и будет способствовать развитию национальной системы образования.

Однако процесс возрождения национальной школы нельзя сводить только к изучению родного языка. Главное не только в подчеркнутом преобладании национального элемента, но и в углублении содержания учебно-воспитательного процесса, формирующего мировоззрение. Наряду с изучением истории и культуры народов Башкортостана, родного языка, овладением трудовыми навыками, соответствующими образу жизни недеятельности данного народа, учащиеся должны получить глубокие знания по русскому языку, математике, физике, химии – предметам федерального компонента. Таким образом, развитие современной национальной школы не может быть одномерным и осуществляться только в плоскости обучения на родном языке. Она должна строить стратегию развития, основываясь на достижениях общества и его социальных институтов, в частности современных информационных технологиях, но при этом национальный компонент должен образовывать позитивный фон, служить лейтмотивом всего процесса обучения и воспитания в национальной школе.

Объективное решение вопроса развития системы национального образования будет способствовать, во-первых, обеспечению духовно-нравственного и этнокультурного возрождения народов Башкортостана и, во-вторых, включению звена «национальная школа» в непрерывную цепь ступеней обучения и воспитания, что позволит построить устойчивую модель «национальная школа – ссуз – вуз»⁴.

Национальная школа, кроме общедидактических – образовательной, развивающей и воспитательной, выполняет специфические, присущие именно ей функции:

– *языковую* – развитие культуры родного слова, воспитание уважительного отношения к родному языку как инструменту познания окружающей действительности, сокровищнице духовных начал и традиций народа;

– *генетическую* – трансляция этногенетической информации, то есть знаний об этнической истории народа, его быте и национальной культуре и формирование у учащихся национального самосознания;

– *эстетическую* – воспитание чувства национальной эстетики, художественного вкуса при восприятии прекрасных образцов материальной и духовной культуры;

– *социальную* – преодоление ограниченности выбора будущей профессиональной деятельности, подготовка к освоению профессиональных ниш (экономика, банковское дело, юриспруденция, информатика и др.), в которых представители этой национальности представлены слабо.

Улучшение национального самочувствия народов Башкортостана, обеспечение прочной культурной самоидентификации их детей в национальных школах, ориентированных на инновационный путь развития и предполагающих получение образования на основе этнокультурных традиций, будет весьма ценным в условиях нарастающего в обществе нигилизма. Однако при этом следует помнить, что будущее подрастающего поколения будет связано не столько с народными промыслами и ремеслами, сколько с современными информационными технологиями и экономическими реалиями. Поэтому в любой национальной школе принципиально важное значение будут иметь создание современных компьютерных классов, организация факультативов по экономике, не только усиленное изучение языковых (родной, русский, иностранные языки) и других социально-гуманитарных дисциплин, но и целенаправленное освоение основ естественно-математических и экономических наук.

Диверсификация учебных программ национальной школы с региональным компонентом, дополняя образовательную систему Башкортостана, способствует более полной реализации Закона Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Башкортостан “Об образовании”». Региональные особенности, безусловно, должны учитываться и в содержании предметов федерального компонента школьного образования в процессе обучения русскому языку, математике, информатике, физике, астрономии, химии. В условиях развития информационных технологий, современных социально-экономических реалий национальная школа занимает исключительно активную позицию по формированию у учащихся экономической и профессиональной компетенции, сопряженной с приоритетными задачами Республики Башкортостан.

Признавая модернизацию в качестве мирового исторически закономерного явления, мы можем практически применить это понятие к процессу обновления национального образования в России и ее регионах. Концепция модернизации национальной школы – это переход от традиционного национального образования, узко репродуцирующего этническую

культуру и язык какого-либо народа, к современному технологически развитому национальному образовательному процессу, в котором учащиеся, обучаясь на родном языке и изучая родную культуру, были бы активно включены в новые ритмы развития Башкортостана и России⁵. В то же время модернизация национальной школы предполагает синтез традиционного и нового направлений в педагогической теории и образовательной практике, поиск путей и способов формирования новой устойчивой модели национальной школы с учетом тенденций мировой цивилизации, вступающей в XXI век.

Гуманизация и гуманитаризация национального образования также становятся определяющим фактором в развитии национальной школы, ориентированной на выработку у учащихся гуманной, но вместе с тем активной жизненной позиции, подготовку их к ритмам современной действительности, формирование предпосылок для развития интеллектуального и творческого потенциала, способствующей практической реализации их национально-культурных и нравственно-духовных запросов.

Изучение данной проблемы в разных аспектах показывает, что национальная школа, активно участвуя в развитии демократических процессов, формируя будущую национальную интеллигенцию, ограничивается традиционными подходами и проявляет определенную инертность в овладении новейшими достижениями общества. Нахождение баланса между традиционализмом и модернизацией национальной школы позволит направить ее развитие в русло общероссийского и мирового образовательного прогресса.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *Концепция государственной национальной политики Российской Федерации* // Рос. газ. 1996. 10 июля.

² См.: *Основные направления и итоги деятельности Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в 1997 г. и первоочередные задачи на 1998 г. М., 1998. С. 10.*

³ См.: *Концепция развития национальной школы в Республике Башкортостан. Уфа, 1992.*

⁴ См.: *Концепция Государственной программы «Народы Башкортостана»: Проект/ АН РБ; УНЦ РАН. ОНУ и МАЭ. Уфа, 1998. С. 134.*

⁵ *Национальная школа России в условиях модернизации: задачи и возможности// Развитие национальной школы: Проект ЮНЕСКО. М., 1996. С. 70.*



Е. Г. СЕРГУШИН



О. В. СЕРГУШИНА

ПОДГОТОВКА УЧИТЕЛЯ К РАБОТЕ ПО СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ МЛАДШИХ ШКОЛЬНИКОВ

Современная социально-экономическая ситуация в стране, характеризующаяся кардинальными преобразованиями во всех сферах общественно-политической и культурной жизни, создает предпосылки для качественных изменений в трудовой деятельности людей. В условиях складывающихся рыночных отношений, появления рынка труда от работника требуются высокий профессионализм, готовность быстро приспособиваться к новым условиям труда.

При достижении педагогической эффективности подготовки молодежи к реальному выбору профессии важную роль играет профориентация как научно обоснованная система мер, направленных на оказание помощи учащимся в их самоопределении. Объективную основу процесса профессиональной ориентации составляют разделение общественного труда и индивидуальные различия между людьми как производителем

СЕРГУШИН Евгений Геннадьевич, старший преподаватель кафедры общей педагогики Мордовского государственного педагогического института, кандидат педагогических наук.

СЕРГУШИНА Ольга Васильевна, старший преподаватель кафедры педагогики и психологии начального образования Мордовского государственного педагогического института, кандидат педагогических наук.

лями материальных и духовных благ. Социальной основой профориентации выступает избирательное стремление личности занять определенное место в структуре общества, совершенствовать свои социальные роли через деятельность во всех сферах общества. Профессиональная же ориентация служит решающим средством реализации этой цели в жизни человека. Таким образом, социально-профессиональная ориентация (СПО) есть комплекс формирующих воздействий, которые обеспечивают самоопределение субъекта деятельности в профессиональной сфере.

Сущность профессиональной ориентации и содержание деятельности учителя по реализации социальной и профессиональной ориентации школьников научно обоснованы в работах социологов¹, экономистов², психологов³, педагогов⁴. Подчеркивая общественную значимость профессиональной ориентации, ученые рассматривают ее как сложную комплексную научную и практическую проблему, которая является психолого-педагогической по методам деятельности и социально-экономической по содержанию и конечному результату. В ней задействованы содержание и методы не только психологии и педагогики, но и социологии, экономики, медицины, демографии.

В качестве социально-экономических предпосылок обоснования ведущей роли СПО в самоопределении личности мы выделяем следующие: ускорение развития социально-экономических процессов, негативные последствия, порожденные переходом к рыночным отношениям (кризис целеполагания, смена социальных ценностей и ценностных ориентаций), а также непосредственные позитивные изменения в системе образования и школьной практики.

Известно, что характер разделения труда обуславливает неравноценность различных его видов, что в известной степени определяет социальную направленность самого выбора профессии. При современном углублении дифференциации общества постепенно изменяется и социальный характер выбора профессии. Самоопределение личности как результат профессиональной ориентации связано с предпочтением сферы трудовой деятельности, определяющей и социальное положение.

Анализ исследований по проблеме социальной ориентации показывает, что в условиях социализма конечной целью СПО считался выбор профессии, оптимально соответствовавшей потребностям народного хозяйства и культуры, наилучшим

образом согласовывавшейся с интересами и способностями выпускников школ⁵. С позиций общественных интересов профессиональный отбор отражал в некотором смысле эгоистические социальные, производственные, технологические потребности общества и рассматривал подрастающее поколение, готовое к усвоению профессии, как материал, из которого необходимо выбрать подходящее.

Однако с углублением дифференциации общества ситуация с распределением рабочей силы не гуманизируется, а ужесточается. Новые общественные отношения не дают гарантии трудоустройства. Только хорошее владение профессией, абсолютное желание трудиться могут гарантировать достойный социальный статус и уровень жизни.

В новых условиях становления личностно ориентированного образования, гибко адаптированного к профессиональным запросам общества, мы считаем возможным осуществление пропедевтической СПО уже в начальной школе, когда у детей возникает интерес к различным видам деятельности, закладывается основа будущего жизненного самоопределения. Естественно, работа по социально-профессиональной ориентации в начальных классах специфична. В 1–3 классах не ставится цель подвести учеников непосредственно к выбору определенной профессии. Работа ориентируется на развитие внутренних психологических ресурсов личности ребенка, чтобы активно формировался комплекс общественно значимых личностных качеств, которые складываются в младшем школьном возрасте (анализ, самооценка, внутренний план действий, произвольность и др.) и в полной мере способствуют становлению ребенка как субъекта самоопределения. Психологические особенности и возможности детей младшего школьного возраста определяют целевые установки СПО: развитие интеллекта; формирование таких социально ценных качеств, как дисциплинированность (выполнение правил работы, правил поведения в процессе труда, доведение работы до конца), трудолюбие (знания о труде, людях труда, понимание значения труда, бережное отношение к результатам труда людей, активность и старательность в труде, настойчивость в преодолении трудностей), умение и желание работать сообща; развитие мотивационной сферы личности (становление образа «Я»). Следовательно, СПО на пропедевтическом этапе имеет развивающую направленность личности младшего школьника как субъекта самоопределения.

Изучение опыта работы учителей школ Республики Мордовия по профессиональной и социальной ориентации учащихся младших классов показывает, что реализация СПО младших школьников рассматривается учителями как развитие личности ребенка, условие повышения результативности воспитательного процесса и связана с активным поиском новых его форм, методов и средств.

Однако существует проблема адекватного содержания ориентационной деятельности в организации всей работы в начальной школе. Большинство учителей начальных классов (93 %) понимают работу по СПО как единовременный акт или кратковременное просветительское мероприятие и рассматривают ее как процесс воздействия педагогов без учета личностных особенностей учащегося. Кроме того, отсутствует комплексность в решении задач самоопределения школьников, не соблюдается преемственность этапов и связь с познавательной деятельностью воспитанников. Не всегда соответствуют задачам СПО младших школьников методы и формы обучения, организация и характер деятельности детей. Слабая материально-техническая база ограничивает возможности социально-профессиональной ориентации учащихся в общеобразовательной школе: не обеспечивает выявления интереса учащихся в трудовом, эстетическом, интеллектуальном воспитании, мешает развитию уже сформированного уровня готовности к самоопределению. В процессе складывания ценностного отношения к жизни и труду у младших школьников существует необходимость более полного использования потенциала их учебных программ и новых возможностей учебно-воспитательного процесса.

Отсутствие системы СПО учащихся в школах Мордовии при наличии потенциальных возможностей учебно-воспитательной практики побудило нас к исследованию условий повышения эффективности социально-профессиональной ориентации младших школьников. В процессе теоретического анализа и опытно-педагогической работы установлено, что эффективность СПО возможна в условиях целенаправленной подготовки будущих и повышения квалификации работающих педагогов; систематической психолого-педагогической диагностики интеллектуальной, эмоционально-волевой и деятельностно-практической сфер личности ребенка; педагогической поддержки социально-профессионального самоопределения младших школьников.

Как основное условие успешного осуществления социально-профессиональной ориентации младших школьников нами

рассматривается подготовленность учителя к работе в этом направлении. Однако результаты опроса учителей школ Мордовии о степени их удовлетворенности уровнем собственной подготовки к работе по СПО в школе показали, что 91,3 % указывают на свою неподготовленность к подобной работе. Анализ суждений педагогов о затруднениях в работе позволил выявить ряд причин, которые отмечают все учителя:

- недостаточность знаний по СПО школьников в соответствии с современными требованиями, предъявляемыми к данной работе в школе – 90,9 %;
- недостаточность специальной литературы, пособий, методических и информационно-справочных материалов – 99,4 %;
- слабое знание основ современного производства, отсутствие информации о потребностях предприятий и организаций в кадрах – 90,9 %;
- отсутствие специальной подготовки к проведению СПО в школе – 87,3 %;
- слабое знание основ профконсультационной работы с учащимися и родителями, методов изучения индивидуальных особенностей школьников – 83,3 %;
- отсутствие знаний и умений по осуществлению анализа и оценки состояния социально-профессиональной ориентации – 81,7 %;
- недостаточность времени для проведения СПО из-за загруженности другими видами работы – 54,5 %.

Изучение потребностей педагогов, испытываемых ими затруднений подтверждает необходимость целенаправленной работы по подготовке учителей Мордовии к формированию СПО школьников. К сожалению, отсутствие в программе педагогических вузов учебного курса по социально-профессиональной ориентации школьников отодвигает на неопределенное время решение данной проблемы.

Существенную роль в совершенствовании подготовки педагогов-практиков сыграла бы, на наш взгляд, система повышения квалификации педагогических кадров, которая учитывала бы взаимосвязь содержания обучения с особенностями ориентационной деятельности учителей в начальной школе; формирование психолого-педагогической готовности учителя к осуществлению СПО в младших классах; отбор содержания, форм и методов обучения в соответствии с исходным уровнем подготовленности учителей, испытываемыми затруднениями и потребностями в совершенствовании знаний и умений, с учетом их базового образования.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: *Иващенко Г.М., Плоткин М.М., Ширинский В.И.* Труд детей в условиях рынка (результаты социол. исслед.) // Школа и производство. 1996. №6. С.2–7; *Киреев В.И.* Социально-профессиональная ориентация учащейся молодежи. Саранск, 1978. 144 с.; *Руткевич М.Н., Филиппов Ф.Г.* Социальные перемещения. М., 1970. 253 с.

² См., например: *Васильев Ю.К.* Экономическое образование и воспитание учащихся. М., 1983. 96 с.; *Назимов И.Н.* Профессиональная ориентация между прошлым и будущим // Школа и производство. 1997. №1. С.89–96.

³ См., например: *Божович Л.И.* Психологический анализ условий формирования и становления гармонической личности // Психология формирования и развития личности. М., 1981. С. 262–263; *Климов Е.А.* Как выбирать профессию. М., 1990. 159 с.

⁴ См., например: *Журкина А.Я.* Жизненное самоопределение социально незащищенных подростков. М., 1997; *Методика формирования профессионального самоопределения школьников на различных возрастных этапах:* Кн. для учителя /Под ред. А.Я.Журкиной, С.Н.Чистяковой. Кемерово, 1996. 149 с.; *Осовский Е.Г.* К истории разработки психологических проблем профтехобразования (20–30-е годы) // Вопросы психологии труда и профтехобразования. Иркутск, 1978. С.92–105; *Сазонов А.Д.* Исследование проблем профессиональной ориентации // Сов. педагогика. 1983. №10. С.43–47.

⁵ См.: *Амвросов А.А.* Социальная структура советского общества. М., 1975. 120 с.; *Батышев С.Я.* Профессиональная ориентация – важнейшая социальная проблема // Социалистический труд. 1975. № 12. С.26; *Черноволенко В.Ф.* и др. Престиж и проблемы социально-профессиональных ориентаций молодежи. Киев, 1970. 214 с. и др.

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 18 июня 1999 г. № 651

г. Москва

О ФОРМИРОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ НАУКИ И ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

В целях обеспечения условий повышения конкурентоспособности российской экономики в XXI веке на основе производства наукоемкой продукции и использования высоких технологий в реальном секторе экономики Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т:**

1. Установить, что научным организациям, осуществляющим научно-технологическое обеспечение решения важнейших проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики, Правительством Российской Федерации по представлению Правительственной комиссии по научно-инновационной политике присваивается статус федерального центра науки и высоких технологий (далее – центр), означающий предоставление государственного обеспечения его научно-технологической и образовательной деятельности при условии выполнения центром обязательств по решению конкретных задач.

2. Министерству науки и технологий Российской Федерации, Министерству экономики Российской Федерации, Российской академии наук, отраслевым академиям наук, имеющим государственный статус, совместно с Министерством образования Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти исходя из параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2002 г. внести на утверждение Правительства Российской Федерации в III квартале 1999 г. перечень важнейших проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики, решение которых требует научно-технологического обеспечения.

3. Правительственной комиссии по научно-инновационной политике внести в Правительство Российской Федерации в IV квартале 1999 г. предложения о присвоении научным организациям статуса центра, предусматривающие порядок и условия формирования каждого центра, включая меры государственного обеспечения его деятельности и необходимые государственные инвестиции за счет средств федерального бюджета, в том числе выделяемых Министерству науки

и технологий Российской Федерации для разработки перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса.

4. Министерству науки и технологий Российской Федерации, Министерству экономики Российской Федерации, Министерству образования Российской Федерации, заинтересованным федеральным органам исполнительной власти, Российской академии наук и отраслевым академиям наук, имеющим государственный статус, при представлении предложений о порядке и условиях присвоения научным организациям статуса центра, а также мерах государственного обеспечения его деятельности учитывать их опыт по фактической кооперации с промышленными предприятиями, финансово-кредитными структурами и высшими учебными заведениями, по введению в хозяйственный оборот результатов научно-технологической деятельности, в том числе их использованию в промышленном производстве, по подготовке и переподготовке высококвалифицированных научных и инженерных кадров, сертификации товаров, работ и услуг.

Председатель Правительства
Российской Федерации
С. СТЕПАШИН

«Российская газета». 1999. 5 июля

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 2 сентября 1999 г. № 982

г. Москва

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 863 «О государственной политике по вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности и объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст. 3756) Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Установить, что права на результаты научно-технической деятельности, ранее полученные за счет средств республиканского бюджета РСФСР, той части государственного бюджета СССР, которая составляла союзный бюджет, и средств федерального бюджета, подлежат закреплению за Российской Федерацией, если:

права на такие результаты не включены в установленном порядке в состав приватизированного имущества;

эти результаты не являются объектами исключительных прав физических или юридических лиц;

на эти результаты не поданы в установленном порядке заявки на получение исключительных прав.

Распоряжение от имени Российской Федерации правами на указанные результаты осуществляют в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, к сфере деятельности которых относятся эти результаты (далее именуются — уполномоченные федеральные органы исполнительной власти).

2. Уполномоченным федеральным органам исполнительной власти обеспечить:

1) проведение инвентаризации результатов научно-технической деятельности, полученных за счет средств, предусмотренных в пункте 1 настоящего постановления;

2) подачу в случае необходимости заявок на выдачу патентов (свидетельств) и приобретение в Российской Федерации и за рубежом на имя Российской Федерации исключительных прав на выявленные в результате инвентаризации изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения;

3) введение в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности путем передачи третьим лицам прав на использование выявленных в результате инвентаризации изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений и конфиденциальной информации об указанных результатах в соответствии с законодательством Российской Федерации. Введение указанных результатов в хозяйственный оборот для обеспечения федеральных государственных нужд осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

3. Возложить на государственных заказчиков по государственным контрактам на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для федеральных государственных нужд (далее именуются – государственные заказчики) обеспечение закрепления за Российской Федерацией прав на результаты научно-технической деятельности, полученные при реализации указанных государственных контрактов (далее именуются – государственные контракты), а также распоряжение этими правами от имени Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

4. Государственным заказчикам при заключении государственных контрактов обеспечивать включение в них положений о том, что:

1) право на подачу заявки и получение патента (свидетельства) на создаваемые при реализации государственного контракта изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения, исключительное право на использование создаваемых при реализации государственного контракта программ для электронных вычислительных машин, баз данных, топологий интегральных микросхем (далее именуются – объекты интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий), а также право на конфиденциальную информацию о результатах научно-технической деятельности, полученных при реализации государственного контракта, принадлежит Российской Федерации, от имени которой выступают государственные заказчики;

2) исполнитель обязан незамедлительно уведомлять государственного заказчика обо всех созданных при реализации государственного контракта объектах интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий;

3) использование объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий для обеспечения федеральных государственных нужд осуществляется, как правило, на

основе безвозмездной неисключительной лицензии, предоставляемой государственным заказчиком;

4) для целей, не связанных с обеспечением федеральных государственных нужд, права на объекты интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий, а также конфиденциальная информация о результатах научно-технической деятельности могут передаваться третьим лицам по лицензионным договорам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Министерству науки и технологий Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству Российской Федерации по атомной энергии, Министерству экономики Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций:

разработать с учетом специфики и вида государственных контрактов, а также функций государственных заказчиков примерные условия таких контрактов по обеспечению прав Российской Федерации на получаемые при их реализации результаты научно-технической деятельности, предусматривающие обеспечение правовой охраны указанных результатов в Российской Федерации и за рубежом, в том числе ее финансовое обеспечение, и по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации представить в IV квартале 1999 г. в Правительство Российской Федерации соответствующие предложения;

подготовить и по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации представить в IV квартале 1999 г. в Правительство Российской Федерации предложения о порядке реализации федеральными органами исполнительной власти прав на результаты научно-технической деятельности и использования средств, полученных в результате реализации этих прав в соответствии с настоящим постановлением. При подготовке предложений руководствоваться необходимостью обеспечения сбалансированности прав и законных интересов и стимулирования деятельности соответствующих субъектов правоотношений в области создания, правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий и других результатов научно-технической деятельности, повышения на этой основе конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей.

6. Федеральным органам исполнительной власти обеспечивать:

введение в установленном порядке в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, права на которые подлежат закреплению за Российской Федерацией, после решения вопросов об их правовой охране;

контроль за приобретением и реализацией прав на указанные результаты.

7. Межведомственной комиссии по вопросам охраны и использования объектов промышленной собственности:

обеспечить координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации настоящего постановления и систематический анализ практики его применения;

подготовить с учетом результатов проведенного анализа и представить во II квартале 2000 г. в Правительство Российской Федерации предложения о дальнейшем совершенствовании нормативных правовых актов, регулирующих отношения по вопросам создания, правовой охраны, вовлечения в хозяйственный оборот и приватизации объектов интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий и других результатов научно-технической деятельности.

8. Настоящее постановление не распространяется на результаты научно-технической деятельности военного и специального назначения, а также на результаты научно-технической деятельности, относящиеся в целом к объектам двойного назначения или к принципиально важным частям таких объектов, экспорт которых контролируется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В. ПУТИН

«Российская газета». 1999. 17 сент.

Вниманию читателей предлагается интервью с министром науки и технологий Российской Федерации М.П. КИРПИЧНИКОВЫМ («Поиск». 1999. №35).



УГОВОР ДОРОЖЕ ДЕНЕГ

— Михаил Петрович, так случилось, что ваше предыдущее интервью было опубликовано в «Поиске» ровно полгода назад. А в этом месяце — поступим по дереву — предстоит годовщина работы министром. Вырисовывается четкий цикл. К отчету готовы?

— Всегда готов.

— Начнем, как водится, с конца. На днях вы вернулись из Томска, где подписали многостороннее соглашение о сотрудничестве с регионами Сибири. Хотелось бы подробнее узнать об этом документе, а прежде всего — понять, для чего вообще нужны подобные бумаги? Какая от них польза?

— Очевидная. Если кто-то собирается подписывать договор, брать на себя те или иные обязательства, то он, конечно, прежде сто раз подумает, отвечает ли содержание бумаги его интересам, по силам ли ноша. Уже от того, что просто подумает, польза громадная. А поскольку речь идет об общих интересах и взаимных обязательствах, участники соглашения ищут тот оптимальный баланс, который устроил бы всех. И наконец: у людей добросовестных принято договоры выполнять. Это тоже много значит.

В Томске мы подписали документ о сотрудничестве в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики, а также подготовки кадров высшей квалификации на территории регионов, входящих в Межрегиональную ассоциацию «Сибирское соглашение» (МАСС). Руководители крупнейших регионов Сибири хотят, чтобы люди в них жили лучше, богаче. Поэтому и ставят свои подписи под соглашением, за каждым пунктом которого стоят конкретные дела. И партнеры подобрались серьезные. Это — МАСС, Сибирское отделение РАН, Министерство образования и, разумеется, Миннауки. Естественным образом сложилось такое «партнерство», которое может и должно составить работоспособное целое.

Приведу для ясности более простой и наглядный пример. Сравнительно недавно в рамках одной из программ Минна-

уки была разработана технология получения чистого монокристаллического кремния для нужд электронной промышленности. Тем временем в Красноярском крае задышался без заказов огромный комбинат, бывший когда-то оборонным предприятием. Головы болели и у местного начальства, и у руководителей Минатома, в чьем ведении находится комбинат. Изначально мы к этой проблеме отношения не имели. Но недавно подписали с Александром Ивановичем Лебедем соглашение о сотрудничестве между администрацией края и нашим министерством. В документе содержалось множество позиций, и «кремниевый проект» был лишь одним из многих. Однако очень скоро выяснилось, что именно здесь есть уникальная возможность для прорыва. К делу подключились Минэкономики и Минфин. Решили вопросы финансирования и запускаем новое производство уже в следующем году. Получился хороший, перспективный проект. Дополнительно мы предложили использовать и другую новейшую технологию для изготовления сверхплоских кремниевых пластин из выращенных на комбинате кристаллов. Размер инвестиций при этом увеличивается на проценты, а рентабельность возрастает во много раз.

Хочу специально подчеркнуть: пример с кремнием не единичен. В том же Красноярском крае и еще в двух десятках регионов подобные соглашения уже работают, привлекают сотни интереснейших проектов, аккумулируя инновационную энергию ученых и промышленников.

— Вижу, далеко распростерло Миннауки руки свои... Но вот в чем вопрос: если договоры с отдельными регионами делают свое дело, стоит ли дублировать их на уровне межрегиональных образований типа «Сибирского соглашения»?

— Никакого дублирования здесь нет. Задумайтесь, кому и зачем вообще понадобилось учреждать МАСС? Приказа сверху точно не было. Инициатива исходила от самих губернаторов. Значит, они видят в этом смысл. И заключается он в объединении усилий для решения таких задач, с которыми по одиночке регионам просто не справиться. Ведь одно дело — запустить конкретную технологию на конкретном предприятии, и совсем другое, например, создать гигантскую корпорацию типа «Локхид» или «Боинга». Тут иной масштаб, иные деньги. Такого рода корпорации привлекательны не только с точки зрения объемов производства. Их стратегическое преимущество в том, что я называю самодостаточностью.

Лидерство на мировом рынке сегодня невозможно без мощной «фирменной» науки, собственной системы подготов-

ки кадров, всесторонне развитой производственной инфраструктурой. Кстате, образцы «самодостаточности» в России есть. Это, например, Государственный космический научно-производственный центр имени М.В.Хруничева, который растит для себя молодых специалистов, собственное производство имеет мощное, налаженную кооперацию, да и реализацией своих изделий успевает заниматься. В итоге свой сектор рынка «хруничевцы» держат довольно уверенно.

А теперь скажите: какой регион отказался бы иметь у себя такую вот непотопляемую структурообразующую промышленную силу? Любой нормальный губернатор держался бы за нее двумя руками. Ведь это и рабочие места, и налоги для бюджета. А прежде всего — социальная и экономическая стабильность. Члены «Сибирского соглашения», я уверен, многое бы отдали, чтобы создать в своем регионе новый российский «Боинг». Но только своими силами этого не сделаешь. Отсюда — стремление объединиться, готовность соотбща взяться за общее большое дело.

Миннауки со своей стороны такие устремления только приветствует и готово всемерно помочь этому процессу.

— В последние месяцы много говорится о планах создания федеральных центров науки и высоких технологий (ФЦНВТ). Как я понимаю, здесь в основе тоже идея «самодостаточности»?

— Конечно! Но тут требуется уточнение. Например, крупным и самодостаточным может быть и ресторанный бизнес. Но вряд ли стоит всерьез говорить о высоких технологиях в «Макдональдсе» или «Русском бистро». Идеология будущих ФЦНВТ подразумевает в первую очередь наличие мощного научного ядра, вокруг которого концентрируются все другие элементы структуры — инженерные, производственные, финансовые, учебные и т.д.

— Но, кроме того, статус ФЦНВТ будет означать особое внимание и покровительство со стороны федеральных властей. Каким вы его видите?

— Интерес государства абсолютно ясен. Оно стремится перевести экономику на инновационные рельсы, приблизить отечественных инвесторов к отечественным же технологиям, учитывая при этом социальную значимость конкретных проектов. Не имея средств для серьезных вложений из госбюджета, федеральные власти тем не менее могут достаточно активно влиять на инновационный процесс, создавать «благоприятный климат» — законодательный, налоговый, кредитный, страховой.

Ваша газета уже писала о выделении в Бюджете развития (БР) на будущий год 10-процентной квоты для инновационных проектов, ориентированных на выпуск конкурентоспособной наукоемкой продукции. Это действительно очень важное решение, но не надо думать, что теперь пойдет золотой инвестиционный дождь. Деньги из БР, я бы сказал, индикативные. Основная часть ресурсов представляет собой государственные гарантии. Завод на эти средства не построить, зато под госгарантии инвестиции можно найти намного легче. Открывая доступ к БР, государство декларирует свою поддержку инновационных и инвестиционных процессов в стране. В правительственном проекте бюджета 2000 года предполагается инновационную квоту закрепить законом. Надеемся, что парламентарии это предложение поддержат.

— В системе федеральных органов власти у Миннауки всегда была своя, довольно четко ограниченная ниша. Вам не кажется, Михаил Петрович, что в последнее время ее границы как бы раздвинулись?

— Кажется. И надеюсь, что ощущения меня не обманывают. Мы, конечно, не собираемся «играть на чужом поле», захватывая часть функций других ведомств и тем более региональных властей. Но позиция Миннауки действительно становится более активной. Возьмем тот же Томский договор. Никто не стал бы нас упрекать, если бы мы действовали традиционно по утвержденному «наверху» сценарию. Ведь существует принятая в прошлом году федеральная программа «Сибирь», а в ней — небольшой кусочек по научно-технической сфере. Вот это, казалось бы, и есть наше поле деятельности.

Но мы говорим: извините, сегодня уже необходимы коррективы. Давайте-ка еще поработаем и включим в программу полноценный, самостоятельный раздел, касающийся НИОКР и инновационной сферы. С другой стороны, и «наша» федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения» открыта для предложений сибиряков, учитывающих конкретные рыночные потребности региональных производственных структур. И протоптанная нами дорожка к Бюджету развития для них отнюдь не заказана.

— К Бюджету развития, как вы заметили, хорошо бы добавить «живых» инвестиций. Но ведь круг потенциальных инвесторов с российской «пропиской» пока очень узок. Приходит на ум «Газпром», РАО «ЕЭС России»... Кто еще?

— Отчасти вы правы, но список все-таки пошире. К счастью, в стране еще остались платежеспособные организации — в том числе и среди федеральных ведомств. Назову хотя бы упоминавшийся Минатом, Минтопэнерго, МПС... И вот что характерно: эти же министерства проявляют значительную активность в инновационной сфере. Для них солидный уровень НИОКР — это завтрашние прибыли. И там прекрасно это понимают. Наши предложения о заключении двухсторонних договоров получили у «смежников» самый живой отклик. Откровенно скажу: я ожидал другой реакции, был готов даже к противодействию. Ничего подобного! Полная открытость и стремление к сотрудничеству.

— И как вы это объясняете? Почему столь популярный принцип «сами с усами» перестал работать?

— Думаю, мы все устали от строительства ведомственных заборов, от пагубной для дела разобщенности. Без конца «изобретать велосипеды» и неинтересно, и накладно. Гораздо проще и выгоднее договориться с соседом, у которого «велосипед» давно готов и отлично ездит. Уже сейчас двухсторонних соглашений у нас более десятка, и я уверен в том, что их число будет расти.

— Но почему среди подписавших эти соглашения нет «Газпрома» или «Лукойла»?

— Пока нет. Но, я уверен, обязательно будут. Например, до сих пор наши нефтяники покупают буровой инструмент у западных компаний, платят огромные деньги в валюте. Пора им уже осознать, что отечественное оборудование может быть не только дешевле, но и объективно лучше качеством. Не знают, где взять? Мы знаем и поможем выбрать и сделать самое лучшее.

— Вернемся к заключенным соглашениям. Среди ваших партнеров неожиданно оказался «Ингосстрах»...

— Почему неожиданно? Инновации немислимы без страхования инвестиций. Мы настойчиво и целенаправленно искали надежную страховую компанию. Убежден: договор с «Ингосстрахом» ждет большое будущее.

— Такое обилие договоров — и двухсторонних, и прочих... Вы не боитесь столь внушительного груза обязательств?

— Помните пословицу? Уговор дороже денег. Хотя у нас в конечном счете все упирается именно в деньги, но к своим обязательствам мы относимся ответственно. Того же ждем и от партнеров. Благо, причин сомневаться в их добросовестности у нас нет и, надеюсь, не будет.

— Откуда такой оптимизм? Есть основания?

— Сами судите. Крупнейший наш партнер, Минатом, недавно совершил «героический» по теперешним временам поступок. Коллеги-атомщики добровольно (!) решили выделить из своего бюджета примерно треть суммы вклада России в международный проект Европейской организации ядерных исследований (ЦЕРН) по строительству Большого коллайдера, предназначенного для исследований фундаментальных свойств материи. То есть Минатом, по существу, сделал гигантский скачок и, оторвавшись от сиюминутных текущих забот, заглянул в собственное будущее. Это ли не повод для оптимизма?

— **Есть и другие?**

— Боюсь сплести и потому обо всем говорить не стану. Упомяну только о готовящемся соглашении со Сбербанком. Пока без расшифровки.

— **Намекните хотя бы. Чем дело пахнет?**

— Инвестициями!

Беседу вел
Д. МЫСЯКОВ

15 июня 1999 г. на коллегии Министерства образования Российской Федерации обсуждался вопрос об организации исследований в высшей школе России.

ДВИГАТЬСЯ ВПЕРЕД, КОНЦЕНТРИРУЯ РЕСУРСЫ

В подготовленной к коллегии справке отмечалось, что научная деятельность высшей школы проходит в условиях затянувшегося экономического кризиса, растущей инфляции и реального снижения уровня финансирования науки. Ветшает материально-техническая база вузов и научных организаций, большую угрозу для развития вузовской науки представляют старение и уход научных кадров из сферы образования, в том числе их миграция за рубеж.

В связи с этим сохранение научно-образовательного комплекса, особенно его ведущих направлений, заставляет оптимизировать сложившиеся научно-организационные структуры с целью концентрации ресурсов и их максимально эффективного использования.

Главной целью научной политики Минобразования России является превращение науки в единый блок, интегрированный в научно-технический комплекс страны, приоритетно развивающий фундаментальные исследования и конкурентоспособные прикладные разработки как основу подготовки специалистов на уровне мировых квалификационных требований.

Несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию, в которой находится наука, научно-техническая политика Минобразования России за последнее время принесла определенные результаты.

Высшей школе удалось сохранить в своей основе научный и научно-педагогический потенциал. За счет средств Минобразования России научные исследования проводятся в 284 вузах и 45 научных организациях. Среднегодовая численность работников вузов и научных организаций составляет 419 тысяч 57 человек.

Заслушав и обсудив сообщение начальника Управления научно-исследовательских работ Ю. В. Шленова, коллегия отметила, что основной целью политики Министерства образования РФ в области исследовательской деятельности было и остается превращение науки системы образования в интегрированный блок научно-технического комплекса страны, приоритетно развивающий фундаментальные исследования и конкурентоспособные разработки как основу подготовки

специалистов на уровне мировых квалификационных требований.

В системе Минобразования России в последние годы сложилась достаточно структурированная организация научной деятельности в рамках межвузовских научно-технических программ, единого заказа-наряда и конкурсов грантов.

При этом около 65 процентов ассигнований, выделяемых Министерству образования России на науку, направляются на фундаментальные исследования, являющиеся основой подготовки специалистов на уровне мировых стандартов.

В настоящее время в соответствии с федеральными и отраслевыми приоритетами действует целый ряд программ прикладных исследований по 17 направлениям научно-технической деятельности. Особую важность и эффективность в последние два года имели работы, выполненные в рамках Федеральной целевой программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки». К числу важных достижений в области организации и обеспечения научно-технических программ относится также создание на базе телекоммуникационных сетей науки и высшей школы единой информационной среды в сфере образования.

Отличительной чертой современной высшей школы России является инновационная деятельность в сфере науки и научного обслуживания. В настоящее время инновационной деятельностью занимаются более 150 вузов и научных учреждений Минобразования России. В рамках инновационных программ в системе образования создано и работает свыше 130 структур и малых предприятий, осуществляющих выпуск и реализацию наукоемкой продукции. Их деятельность обеспечила создание более 20 тысяч рабочих мест.

В целом на 1999 год системе образования России на вузовскую науку запланировано выделить бюджетных средств на 73 процента больше, чем в предыдущем году. Однако, в силу несопоставимо возросших цен, происходит относительное снижение реального финансирования, что, в свою очередь, требует достаточно серьезного пересмотра научной и научно-технической политики в вузовской науке системы Минобразования России и усиления действия принципа общественно-государственного управления наукой.

В этой связи следует отметить возросшую роль Научно-технического совета (НТС) Минобразования России, реорганизованного в соответствии с приказом министерства от 6 января 1999 года №26 и являющегося высшим экспертно-

совещательным органом министерства в сфере формирования и практической реализации отраслевой научно-технической политики.

Вместе с тем в организации научных исследований в высшей школе имеются недостатки и серьезные трудности. Например, до сих пор не завершена выработка основных положений научно-технической политики Минобразования России, не определены и не оформлены документально приоритетные направления фундаментальных научных исследований и перечень критических технологий высшей школы. В системе Минобразования России продолжает действовать неоправданно большое количество межвузовских научно-технических программ, которые только частично учитывают потребности развития системы образования. В тематические планы НИР вузов зачастую включаются важнейшие научные исследования, имеющие лишь символическое финансирование из средств федерального бюджета. Далекое не все прикладные научные исследования ориентированы на освоение новых разработок, создание конкурентоспособной или импортозамещающей продукции. Недостаточно используются имеющиеся информационные ресурсы сферы образования в вопросах методической поддержки образовательного процесса. До настоящего времени не удалось в полной мере решить организационно-финансовые вопросы федеральной университетской компьютерной сети RUNNet. Нет должной отдачи от международной и региональной сфер научной деятельности высшей школы. Медленно идет процесс реструктуризации подведомственных Министерству образования России научных организаций. Требуется совершенствования нормативно-правовое обеспечение научных исследований.

В обсуждении проблем организации научных исследований в высшей школе России приняли участие ректоры Виктор Матросов, Константин Тишков, Юрий Соломенцев, Владимир Третьяков и другие.

В целях повышения эффективности организации научных исследований в высшей школе коллегия решила одобрить представленный план мероприятий по совершенствованию организации научных исследований высшей школы на 1999–2000 годы. Научно-техническому совету Минобразования России предложено до 1 марта 2000 года разработать и внести на рассмотрение коллегии проект основных положений научно-технической политики Минобразования России с учетом предложений по приоритетным направлениям развития научных исследований в высшей школе. До 1 июня

2000 года необходимо провести с привлечением общественности реорганизацию научных организаций министерства на основе определения форм их участия в научно-технической деятельности высшей школы. Управлению научно-исследовательских работ (Шленову Ю.В.) при реализации плана мероприятий по совершенствованию организации научных исследований в высшей школе на 1999–2000 годы даны конкретные поручения.

Отмечалось, что существующая система организации научных исследований, несмотря на достаточную отработанность, требует совершенствования. Необходима дальнейшая работа по увеличению доли федерального бюджета на научные исследования в системе Минобразования России. Требуется дальнейшее усиление конкурсности в выделении государственных средств, в первую очередь в тех программах, где министерство фактически является заказчиком результатов исследования, для усиления контроля целевого использования выделяемых ресурсов. Следует настойчивее привлекать дополнительные бюджетные и внебюджетные средства и на этой основе трансформировать прикладные межвузовские программы в межотраслевые. Существует реальная опасность того, что образ «вузовской науки» и ее проблем, формируемый «официальными статистическими данными», качественно отличается от представления о науке и ее проблемах, складывающегося у отдельно работающего ученого, руководства научных организаций и научной общественности. Требуется разработка показателей состояния вузовской науки и формирования ее как системы. Надлежит разработать методы измерения качества научно-технической деятельности и ее результативности. Необходимо организовать мониторинг научной деятельности в системе Минобразования России, который обеспечит анализ и оценку изменений, происходящих с течением времени в системе научных исследований и ее отдельных компонентах, а также выявление положительных и отрицательных тенденций по мере того, как они начинают развиваться.

«Вузовские вести». 1999. № 12

В августе 1999 г. в Томске состоялось XXXII заседание межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение».

Предлагаем вниманию читателей выступление министра науки и технологий Российской Федерации М.П.Кирпичникова и некоторые итоговые документы этой встречи.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И ПЕРЕХОД К ИННОВАЦИОННОМУ РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИКИ

Сегодня уже стало аксиомой, что Россия обладает всеми необходимыми ресурсами для самостоятельного и эффективного развития. Но очевиден и тот факт, что мы пока плохо используем свои ресурсы, особенно научно-технический, интеллектуальный потенциал. Я убежден — не нужно доказывать, что для решения сложнейших задач, стоящих перед страной, у нас есть лишь один путь — это переход к инновационному типу экономики. Только на этом пути мы имеем шансы в ближайшие 10 лет радикально увеличить объемы ВВП, а значит, улучшить качество жизни людей, обеспечить технологическую и национальную безопасность. Несмотря на тяжелейший кризис страна сохранила предпосылки и возможности сделать это. У нас есть мощная фундаментальная наука, необходимый научно-технический потенциал, высокий уровень образования. Сбереечь все это было нелегко, особенно в условиях постоянного недофинансирования и падения престижа науки.

Сегодня страны, идущие по инновационному пути развития, расходуют на нужды науки не менее 1,5 % ВВП, у нас этот показатель ниже более чем в 2 раза. Я не хотел бы говорить здесь о внутренних проблемах науки. Эта тема заслуживает отдельного и подробного разговора. Важно, что несмотря на все трудности наука остается важнейшим ресурсом для инновационного развития страны, а именно в таком подходе заинтересована сегодня сама наука.

Имея огромное богатство, мы его практически не используем. Что же надо сделать, чтобы изменить ситуацию? Невостремованность науки, отсутствие платежеспособного спроса реального сектора экономики остаются наиболее острой проблемой. Именно здесь сегодня находится самое слабое звено в инновационной цепи. Это связано в первую очередь с отсутствием целенаправленных управленческих решений, способствующих привлечению инвестиционных ресурсов в реальный сектор экономики.

Тривиальная мысль – вода, как известно, не течет в гору, так же как инвестиционные ресурсы никогда не двинутся в сферу, подавляемую налогами, связанную с огромными рисками. Прежде всего сейчас нужны преференции производителям новой продукции. При этом крайне важны: взаимоувязанная налоговая, бюджетная, амортизационная и кредитная политика; система мер по защите инвесторов, страхование инвестиций; обеспечение охраны интеллектуальной собственности, создание нормативной базы и инфраструктуры; реструктуризация долгов всех дееспособных субъектов хозяйственной деятельности; меры по защите внутреннего рынка; создание системы венчурных фондов. Этим мы активно занимаемся. Считаем, что данные меры создадут условия для прихода инвесторов в сферу высоких технологий.

Ключевым элементом государственной политики по переходу к инновационному типу экономики должен стать Бюджет развития. 6 июля Правительством РФ принято распоряжение, согласно которому 10 % Бюджета развития целевым образом будет направляться на финансирование инновационных проектов. Постараемся закрепить эту норму в бюджете 2000 г. Надо подчеркнуть, что значение этого акта не только в том, что фактически впервые мы сможем финансировать высокие технологии не из бюджетной строки «наука». Может быть, гораздо важнее то, что мы получаем гарантии под инвестиции и тем самым снижаем риски для частных инвесторов. Это позволит в перспективе поддерживать через Бюджет развития многие крупные проекты, такие, например, как организация производства кремния в Красноярском крае; организация и расширение выпуска противовирусного препарата «Ридостин» и вакцины против гепатита «А», разработанных ГНЦ «Вектор» и др.

Совместными усилиями Миннауки России, Минобразования России, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и региональных властей к настоящему времени создано 18 инновационных технологических центров (ИТЦ), включая Новосибирск. Еще 18 ИТЦ создаются по инициативе и за счет средств регионов при методической поддержке Миннауки России, в том числе в Сибири – в Красноярске, Омске, Томске, Кемерово, Иркутске. В действующих ИТЦ работает несколько сотен малых фирм и все они без исключения пережили августовский кризис прошлого года. Вложенные в них государственные средства только через налоги окупаются в течение 1–2 лет. Но главный результат, думаю, в том, что ИТЦ создают в

стране прослойку цивилизованных предпринимателей, ориентированных на высокотехнологический бизнес.

Сама система ИТЦ, безусловно, нуждается в развитии. 40 центров не делают погоду в такой огромной стране, как Россия. Скажу лишь, что в Германии центров такого типа создано около 300. Сегодня в инновационном бизнесе во весь рост встала задача масштабирования. В этом году мы планируем приступить к преобразованию ИТЦ в инновационно-промышленные комплексы (ИПК), связав малый бизнес с крупным производством через наукоемкие товары, опробованные на рынке. Мы рассчитываем осуществить за год три таких пилотных проекта – по 1 в Москве, Санкт-Петербурге и Зеленограде (Московская область). Разрабатываются предложения по созданию ИПК на базе Сибирского химкомбината (г.Северск) и ПО «Север» (Новосибирская область).

Вполне понятно, что малый и средний бизнес, ИТЦ и ИПК не могут в полном объеме решать все технологические задачи страны. Для развития стратегических структурообразующих направлений завоевания секторов наукоемкой продукции предлагается создание корпоративных самодостаточных научно-производственных структур – федеральных центров науки и высоких технологий (ФЦНВТ). Фактически это возвращение к идее МНТК, но на качественно новом уровне, в новом правовом поле, на базе новых научно-технических приоритетов. Только что принято постановление Правительства РФ по этому вопросу. Очевидно, что создание ФЦНВТ – это абсолютно «штучная» работа. В этом году мы планируем создать один-два центра. Представители Сибирского региона тоже есть в списке кандидатов. Мы серьезно обсуждаем создание центра на базе академического, я подчеркиваю, академического института СО РАН, Института катализа, возглавляемого академиком В.Н.Пармоном.

Определение приоритетов, создание условий для привлечения инвестиций в сферу высоких технологий, построение инфраструктуры, меры по материальному обеспечению инновационных процессов – все это требует согласованных усилий многих ведомств и ветвей власти. Именно для этого была создана Правительственная комиссия по научно-инновационной политике. Не дожидаясь ее создания, мы начали работу в этом направлении как бы «снизу» и с удивлением увидели встречное движение наукоемких министерств и регионов. Мы подписали с ними соглашения о сотрудничестве в научно-технической сфере. Сейчас таких соглашений только с министерствами более 10. Не отстают и регионы. С ними

тоже подписано более 20 соглашений. Сегодня мы, Минобразование России и Сибирское отделение РАН, подписываем соглашение с межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение». Это первое соглашение такого рода, и, хотя оно носит рамочный характер, нет сомнения в том, что оно будет содействовать вкладу науки и высшей школы в устойчивое развитие Сибири.

Ясно, что переход экономики на инновационный путь есть необходимое условие устойчивого развития, но этого недостаточно. Антропогенный фактор становится важнейшим, определяющим устойчивость развития общества в целом. Вряд ли кто усомнится в том, что выбрать правильное решение, оценить риски, провести экспертизу последствий тех или иных управленческих решений может только наука. И в этом смысле роль науки уникальна.

Избирая своим ориентиром создание новых технологий, обеспечивающих повышение уровня жизни, подъем экономики, национальную безопасность, отечественная наука может сегодня оказать стране неоценимую помощь, восстановить утраченные позиции и гарантировать России достойное место в мировом сообществе.

РЕШЕНИЕ № 13
XXXII заседания Совета межрегиональной ассоциации
«Сибирское соглашение»

г.Томск

13 августа 1999 г.

**О науке и высшей школе Сибири
как основе устойчивого развития регионов**

Академия наук СССР, отраслевые академии и вузы Сибири обеспечили кадровое и научно-техническое сопровождение развития сибирских территорий в XX веке – изучение природных ресурсов, открытие и освоение крупнейших в России месторождений минеральных и углеводородных полезных ископаемых, индустриализацию, становление и развитие в 50–80-х гг. современных отраслей промышленности: нефтехимической, энергетической, атомной, авиакосмической, интенсификацию сельскохозяйственного производства.

Однако в последние годы влияние государства и, как следствие, региональных отделений РАН, РАСХН и РАН и вузов Сибири на эффективность социально-экономического развития региона непрерывно снижается. Уменьшение заказов от реального сектора экономики на научно-техническую продукцию и подготовку кадров, невостребованность объектов интеллектуальной собственности приводят к сокращению инновационных преобразований в отечественной промышленности, медицине и сельском хозяйстве. Особенно в сложном положении оказались такие отрасли, как здравоохранение, радиоэлектронная, приборостроительная, агропромышленная и др., резко возросла экономическая и политическая зависимость от иностранных поставщиков технологий и оборудования.

Продолжается отток как известных, так и молодых перспективных ученых в зарубежные университеты и научные центры.

Кроме того, значительно ухудшилась медико-демографическая ситуация: с начала 90-х гг. впервые отмечены процессы депопуляции. Как следствие всех этих процессов – ухудшается экономическая и продовольственная безопасность Сибири и России в целом.

В условиях изменения форм собственности, вывода с территорий Сибирского региона органов управления и финансовых потоков крупных топливно-энергетических, горнопромышленных, перерабатывающих и агропромышленных комплексов

сов темпы развития научно-технического комплекса значительно снизились.

Учитывая решающую роль Сибири в экономическом потенциале страны и тот факт, что здесь сосредоточено более 20 % всего научного потенциала Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, большое число отраслевых НИИ, 87 государственных вузов, общепризнанных и авторитетных научно-образовательных центров в городах Новосибирске, Томске, Красноярске, Иркутске, Якутске и др., Совет ассоциации отмечает, что сохранение, развитие и рациональное использование научно-образовательного потенциала Сибири является общегосударственной задачей.

Несовершенство законодательной базы (федеральной и региональной) в сфере науки и образования, а также слабое исполнение уже принятых законов, недооценка роли науки в развитии регионов и неготовность ее адаптироваться в современных условиях резко обострили ситуацию в научно-образовательной сфере Сибири. Особую озабоченность вызывают нарастающие диспропорции развития научно-образовательной сферы Сибирского региона и России в целом.

Сокращение государственного финансирования науки и образования особенно остро отразилось на отдаленных сибирских территориях, у которых уровень затрат на обеспечение жизнедеятельности вузов и научных организаций является высоким:

- сократилась почти в 2 раза численность исследователей, существенно понизился их жизненный уровень, что вызвало падение престижа ученого и отток молодежи из научно-образовательной сферы. В результате – отношение числа научных работников к численности населения Сибири в 2 раза ниже, чем в среднем по России, и в 10 раз, чем в развитых странах;

- разрушается материально-техническая база науки и образования, в результате чего снижаются качество образования и уровень научных исследований;

- значительно увеличивается разрыв между объемом финансирования фундаментальных и прикладных исследований и их проектно-технологическим обеспечением. Исходя из вышеизложенного, Совет ассоциации **р е ш и л**:

1. Рекомендовать органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации – членам межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение»:

1.1. Совместно с Миннауки, Минобразованием, Минэкономики, Минюстом России, РАН и отраслевыми академиями ускорить разработку нормативных актов:

- закрепляющих межрегиональные научно-технические программы как основной элемент научно-технической политики в Сибири, а также порядок их формирования и реализации;

- обеспечивающих создание производственных инновационных структур за счет частичной реструктуризации промышленных предприятий и способствующих инновационной активности, правовой защите и вовлечению в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности.

1.2. Подготовить изменения и дополнения, а в необходимых случаях принять законы о науке, научно-технической деятельности, образовании, инновационной деятельности и другие нормативно-правовые документы, предусмотрев в них порядок финансирования региональных научно-технических программ, льготы по местным налогам для субъектов научно-образовательной деятельности, а также мероприятия по закреплению научно-преподавательских кадров в Сибири.

1.3. Совместно с Миннауки России и СО РАН подготовить предложения о создании федеральных центров науки и высоких технологий на базе ведущих учреждений научно-образовательных комплексов Сибири.

1.4. Совместно с Миннауки, Минобразованием России и Российским гуманитарным фондом разработать нормативные документы по созданию федеральных центров гуманитарных наук и осуществить пилотные проекты по организации в Сибири центров гуманитарных наук в г.Новосибирске на базе Института археологии и этнографии СО РАН и в г.Томске на базе Томского государственного университета.

1.5. Ввести в практику формирование государственного заказа на специалистов с высшим образованием с учетом заявок регионов.

1.6. Обеспечить приоритетную поддержку инновационной сферы за счет прекращения практики использования бюджетных средств, в том числе кредитных, на импорт технологий, материалов, лекарств, семян, племенных животных, ветпрепаратов и т.п., при условии если отечественный производитель способен при создании необходимых условий полностью обеспечить необходимые поставки их конкурентоспособных аналогов.

1.7. Ввести в практику освобождение от местных налогов части прибыли заказчиков продукции в научно-образователь-

ной сфере в размере суммы, выделяемой ими государственным организациям для проведения НИОКР, а также опытно-производственным и учебным хозяйствам, производящим семена новых сортов сельскохозяйственных культур и племенных животных.

1.8. Ввести в практику деятельности органов власти сибирских территорий обязательное проведение научных экспертиз при принятии принципиальных хозяйственных решений.

1.9. Совместно с Минэкономки, Минобразованием, Минфином России подготовить целевую программу социальной поддержки студенческой молодежи Сибири.

2. Учитывая особую роль законодательной и нормативной базы в развитии научно-образовательного комплекса Сибири, обратиться в Государственную Думу Федерального Собрания с предложениями:

2.1. Ускорить разработку и принятие федеральных законов «Об инновационной деятельности в Российской Федерации», «Об охране здоровья и медицинской науке».

2.2. Внести изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», предусматривающие отнесение вузов и их структурных научно-исследовательских подразделений к субъектам научной деятельности.

2.3. Подготовить и законодательно закрепить:

– отнесение земель, на которых располагаются объекты федеральной собственности Российской Федерации, переданные государственным вузам и учреждениям науки в бессрочное пользование, к федеральным землям;

– право сдавать в аренду земельные участки, закрепленные за государственными академиями наук, вузами и подведомственными им организациями в бессрочное пользование, ранее предоставленное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 1 апреля 1990 г. №4729-1, подтверждать на законодательном уровне;

– право собственности Российской академии наук и отраслевых академий наук на имущество, передаваемое ей и ее региональным отделениям в качестве дара, пожертвования или по завещанию.

3. Предложить Правительству Российской Федерации:

3.1. Поручить Минэкономки, Минфину, Миннауки России подготовить предложения о включении федеральной целевой программы «Сибирь», утвержденной Правительством РФ, в перечень федеральных программ, предлагаемых к финансированию в 2000 г.

3.2. Принять меры к исполнению федеральных законов «О науке и государственной научно-технической политике», «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части финансирования науки и образования из федерального бюджета.

3.3. Поручить Минэкономки, Минфину, Минюсту России разработать и реализовать нормативно-правовые механизмы, в том числе через законодательные инициативы, приоритетного финансирования научно-технических разработок и подготовки кадров для Сибири за счет обязательных отчислений в размере 1,5 % средств от реализации товаров, работ и услуг действующими на территории Сибирского региона предприятиями топливно-энергетического, горнодобывающего и перерабатывающего комплексов.

3.4. Продолжить финансирование ФЦП «Интеграция» и оказать поддержку созданным в рамках ФЦП «Интеграция» научно-образовательным центрам Сибири для выполнения работ по приоритетным направлениям науки, техники и технологий.

3.5. Поручить Минобразованию, Минсельхозпроду России, РАН, РАМН и РАСХН разработать нормативно-правовую базу двойного учредительства (Минобразование России и РАН, РАМН и РАСХН) ведущих университетов Сибири; подготовить дополнения и изменения, а в необходимых случаях разработать документы по организационно-правовому статусу международных научных и образовательных центров, формируемых на базе ведущих научных организаций и университетов, имеющих высокий международный рейтинг; включить ведущие университеты Сибири в перечень получателей инвестиционных зарубежных кредитов для переоснащения парка научных приборов и оборудования.

3.6. Поручить Минобразованию, Минэкономки, Минобороны России реализовать систему мер поддержки воспроизводства научного, педагогического и технологического потенциала на базе ведущих научно-образовательных комплексов Сибири путем:

– доведения численности студентов в расчете на 10 тысяч населения в вузах региона до уровня, предусмотренного законодательством;

– увеличения численности аспирантов и докторантов в ведущих вузах для целевой подготовки высококвалифицированных кадров, сохранения в сибирском регионе структуры специальностей в советах по защита диссертаций с учетом реформирования ВАК;

– создания межвузовских учебных центров (институтов) для размещения части кадрового заказа на подготовку офицеров в гражданских вузах;

– создания центров подготовки и переподготовки кадров по инновационно-технологическому менеджменту в соответствии с государственной программой.

3.7. Поручить Миннауки, Минобразованию, Минсельхозпроду, Минфину, Минкультуры России обеспечить в рамках имеющихся федеральных целевых и межведомственных программ приоритетную поддержку в Сибирском регионе:

– развития телекоммуникационных сетей и электронных информационных ресурсов для науки и высшей школы;

– создания центров коллективного пользования на основе суперкомпьютеров в ведущих научных центрах;

– создания современного математического и программно-методического обеспечения автоматизации проектно-технологических работ;

– развития технологий дистанционного образования;

– внедрения современных информационных технологий в ведущих библиотеках Сибири.

3.8. Поручить Минздраву России и Сибирскому отделению РАМН разработку документов по созданию следующих федеральных центров: кардиологии в г.Томске на базе НИИ кардиологии ТНЦ СО РАМН, фармакологии в г.Томске на базе НИИ фармакологии ТНЦ СО РАМН, иммунологии в г.Новосибирске на базе НИИ клинической иммунологии СО РАМН, хирургии в г.Иркутске на базе НЦ реконструктивной и восстановительной хирургии ВСНЦ СО РАМН.

3.9. Поручить Минэкономике, Минфину, Минюсту, Минздраву России разработать нормативные документы об обязательном отчислении 5 % средств, затрачиваемых на импорт лекарственных средств, медицинских технологий и приборов, направлять эти средства на развитие отечественной фармацевтической и медицинской промышленности, а также на проведение научных исследований в этой области.

3.10. Поручить Минфину, Минтруду, Минэкономике России, Пенсионному фонду РФ совместно с субъектами Федерации реализовать систему мер по дополнительному пенсионному обеспечению профессорско-преподавательского состава, научного персонала, ректоров и проректоров высших учебных заведений; в период 2000–2001 гг. в бюджетах всех уровней предусматривать инвестиции для участия в строительстве жилья для молодых ученых региональных отделений

ний и научных центров РАН, отраслевых академий и ведущих университетов Сибири.

3.11. Поручить Минфину, Минэкономике, Минтопэнерго России разработать и начать реализацию в 1999 г. механизмов регулярного погашения задолженности вузов и научных учреждений Сибирского региона за потребленные энергоресурсы и коммунальные платежи в объемах, предусмотренных федеральным бюджетным финансированием, а также включить государственные вузы и научные учреждения в перечень объектов, не подлежащих отключению от источников тепла, электроэнергии, газа и воды.

3.12. В развитие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»» от 19 июля 1998 г. №111-ФЗ предоставить право Российской академии наук на создание или преобразование бывших хозрасчетных предприятий в государственные унитарные предприятия с правом оперативного управления закрепленным за ними имуществом.

3.13. Проводить выделение ассигнований из федерального бюджета учреждениям Российской академии наук и ее региональным отделениям и высшим учебным заведениям без регламентации по статьям бюджетной классификации, как это установлено для государственных заказчиков федеральных научно-технических программ.

3.14. Предусмотреть в федеральном бюджете отдельной строкой финансирование Сибирского отделения Российской академии сельскохозяйственных наук.

Председатель Совета
МА «Сибирское соглашение»

В. КРЕСС

РЕШЕНИЕ №18
XXXII заседания Совета межрегиональной ассоциации
«Сибирское соглашение»

г. Томск

13 августа 1999 г.

О соглашениях МАСС

Рассмотрев проекты соглашений о сотрудничестве между межрегиональной ассоциацией «Сибирское соглашение» и Министерством науки и технологий РФ, Министерством образования РФ, СО РАН, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов, Министерством транспорта РФ и Российским дорожным агентством, Совет ассоциации **р е ш и л**:

1. Тексты соглашений утвердить.
2. Поручить Председателю Совета Крессу В.М. подписать данные соглашения от имени межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение».

Председатель Совета
МА «Сибирское соглашение»

В. КРЕСС

СОГЛАШЕНИЕ
о сотрудничестве в области формирования и реализации
научно-технической и инновационной политики,
подготовки кадров высшей квалификации
между Министерством науки и технологий Российской Федерации,
Министерством образования Российской Федерации,
Межрегиональной ассоциацией экономического
взаимодействия («Сибирское соглашение»)
и Сибирским отделением Российской академии наук

Руководствуясь статьей 72 Конституции Российской Федерации и положениями Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», учитывая, что развитие научно-технического и образовательного потенциала является важнейшей составляющей социально-экономического развития регионов и России в целом, Министерство науки и технологий Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации, Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия, действующая на основании Устава Ассоциации, и сибирские отделения РАН, РАСХН и РАМН в лице Сибирского отделения РАН (далее – Стороны) договорились о взаимодействии в формировании и реализации научно-технической и образовательной политики на территории регионов, входящих в Межрегиональную ассоциацию «Сибирское соглашение».

1. Цели Соглашения

Основной целью настоящего Соглашения является эффективное удовлетворение потребностей регионов в научно-техническом обеспечении их социально-экономического развития, создание системы, которая позволит в кратчайшие сроки и с высокой эффективностью использовать в подъеме производства интеллектуальный и научно-технический потенциал всех регионов, входящих в Ассоциацию.

2. Основные задачи Соглашения

Для выполнения основной цели необходимы объединение и координация действий всех участников Соглашения в разработке и реализации механизмов эффективного использования и дальнейшего развития научно-технического потенциала, экономического, правового и организационного обеспечения взаимодействия науки, образования, производства и

органов государственной власти для решения социально-экономических задач регионов, входящих в Ассоциацию, и России в целом по следующим трем основным направлениям.

2.1. Формирование государственной научно-технической политики

- Стороны проводят научно-техническую политику на основе:
- согласования регионально ориентированной федеральной научно-технической политики и научно-технической политики регионов – членов МАСС;
 - разработки единой концепции развития научно-технической и инновационной деятельности Сибирского региона с учетом развития связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона;
 - определения приоритетов научно-технического развития Сибири, ориентированных на создание производств опережающего технологического уровня, имеющих приоритетное значение для решения межрегиональных социально-экономических задач;
 - концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях научно-технического развития и инновационной деятельности, включая федеральные, межрегиональные и региональные бюджетные и внебюджетные источники, венчурный капитал, кредитные возможности коммерческих банков, международные кредиты и техническую помощь;
 - ведения мониторинга, анализа и прогнозирования научно-технической деятельности с разработкой системы обоснованных показателей, необходимых для принятия управленческих решений на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях;
 - ведения мониторинга, анализа и проектирования высшего образования с целью определения перспективной потребности и эффективного использования кадров высокой и высшей квалификации;
 - создания единой нормативно-правовой базы в сфере научно-технической и инновационной деятельности, разработки модельного регионального закона «О научно-технической и инновационной политике» и предложений по его адаптации к условиям регионов, входящих в Ассоциацию;
 - координации и содействия кооперации деятельности основных субъектов межрегиональных научно-технических программ и проектов, финансируемых из средств федераль-

ного бюджета и бюджетов субъектов Федерации – членов МАСС;

- стимулирования развития региональных центров роста внутрифедерального и межрегионального экономического сотрудничества;
- социальной защиты высвобождаемых в ходе структурных преобразований научных и научно-технических работников и создания для них рабочих мест с учетом опыта работы и квалификации;
- использования международного сотрудничества в интересах развития научно-технической и инновационной деятельности Сибирского региона.

2.2. Активизация инновационной деятельности

Стороны совместно решают вопросы:

- формирования рыночно ориентированных региональных и межрегиональных инфраструктур научно-технической и инновационной деятельности, включающих в том числе систему информационного обеспечения, систему экспертизы, финансово-экономическую систему, производственно-технологическую поддержку, систему сертификации и продвижения разработок, систему подготовки и переподготовки кадров;
- создания единой межрегиональной инновационной системы Ассоциации, развития межрегиональных систем технологического трансфера;
- развития наукоемких территорий, в том числе наукоградов, академгородков, технопарков и градообразующих научно-производственных комплексов, федеральных центров науки и высоких технологий, инновационно-технологических центров и совершенствования их государственной поддержки;
- формирования межрегиональных внебюджетных фондов научно-технологического развития и инновационной деятельности, развертывания системы венчурного финансирования наукоемких проектов;
- поддержки особо ценных и уникальных объектов и научно-технологических комплексов, создания на их базе центров коллективного пользования.

2.3. Информационное обеспечение

Стороны принимают участие:

- в формировании единого межрегионального информационного пространства;

– созданию современной информационной системы, содержащей базы данных научно-технических предложений и технологических запросов производственной сферы, нормативно-правовую и иную консалтинговую информацию, необходимую для осуществления научно-технической и инновационной деятельности;

– развитию средств информационной связи, в том числе путем интеграции научных, научно-технических, инновационных организаций и предприятий, расположенных на территории регионов, входящих в Ассоциацию, в федеральную информационную систему, обеспечения доступа к международным информационным ресурсам.

3. Реализация Соглашения

3.1. Сотрудничество между Сторонами в рамках данного Соглашения будет осуществляться путем:

– разработки и реализации научных, научно-образовательных и научно-технических проектов в рамках региональной научно-технической программы «Сибирь» и программ региональных научно-образовательных комплексов;

– проведения совместных конкурсов, в том числе фундаментальных исследований, с выделением грантов из различных российских и международных источников;

– содействия функционированию на территории Сибири международных исследовательских и образовательных центров;

– разработки проектов федеральных и президентских программ, организации экспертиз и проведения совместных конференций по реализуемым на территории Сибири крупным проектам межрегионального и федерального значения, осуществляемым Межрегиональным научным советом по программе «Сибирь»;

– создания наукоемких предприятий и организации производств, основанных на новых технологиях, в том числе в рамках формируемых технопарковых зон;

– обеспечения функционирования на территории Сибири российских и международных информационно-консультационных, геоинформационных и прочих центров, обеспечивающих свободное предоставление информации на современных носителях для Правительства РФ, региональных администраций, научных организаций, вузов, прессы и общественности;

– создания территориально-распределенной базы данных по важнейшим НИОКР и новым технологиям на основе реализации специальной программы.

3.2. Финансирование научно-технических программ и проектов осуществляется на долевой основе из средств: Ассоциации, Миннауки России, Минобразования России, других заинтересованных министерств и ведомств, областных бюджетов, внебюджетных фондов, межрегиональных и региональных инвестиционных фондов, предприятий, заинтересованных в результатах выполняемых программ и проектов, а также за счет средств международных фондов и программ, частных инвесторов.

3.3. Научно-методическое сопровождение межрегиональных научно-технических программ и проектов осуществляет Сибирское отделение РАН, в необходимых случаях совместно с Сибирским отделением Российской академии медицинских наук и Сибирским отделением Российской академии сельскохозяйственных наук, а на региональном уровне – Совет РНОК или аналогичные советы на местах, при взаимодействии с соответствующими отделами Миннауки и Минобразования России.

3.4. В рамках выполнения Соглашения Стороны оказывают содействие в реализации международных, межведомственных и межрегиональных научно-технических программ, используя для их финансирования средства соответствующих бюджетов, внебюджетные средства, а также централизованные инвестиционные ресурсы бюджета развития Российской Федерации, размещаемые на конкурсной основе.

3.5. Предусмотрено проведение совместных семинаров, конференций, выставок научно-технических достижений, курсов повышения квалификации кадров и других научно-организационных и образовательных мероприятий.

4. Общие положения

4.1. Стороны договариваются координировать свои действия по реализации региональной научно-технической политики в Сибирском регионе через межрегиональную ассоциацию «Сибирское соглашение».

4.2. Соглашение заключено сроком на 3 года и вступает в силу со дня его подписания Сторонами. По истечении срока действия по согласию Сторон Соглашение может быть пролонгировано.

Соглашение открыто для уточнений и дополнений.

Вопросы, не нашедшие отражения в Соглашении, по согласию Сторон оформляются дополнительными протоколами, являющимися неотъемлемой частью настоящего Соглашения.

Организационно-правовые формы конкретной совместной деятельности определяются путем заключения отдельных договоров и соглашений.

4.3. Данное Соглашение не ограничивает деятельность субъектов Российской Федерации, входящих в Ассоциацию, во взаимоотношениях с Миннауки и Минобразованием РФ в соответствии с подписанными двусторонними соглашениями.

4.4. Субъекты Российской Федерации, входящие в Ассоциацию, могут разрабатывать свои научно-технические программы и проекты и представлять их в установленном порядке на рассмотрение в Миннауки России.

4.5. Организационно-методическое сопровождение Соглашения осуществляют:

- со стороны Миннауки России – Отдел развития научно-технического потенциала регионов;
- со стороны Минобразования РФ –
- со стороны Ассоциации – Исполнительная дирекция Ассоциации;
- со стороны СО РАН – Управление организации научных исследований.

Соглашение составлено в четырех экземплярах, каждый из которых имеет одинаковую силу.

Министр науки и технологий
Российской Федерации

М. П. КИРПИЧНИКОВ

Министр образования
Российской Федерации
В. М. ФИЛИППОВ

Председатель Совета Межрегиональной
ассоциации экономического
взаимодействия «Сибирское соглашение»
В. М. КРЕСС

От лица СО РАН, СО РАСХН и СО РАМН
Председатель Сибирского отделения РАН
Н. Л. ДОВРЕЦОВ

И. В. ГОННОВ,
П. Н. МАРТЫНОВ,
Е. А. ПАШИН,
А. П. СОРОКИН

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МЕЖОТРАСЛЕВОЙ ИНТЕГРАЦИИ ТЕХНОЛОГИЙ В РЕГИОНЕ

За последние два года в г.Обнинске Калужской области администрацией и Научно-техническим советом города была проведена значительная работа по привлечению внимания региональных и федеральных органов власти к проблемам сохранения и развития потенциала наукоградов России, а также по вопросам создания новых организационных структур и механизмов, требующихся для осуществления научно-технической и инновационной деятельности в условиях рыночной экономики.

С этой целью в 1997 г. был создан Обнинский центр естественных наук и технологий (далее – Центр), учредителями которого наряду с Администрацией г.Обнинска выступили ведущие научно-исследовательские организации города: Государственный научный центр Российской Федерации «Физико-энергетический институт им. акад. А.И.Лейпунского» (ГНЦ РФ ФЭИ), Государственный научный центр Российской Федерации Обнинское научно-производственное предприятие «Технология» (ГНЦ РФ ОНПП «Технология»), филиал Государственного научного центра Российской Федерации Научно-исследовательский физико-химический институт им. Л.Я.Карпова (филиал ГНЦ РФ НИФХИ), Медицинский радиологический научный центр Российской академии медицинских наук (МРНЦ РАМН), Научно-производственное объединение «Тайфун» (НПО «Тайфун»), Всероссийский научно-исследовательский институт сельскохозяйственной радиоло-

ГОННОВ Игорь Васильевич, директор Бизнес-инновационного центра г.Обнинска, кандидат технических наук.

МАРТЫНОВ Петр Никифорович, начальник лаборатории ГНЦ РФ «Физико-энергетический институт им. акад. А.И.Лейпунского», доктор технических наук.

ПАШИН Евгений Афанасьевич, директор Обнинского центра естественных наук и технологий, кандидат физико-математических наук.

СОРОКИН Александр Павлович, заместитель председателя Научно-технического совета г.Обнинска, начальник лаборатории ГНЦ РФ «Физико-энергетический институт им. акад. А.И.Лейпунского», доктор технических наук.

гии и агроэкологии (ВНИИСХРАЭ), Обнинский институт атомной энергетики (ОИАТЭ).

Направления работы учредителей определили межотраслевую направленность деятельности Центра, ставшего связующим звеном между Научно-техническим советом и научно-исследовательскими организациями города в формировании и реализации задач по сохранению и использованию имеющегося научно-технологического потенциала. В настоящее время работа Центра направлена на развитие научно-технической и инновационной деятельности не только в г. Обнинске, но и в Калужской области.

Организация межотраслевой интеграции научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также развитие инновационной деятельности в научно-технической сфере являются взаимосвязанными направлениями деятельности Центра и позволяют сформировать «несущую» цепочку реального сектора экономики города и области: наука, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ – инновационные проекты, разработки современных высоких технологий – передача технологий в промышленность, выпуск конкурентоспособных наукоемких товаров – рынок.

В 1998 г. Миннауки России провело экспертную оценку состояния и перспектив развития критических технологий федерального уровня. В итоге уровень четырех приоритетных направлений: информационные технологии; производственные технологии; новые материалы и химические продукты; топливо и энергетика – был оценен как удовлетворительный. В рамках этих направлений было отобрано 15 критических технологий федерального уровня, в том числе технологии регенерации отработавшего топлива, утилизации и захоронения радиоактивных отходов, мониторинга и защиты природно-техногенной сферы и др.

На основе межотраслевой интеграции выполняется проект «Переработка жидких радиоактивных отходов». К этой работе привлечен научно-технологический потенциал ГНЦ РФ ФЭИ как головной организации, филиала ГНЦ РФ НИФХИ, НПО «Тайфун», ВНИИСХРАЭ, МРНЦ РАМН и Акционерного общества «Сорбент» из г. Жиздры Калужской области. В другом проекте, направленном на создание аэрозольных фильтров нового поколения для очистки от радиоактивных и обычных примесей, использован потенциал ГНЦ РФ ФЭИ, филиала ГНЦ РФ НИФХИ, НПО «Тайфун», рассматривается применение разработок ГНЦ РФ ОНПП «Технология» по ком-

позиционным материалам и Акционерного общества «ВНИИДрев» из г. Балабаново Калужской области по технологии получения углерода для использования его в качестве сорбента, реализованы производственные возможности Акционерного общества «Фильтр» из п. Товарково Калужской области. Проекты выполняются по программам Департамента исследований в области атомной науки и техники Министерства Российской Федерации по атомной энергии при координирующей роли Центра.

Комплексная программа развития науки и научно-технической политики в Калужской области на 1998–2001 годы (далее – Программа), одним из разработчиков которой стал Центр, определила следующие приоритетные направления развития науки в Калужской области: экология и природопользование, развитие и внедрение наукоемких технологий, медицина, сельское хозяйство. Основная цель Программы – формирование комплексного подхода к использованию научного и научно-технического потенциала области для решения ее социально-экономических задач.

Одним из проектов, актуальных не только для Калужской области, но и для других регионов России, на наш взгляд, является проект, направленный на увеличение срока хранения и переработку сельскохозяйственной продукции путем ее стерилизации. Все необходимые научно-технические ресурсы для его реализации имеются у ГНЦ РФ ФЭИ, филиала ГНЦ РФ НИФХИ, ВНИИСХРАЭ. К данному проекту может быть также подключен Калужский филиал Московской сельскохозяйственной академии им. К.А. Тимирязева. Консультативный Совет по науке и научно-технической политике при Департаменте образования и науки Правительства Калужской области, рассмотрев этот проект, может внести его в Программу.

Учитывая сегодняшние экономические реалии страны, Миннауки России помимо критических технологий федерального уровня выделило и так называемые прорывные технологии. Это стратегически важные проекты социально-экономического, промышленного и научно-технического развития, выполнение которых гарантирует крупные сдвиги в технологическом преобразовании отечественного производства, увеличение доли конкурентоспособной продукции российских предприятий на внутреннем и мировом рынках, а также решение острых социальных проблем. В качестве таких стратегически важных проектов сегодня определено 7 «прорывных» технологий, относящихся к строительству, нефтехим-

мии, биологии и медицине, в том числе медицинская радиодиагностика и лечение. Примером такого проекта в Программе служит проект «Создание прогрессивных технологий лечения злокачественных опухолей с использованием нейтронов ядерных реакторов», реализуемый коллективами ученых МРНЦ РАМН, ГНЦ РФ ФЭИ, филиала ГНЦ РФ НИФХИ.

Выполнение работ по Программе финансируется через Отдел научно-технического развития регионов Министерства науки и технологий Российской Федерации и Департамент образования и науки Правительства Калужской области, а координация работ по проектам осуществляется Центром.

Одним из проявлений экономического кризиса в России сегодня является низкий спрос на научно-техническую продукцию со стороны как государства, так и негосударственного сектора. Не более 5 % общего числа промышленных предприятий в России в настоящее время осуществляют разработку и освоение технологических новшеств. Это говорит о слабом развитии инновационной активности. Чтобы поддерживать и активизировать деятельность в инновационной сфере, необходимо объединить организационные и финансовые ресурсы различных ведомств и структур, несущих ответственность за реализацию государственной инновационной политики в научно-технической сфере. Межведомственная программа активизации инновационной деятельности в научно-технической сфере России на 1998–2000 годы (далее – Межведомственная программа), разработанная по инициативе Министерства науки и технологий Российской Федерации с участием 14 федеральных министерств и ведомств, является инструментом такого объединения и концентрации сил и средств на приоритетных направлениях и задачах. Основная цель Межведомственной программы – содействие развитию и превращению научно-технического потенциала в решающий фактор экономического роста России. Работа Администрации г. Обнинска, направленная на развитие инновационной деятельности в научно-технической сфере города и создание Инновационно-технологического центра как важнейшего элемента инновационной инфраструктуры, поддержана Советом Межведомственной программы.

Перспективность и важность для г. Обнинска, а также Калужской области развития инновационной деятельности подтверждается высоким уровнем научно-технического и предпринимательского потенциала, который обеспечивается тем, что в городе расположено 13 научно-исследовательских учреждений, в том числе 3 государственных научных центра

Российской Федерации, высшее учебное заведение – ОИАТЭ, Приборный завод «Сигнал»; на 1 января 1999 г. зарегистрировано около 4 300 малых предприятий разных форм собственности, в сфере инновационной деятельности занято более 350 малых предприятий, из которых около 50 являются высокотехнологичными.

Кроме того, в г. Обнинске за последние годы создан и функционирует ряд организаций, основная деятельность которых направлена на формирование инновационной среды в сфере науки и наукоемкого производства, содействие адаптации научно-технической сферы г. Обнинска к рынку и интеграции в региональную и международную систему научно-технологического сотрудничества: Обнинский центр естественных наук и технологий, Бизнес-инновационный центр, Обнинский научно-технологический парк «Интэгро» при ОИАТЭ, Калужский региональный Учебно-деловой центр Морозовского проекта и его бизнес-инкубатор, Обнинская Торгово-промышленная палата.

Программа развития г. Обнинска в качестве наукограда одной из ключевых организаций в вопросе содействия формированию в городе современной рыночной инновационной инфраструктуры определила Обнинский центр естественных наук и технологий. Учитывая, что в г. Обнинске накоплен определенный опыт, который может быть использован в целях развития инновационной деятельности, создания системы трансфера технологий и отработки модели эффективной организационной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности в Калужской области в условиях рыночной экономики, в декабре 1998 г. администрация и Научно-технический совет города обратились с просьбой к губернатору Калужской области придать Центру статус регионального инновационно-технологического центра, что позволит ему решать целый ряд важных задач, одними из которых являются отработка системы многоканального финансирования инновационных проектов, укрепление взаимодействия предприятий малого и среднего наукоемкого бизнеса с региональными предпринимательскими и иными структурами, работающими на рынке наукоемкой продукции, создание системы вовлечения в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности научных организаций и промышленных предприятий области.

Несмотря на то, что отношение руководителей государственных предприятий в Обнинске к целесообразности создания и эффективности работы малых предприятий не

однозначно, необходимо отметить, что сегодня в условиях, когда спад производства резко снизил инновационную восприимчивость крупных предприятий к научно-техническим новшествам и высоким технологиям, возрастает роль малых и средних предприятий, отличающихся повышенной мобильностью и способностью в меньшие сроки и с меньшими затратами разрабатывать и внедрять наукоемкую продукцию. Особенностью настоящего момента является то, что в инновационный процесс включились многие предприимчивые научные работники и инженеры, организовавшие малые предприятия на основе принадлежащей им интеллектуальной собственности.

Оказать содействие со стороны государства таким малым предприятиям в стабилизации их деятельности в сложный переходный период и тем самым способствовать сохранению и развитию научно-технического потенциала России – главная цель созданного в 1994 г. Правительством Российской Федерации государственного Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Сегодня фонд является наиболее эффективной структурой федерального значения в оказании практической поддержки малому бизнесу. В 46 городах России, в том числе в г. Калуге и Обнинске, созданы региональные представительства Фонда. При участии регионального представительства Фонда в г. Обнинске, действующего в функциональной структуре Центра, за последние 2 года удалось привлечь в город на льготных условиях около 5 млн деноминированных рублей в качестве кредитных государственных средств на реализацию 15 проектов малых предприятий. Представительство работало с проектами малых предприятий из таких городов Калужской области, как Обнинск, Калуга, Боровск, Балабаново, Малоярославец, Киров и др.

В 1999 г. Центр приступил к отработке механизма коммерциализации результатов НИОКР на примере реализации инновационного технологического проекта «Модернизация конструкции и организация производства фильтров для очистки питьевой воды», основанного на результатах разработанной ГНЦ РФ ФЭИ технологии получения нанокристаллических мембран плазмохимическим методом. Проект планируется реализовать за счет кредитных бюджетных средств государственного Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере со сроком их возврата через 1,5 года. В проекте предполагается использовать научно-технологический потенциал ГНЦ РФ ФЭИ, филиала

ГНЦ РФ НИФХИ, Приборного завода «Сигнал». Оценочные потребности российского рынка в данном типе продукции составляют примерно 10 тыс. фильтров в год. Интерес к самоочищающимся фильтрам проявили Администрация Красноярского края и Правительство Калужской области, Росагронадб, ПРО-ИНВЕСТ Консалтинг, ЗАО «Центр Полевых Технологий» (г. Москва), агрокомплекс «Воробьи» (Калужская область), агрокомбинат «Шатурский» (Московская область), Акционерное общество «Минск-Молоко» (Беларусь).

В 1999 г. началась отработка модели реализации малым предприятием г. Обнинска – обществом с ограниченной ответственностью «Фита-Фарма» совместно с государственным научно-исследовательским учреждением – МРНЦ РАМН в кооперации с Государственным научным центром антибиотиков (г. Москва) и Научно-производственным объединением «Биомед» (г. Пермь) инновационного технологического проекта «Разработка новой технологии получения субстанции для цитостатического (противоопухолевого) средства – проспидина и расширение области его применения». Финансирование проекта предполагается также из средств государственного Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Перспектива развития проекта заключается в организации на базе технологической лаборатории ООО «Фита-Фарма» производства субстанций целого ряда новых онкологических препаратов.

Примером аналогичной работы является реализация Научно-производственной фирмой «Мобитек» (г. Боровск Калужской области) при участии ученых МРНЦ РАМН (г. Обнинск) на арендуемых производственных площадях Всероссийского научно-исследовательского института физиологии, биохимии и питания сельскохозяйственных животных Российской академии сельскохозяйственных наук инновационного проекта, связанного с организацией производства и реализацией на российском рынке противоанемической пищевой добавки «Гемобин» и ассортимента кондитерских изделий с ее применением, а также с разработкой новых видов пищевых добавок.

Обнинский центр естественных наук и технологий в целях объединения усилий и координации работы по поддержке малых предприятий в научно-технической и производственной сферах Калужской области предлагает сформировать совместную программу Департамента экономики и промышленности и Департамента образования и науки Правительства Калужской области и государственного Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-техни-

ческой сфере по поддержке малых предприятий научно-технической сферы, являющихся поставщиками продукции в отрасли экономики области. Основной целью программы будет поддержка Фондом проектов малых предприятий научно-технической и производственной сфер Калужской области, принимающих участие в реализации региональных программ.

В апреле-июле 1999 г. в г. Обнинске в рамках Плана мероприятий по реализации Соглашения между Министерством науки и технологий Российской Федерации и Правительством Калужской области о сотрудничестве в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики на 1999 г. проводился региональный конкурс инновационных научно-технических проектов предприятий Калужской области. Целью конкурса являлось создание банка инновационных научно-технических проектов для формирования городской и областной инвестиционных программ, выявление и продвижение перспективных проектов, создание новых рабочих мест. По результатам конкурса были отобраны проекты малых предприятий Калужской области для представления их в государственный фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, в другие федеральные и региональные фонды и программы с целью получения льготного кредитного финансирования для их реализации.

При решении вопросов, связанных с коммерциализацией результатов НИОКР и вовлечением в хозяйственный оборот интеллектуальной собственности государственных научно-исследовательских организаций, Обнинский центр естественных наук и технологий намерен строго соблюдать интересы научно-исследовательских институтов. Особую ответственность накладывают на деятельность по коммерциализации вышедшие в 1998 г. Указ Президента Российской Федерации «О правовой защите результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения», соответствующее постановление Правительства России и создание Федерального агентства по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения при Министерстве юстиции Российской Федерации.

Проект Закона Российской Федерации «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике» определяет государственную поддержку инновационной деятельности, в частности, в форме целевого выделения государственных средств для начальной стадии формирования

инновационной активности предприятий, способных в сжатые сроки обеспечить выпуск конкурентоспособной высокотехнологичной продукции. Государственную поддержку инновационного проекта предполагается предоставлять на нормативный срок окупаемости, но не более трех лет с момента начала производства.

Для инновационно-технологической деятельности важно располагать не просто новыми технологиями, какими бы уникальными они не были, а технологиями рыночной ориентации, т.е. способными создать товар, востребуемый и конкурентоспособный на рынке, или принципиально новый товар, порождающий новый рынок. Именно такую политику сегодня проводит Миннауки России, формируя инновационно-производственные комплексы на базе наиболее успешно работающих инновационно-технологических центров и оказывая поддержку совместно с другими участниками Межведомственной программы реализуемым в них инновационным проектам. Все проекты имеют одну существенную особенность – они направлены на производство наукоемкой продукции, имеющей свой сектор в рынке.

В настоящее время Обнинский центр естественных наук и технологий, используя разработанные Управлением инноваций и коммерциализации разработок Миннауки России материалы по подготовке инновационных проектов, формирует банк проектов из государственных научно-исследовательских организаций и малых предприятий научно-технического профиля, обосновывающий межотраслевой научно-технологический потенциал г. Обнинска и показывающий целесообразность их долевого финансирования из государственного, местного или областного бюджетов, средств самого предприятия или инвестора. Банк проектов, рассмотренный на заседании городского Научно-технического совета и направленный в Миннауки России, станет отправной точкой в работе Регионального инновационно-технологического центра в направлении коммерциализации разработок научно-исследовательских организаций г. Обнинска и Калужской области.

Работа Центра по интеграции научно-технического потенциала и трансферу технологий в регионе качественно усилится, на наш взгляд, тогда, когда удастся построить ее на изучении возможностей научно-исследовательских организаций области, потребностей ее промышленных предприятий в производстве продукции на основе научно-технологических разработок, рынка сбыта продукции в области и за ее пределами.



В. Н. КОРОЛЕВ



Н. Г. ФЕДОТОВ

ИННОВАЦИИ В РЕГИОНЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ*

Исследования в области инновационной деятельности в России проводились с конца 60-х гг. Они осуществлялись по двум направлениям. Первое максимально использовало оценки на макроуровне, отражающие тенденции развития технических направлений в стране и за рубежом. Второе, связанное с исследованиями на уровне отдельных предприятий и организаций, наряду с формализованным применяло содержательный анализ данных с привлечением дополнительных информационных источников. Упомянутые направления показывали различные стороны инновационной деятельности, однако в них не нашел должного отражения инновационный фактор в региональной политике, так как в работах общего характера особенности регионов не учитывались. При этом направление, связанное с предприятиями и организациями, также не было вполне адекватно региональным проблемам. Проводившиеся ранее исследования, выходившие на уровень региона, касались в основном отраслевых особенностей, что определялось высокой степенью централизации управления

КОРОЛЕВ Валерий Николаевич, старший преподаватель кафедры экономики предприятия и предпринимательства Пензенского филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института.

ФЕДОТОВ Николай Гаврилович, заведующий кафедрой экономической кибернетики Пензенского государственного университета, доктор технических наук, профессор, член-корреспондент РАЕН.

страной, наличием всеобщей системы планирования и распределения.

В настоящее время в связи с усилением роли субъектов Федерации возникает объективная необходимость формирования собственных региональных интересов и их отстаивания перед федеральным центром. В этом состоит политическая предпосылка формирования региональной политики. В качестве экономической предпосылки выступает недостаточное финансирование субъектов Федерации федеральным центром, что вынуждает их рассчитывать на собственные силы. Кроме того, опыт последних лет показал, что надежды на внешних инвесторов инновационной деятельности в регионах весьма призрачны, особенно в свете событий августа 1998 г. Отдельные примеры удачной реализации инновационных планов не дают оснований для кардинального решения проблемы. Существует также информационная предпосылка. Выяснилось, что развитию инновационной деятельности в регионе препятствуют весьма низкий уровень знаний хозяйствующих субъектов в области трансфера технологий, отсутствие квалифицированных специалистов для проведения этой работы. Наконец, неразвитость или отсутствие соответствующей инфраструктуры в регионе, выражающей его интересы в инновационной деятельности, отсутствие регионального законодательства в этой сфере также являются сдерживающими факторами региональной политики в области инноваций (организационная предпосылка).

Указанные предпосылки необходимо учитывать при формировании региональной инновационной политики как новой экономической реальности, возникающей на стыке двух аспектов — трансфера технологий и интересов региона. Сущность регионального интереса, отражаемого в инновационной политике, заключается прежде всего в обеспечении продовольственной, энергетической и экологической безопасности региона и эффективного замещения импорта. При этом важное значение имеет создание альтернативных технологий. Конкурентная борьба, сопровождающая научно-технический прогресс, приводит к тому, что монополия первого изобретателя на востребованный рынком товар действует только на начальном этапе. Потом срабатывает мощный механизм конкуренции, то есть появляются товары других производителей, аналогичные первому, но патентно независимые от новинки. Привлекательным обстоятельством здесь является то, что последователи первого изобретателя выходят на пользующийся спросом товар, экономя на маркетинге и рекламе.

При реализации собственной региональной технической политики происходит формирование блока патентов по конкретной технологии. Это потребует определенных затрат, но они окупятся, так как экономическая ценность технологии тем выше, чем сильнее ее патентная защита. При этом имеет место сверхсуммарный эффект.

Следующее направление реализации региональной технической политики – стимулирование перетока не востребуемых инноваций региона в другие регионы и соответственно привлечение инноваций других регионов для решения собственных проблем. Межрегиональное сотрудничество обладает большими потенциальными возможностями, так как «тиражирование» новых проектов и технологий в регионах способствует ускорению темпов научно-технического прогресса.

Важным направлением является формирование цивилизованного рынка объектов интеллектуальной собственности. В его рамках возможно по договоренности с другими регионами, в том числе на безвозмездной основе, обеспечить соблюдение патентных прав правообладателей в части изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, а также добросовестное использование товарных знаков. Ввиду того, что в стране нет соответствующей государственной структуры, обеспечивающей такую функцию, значимость этого направления трудно переоценить.

Выполнение конкретных договоров по защите и оценке инноваций, принадлежащих предприятиям, организациям и физическим лицам, обеспечение их сопровождения и внедрение, составление лицензионных договоров и формирование базы данных лицензионных договоров, зарегистрированных в стране после принятия патентного законодательства, а также представительство интересов авторов и патентообладателей в суде – следующие направления реализации региональной инновационной политики. Большое значение имеет также участие в составлении договоров типа «фирма – инвестор», «заказчик – исполнитель», «сотрудник – фирма», в которых находят применение инновации.

При исследовании возможностей применения какой-либо инновации в виде технологии или продукта прежде всего ориентируются на экономические показатели той отрасли, в которой предполагается ее использование. Публикуемые статистические и аналитические данные, характеризующие динамику развития отрасли, помогают сделать это. Изучение этих данных дает определенный положительный эффект, однако не может служить основой для принятия решения в

пользу выбора той или иной инновации, так как представляет собой предварительную информацию, а более конкретная, касающаяся обращения и востребованности инноваций в этой отрасли, остается труднодоступной для пользователя. Это связано, в частности, с малым сроком существования рынка лицензий в России (Патентный закон РФ как предпосылка для развития рыночных отношений в сфере трансфера технологий появился лишь в 1992 г.), несовершенством статистики, конфиденциальностью сведений, характеризующих операции купли-продажи инноваций. Кроме того, необходимо учитывать трудности, возникающие при использовании инновации, а также варианты реализации различных этапов при продвижении от идеи к технологии или новому продукту, накопленный в стране опыт по успешному трансферу технологий.

Формирование такой информационной системы происходит на базе кафедры экономической кибернетики Пензенского государственного университета. Информационная система данных, связанных с инновациями, позволит обеспечить принятие более обоснованных решений, активно применять бизнес-технологии в инноватике, а также будет способствовать введению объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот в качестве нематериальных активов и широкому использованию в регионе этого важного фактора экономики.

В рамках данной информационной системы предполагается изучение информации о рынке внутренних лицензий, определяющем продвижение инноваций в регионах. Он существует с 1991 г. и насчитывает свыше 8 тыс. договоров. Анализ показывает, что в начале его существования резко уменьшилась относительная доля лицензий по таким наукоемким отраслям, как машиностроение, и, наоборот, повысилась по таким традиционным отраслям, как производство стройматериалов. Однако в последующий период (1993–1996 гг.) ситуация на этом рынке изменилась: доля производства стройматериалов уменьшилась с 17,8 до 7,4 %, а машиностроения – увеличилась с 12,8 до 19,0 %. Указанная тенденция сохранялась и в последующие годы.

Для более детального изучения данного информационного массива выделим показатели, характеризующие состояние этого рынка и их изменение во времени. К ним относятся, например, срок действия лицензии, территория и объем передачи прав, сведения о лицензиаре (продавце) и лицензиате (покупателе), предмете лицензии. Предварительный

анализ этого информационного массива приводит к следующим выводам:

– ежегодный прирост лицензий составляет примерно 20 % (это значительно отличается от общеэкономического показателя, характеризующего промышленное производство в стране, где он уменьшается);

– увеличивается доля наукоемких отраслей до уровня, характерного для промышленно развитых стран (на этом этапе речь идет о качественном изменении ситуации, соответствующего количественного изменения пока не происходит);

– выявляются наиболее крупные продавцы и покупатели лицензий для возможных контактов с ними;

– определяются правовой статус и степень распространения инноваций на территории Российской Федерации;

– формируется структурный состав лицензий по отраслям и подотраслям с возможностью дальнейшей детализации;

– наличие соответствующих данных позволяет выявлять закономерности и определять функции изменения инновационной активности для той или иной отрасли с их графическим изображением;

– полученные результаты могут применяться в регионе в качестве одного из критериев при отборе инноваций, создании альтернативных технологий;

– эти сведения обладают большой достоверностью, так как отражают реальные договоры между покупателями и продавцами инноваций (т.е. выражают объективные потребности промышленности в инновациях на данном этапе развития);

– прогностическое значение этого подхода проявляется в том, что наиболее эффективные инновации через определенный временной интервал, равный периоду промышленного освоения технологии в конкретной отрасли, будут «тиражированы» на предприятиях в регионах;

– такая информационная система отличается простотой и большей доступностью для пользователя по сравнению с другими вариантами привлечения источников информации, необходимых для формирования базы данных, используемой при принятии решений в области инноватики.

С учетом вышесказанного представляется целесообразным создание в регионе организационной структуры с условным названием «технический траст» для доверительного управления техническими идеями клиентов региона (по аналогии с финансовым трастом). Специфика инновационной деятель-

ности состоит в том, что в ней тесно переплетены технические, правовые, экономические, информационные, психологические и иные аспекты, для учета которых необходимо квалифицированное управление – инновационный менеджмент. Подобно мощной индустрии шоу-бизнеса, имеющей отработанные технологии продвижения талантов, должна быть сформирована индустрия трансфера технологий. Использование при этом в инноватике выявленных бизнес-технологий, связанных с формированием оптимизационной, антиконкурентной и организационной стратегий, позволит проводить эту работу в регионе наиболее рациональным способом.

ПРИМЕЧАНИЕ

* Работа поддержана грантом по Федеральным исследованиям в области экономических наук Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, проект №4-60.



В. А. КОВАЛЕВ

ПОЛИТИКА В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕГИОНАЛИСТИКИ

В последние годы в изучении российских регионов все большую роль играет политическая регионалистика. (Российские исследователи говорят также о сравнительной политической регионологии; есть и другие варианты названия новой субдисциплины). Многообразие региональной политической практики в современной России само по себе может представлять немалый интерес. Нам уже приходилось указывать на то, что политическая регионалистика стала развиваться как некий исследовательский ответ на конец советского единообразия в региональном государственном устройстве¹, когда за считанные годы в регионах возникли не сходные друг с другом политические режимы, а сами российские регионы стали существенно различаться как по экономическим показателям, так и по траектории политических «транзитов».

Исходным понятием политической регионалистики в данной статье взято определение В. Гельмана и С. Рыженкова, которые рассматривают эту субдисциплину в качестве «совкупности исследований как макрополитических институтов и процессов на региональном и местном уровнях (изучение элит, выборов и т.д.), так и специфических аспектов регионального и местного управления, связанных с процессами общенационального масштаба»². Объектом политической регионалистики является политика в регионах. В предметном поле новой субдисциплины оказывается взаимодействие агентов, имеющих влияние на региональную политику. В современной России утверждается понимание трех уровней политики: местного (город, район и ниже), регионального (область, край, республика, автономные образования в их составе — «матрешки») и федерального. Естественно, что все эти уровни важны, но для объяснения особого интереса к уровню региона следует подробнее рассмотреть это понятие.

КОВАЛЕВ Виктор Антонович, доцент кафедры истории, социологии и политологии Сыктывкарского государственного университета, кандидат социологических наук.

Слово «регион» стало в последнее время очень модным и употребляется сейчас чаще всего как синоним понятия «субъект Российской Федерации». Но регион можно определять также как хозяйственно-экономическую общность, историко-культурную область, что шире понятия географическо-административной единицы. Популярна точка зрения профессора из Дортмунда Л. Рэмкельда, считающего термин «регион» супертермином, включающим ряд основополагающих признаков, в числе которых — население, территория, общность истории, природные условия, характер решаемых проблем и т.п. Выбор того или иного значения термина зависит от характера задач, стоящих перед исследователем. В принципе рассматриваемое понятие допускает различное содержание, а также комплексное использование критериев при выделении того или иного «региона»³. В используемых в литературе по региональной проблематике сходных понятиях можно выделять различные смысловые оттенки, когда предпочтение тому или иному термину отдается по причинам, далеким от науки. Как предполагают С. И. Варзилов и А. Г. Чернышов: «При обозначении субъектов и объектов региональной политики обычно используются понятия «регион», «провинция», «субъект Федерации». На местах понятием «провинция» обычно не оперируют, поскольку оно содержит в себе преимущественно негативный смысл и фиксирует внимание на явлениях отсталости, местечковости, патриархальности. «Субъект Федерации» есть преимущественно политико-правовая классификация и социологическая персонализация местной административной номенклатуры. Какой-либо существенной смысловой нагрузки для населения областей и автономий она не несет... Значительно чаще на местах используется понятие «регион», поскольку оно отвечает амбициям лидеров областей, которые чувствуют себя несколько ущемленными по сравнению с руководителями автономий»⁴. Отметим попутно, что слово «регион» не реже используется и в российских республиках, так что противоречие здесь мнимое. Но нахождение единого термина для обозначения субъектов Федерации и закрепление его в нормативных документах наряду с другими мерами помогло бы, по нашему мнению, преодолению асимметричности, дисбаланса между республиками и другими субъектами Федерации.

В процессе институционализации той или иной науки можно выделить три основные составляющие: динамику научных публикаций и статус науки в массовом сознании; включенность в систему образования; создание специальных научных организаций, обществ и т.п.⁵

В российской политической регионалистике сейчас рассматривается прежде всего политика в субъектах федера-

ции. Данное направление исследований уже прошло период первоначальной социализации, и стали вырисовываться контуры отдельной научной дисциплины.

Во-первых, растет число изданий, где слово (или корень) «регион» фигурирует как главное (новосибирский «Регион», саранская «Регионология», «НГ-регионы» – приложение к «Независимой газете» и т.д.; в Сыктывкаре также выходит правительственный журнал «Регион»). Все чаще на страницах этих и других изданий встречаются материалы по региональной политике. Ведущий политологический журнал России «Политические исследования» в 1998–1999 гг. опубликовал гораздо больше материалов по политической регионалистике, чем в предыдущие годы, а региональные авторы стали значительно чаще выступать на его страницах. Данная тенденция сейчас усиливается.

Во-вторых, все чаще спецкурсы по политической регионалистике читаются в учебных заведениях; эти темы включаются рядом преподавателей и в курс политологии для вузов, но, к сожалению, еще недостаточно. Начался процесс создания учебных пособий по данной дисциплине. Хотелось бы отметить прежде всего серию учебных материалов, которые выпускает Институт гуманитарно-политических исследований. Первое пособие серии вышло в 1998 г.⁶ На повестке дня стоит создание учебных пособий по политическим и социальным наукам, касающихся конкретных регионов. Подобные примеры уже имеются.

В-третьих, конституируется научное сообщество исследователей, занимающихся проблемами региональной политики. В 1997 г. в Нижнем Новгороде прошел первый конгресс по сравнительной политической регионалогии, состоялся ряд конференций. Нижегородские, саратовские, екатеринбургские, саранские ученые сейчас показывают пример остальным как исследователи региональной политики.

Однако в политической регионалистике, в изучении регионального политического процесса в современной России есть ряд серьезных проблем, на которых хотелось бы остановиться. В. Гельман и С. Рыженков выделяют «три источника и три составные части» политической регионалистики. К «источникам» они относят политическую географию зарубежных стран, советское государственное строительство и территориальное управление экономикой, а «составными частями» называют анализ региональных электоральных процессов; изучение региональных элит, исследование федеративных отношений⁷. С этим, в принципе, можно согласиться, но стоит упомянуть о переплетении экономических и политических проблем в России, регионах и научной рефлексии по

этому поводу, которая может быть недостаточной или отсутствовать вообще. Действительно, с советских времен существует традиция комплексного исследования территориальных хозяйственных систем. Но при углубленном рассмотрении оказывается, что политические факторы экономического развития практически не берутся в расчет.

При дискуссионности существующих здесь подходов не подлежит сомнению актуальность включения политического анализа в план изучения регионального развития, в том числе экономического. Недостаток кооперации здесь мы объяснили бы прежде всего метанаучными факторами, существующими в конкретных регионах: недостаточной степенью независимости и «бедностью» провинциальной науки, а также высоким уровнем конформизма правящих региональных элит, не заинтересованных в пристальном внимании ученых к их политической и экономической деятельности, а также к созданию в регионах такой институциональной среды, в которой не поощряется честная и продуктивная экономическая деятельность. Гораздо легче и удобнее сетовать на неблагоприятную обстановку.

Разумеется, при сравнительном описании российских регионов учитывается их экономический потенциал. Так, руководитель саранского НИИ регионалогии А. И. Сухарев выделяет:

«1) регионы, полностью обеспечивающие себя на основе воспроизводственных возможностей регионального природно-хозяйственного комплекса, с получением определенного количества (в стоимостной и натуральной форме) продукта, превышающего реальные потребности населения и производства территории;

2) регионы, которые на тех же основаниях способны «сводить концы с концами»;

3) регионы, которые не могут (или не хотят) себя обеспечить и нуждаются в дотациях со стороны государства.

В каждой из этих групп регионов есть своя дифференциация. Но их политика собственного развития еще более дифференцирована в широком диапазоне – от ярко выраженной склонности к сепаратизму некоторых «богатых» до ярко выраженного паразитизма некоторых «бедных»⁸.

Политическая же регионалистика в России сейчас сосредоточена на изучении прежде всего проблем региональных и местных выборов, региональных элит, развития местного самоуправления и перипетий федеративных отношений⁹.

С другой стороны, при изучении политики в регионе исследователи сталкиваются с рядом проблем, характерных для российской политической и социальной науки в целом. Здесь опять можно говорить о финансовых трудностях, недоста-

точно высокой квалификации кадров, недостаточной независимости научных учреждений и других исследовательских организаций от органов власти (что делает их оценки и прогнозы не вполне объективными) и еще целом ряде проблем. Но нам хотелось бы обратить внимание на недостаток концептуализации собственно российского и именно регионального опыта политического развития. Многие заимствованные термины, классификации и подходы не являются удачными и достаточно адекватными. Кроме того, сам переходный процесс в России в 90-е гг. столь драматичен и противоречив, что не располагает к отвлеченно-академическому теоретизированию. Например, тенденции развития отношений между федеральным центром и регионами заставляют говорить не о федерализме, а о некоем новом варианте «феодальной раздробленности». Очень противоречиво идет процесс становления местного самоуправления в российских регионах, региональные выборы преподносят «сюрпризы» и в целом ряде случаев не могут быть названы свободными и демократическими и т.д.

Между тем при всех кризисных явлениях в состоянии российских регионов мы не считаем тенденцию к нарастанию негативных факторов непреодолимой. В политическом отношении, видимо, должно произойти некое обновление ситуации после грядущих общероссийских выборов. Тупиковость сегодняшнего вектора развития очевидна и для части российской и региональных элит — перед ними стоит реальная угроза потери управляемости в силу истощения используемых в последние годы экономических и политических ресурсов. Опасность если не массового социального взрыва, то ситуации «паралича» власти (по типу бессилия государства во время длительных блокад железнодорожных магистралей или беспомощности во время экономического обвала августа-сентября 1998 г.) по-прежнему актуальна. Непринятие властью мер по изменению ситуации может оказаться для нее роковым.

Теоретическая концептуализация процессов в регионах, а также отход от устоявшихся в последние годы штампов необходимы для свободной самореализации российских интеллектуалов, ибо на нынешнем зыбком для России политическом и экономическом фундаменте невозможно достижение консенсуса среди большинства исследователей по поводу существующего сегодня экономического строя и политического режима. Между тем без такого согласия вряд ли возможно плодотворное исследование множества частных проблем, в том числе российской региональной политики.

После романтизма и мечтаний времен «перестройки», сурового «прагматизма» и демократически-рыночных иллюзий и «реформ» в канун третьего тысячелетия в России среди исследователей постепенно появляются ростки новых подходов к трактовке настоящего и будущего нашего Отечества. А.В.Юревич, например, характеризует их следующим образом: «Во-первых, противопоставление цивилизованной рыночной экономики ее современному российскому варианту, подрывающее идею “реформаторов” о “капитализме вообще”. Во-вторых, понимание цивилизованного рынка как основанного на развитии производства, прежде всего наукоемкого, а не на торгово-финансовых махинациях, что противоречит и идеологии “реформаторов”, и тем интересам, которые защищают “обслуживающие”. В-третьих, образ “морального капитализма”, выведенный из идей М.Вебера и его последователей о том, что рыночная экономика начинается с соответствующей этикой, а не накоплением криминального капитала. В-четвертых, намерение, ориентируясь на выработанную Западом модель развития, модифицировать ее с учетом особенностей России.

Нет нужды доказывать, что эти идеи тоже выражают интересы — интересы основной части нашего общества, за исключением той его части, интересы которой защищают “обслуживающие”»¹⁰.

Подобные идеи пробивают себе дорогу и при изучении политики в российских регионах. Развитие Федерации и отдельных территорий должно совершаться в интересах большинства населения, а не ради корыстных устремлений узкого слоя административной и экономической «верхушки» того или иного субъекта Федерации. Кроме того, изучение региональной политической практики — это и шанс для многих провинциальных исследователей найти свое место в обновляемом научном сообществе, постепенно освобождающемся от догматизма советской и новой постсоветской идеологии. Политическая регионалистика — это и новый взгляд на состояние и перспективы российской политики в целом. Уже сейчас трактовка ряда проблем (прежде всего федеративных отношений) московскими и региональными исследователями заметно различается. Преодоление монополии и обогащение исследовательской практики в российской политологии (при всех издержках) стоит приветствовать. Если говорить о научной ценности этих исследований, то она будет зависеть от того, в какой мере в регионах удастся преодолеть эпистемологическую наивность, отойти от атеоретических, «краеведческих» описаний, применить богатые возможности сравнительного метода¹¹ и наладить кооперацию между учеными.

Полноценная политическая наука в Российской Федерации невозможна без тщательного изучения и концептуализации современного отечественного политического процесса. Россия все больше становится Россией регионов, а значит — развитие региональных политических исследований — актуальная практическая и теоретическая задача.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Ковалев В.А. Каждый играет как может, или Регионы на политическом поле современной России // Регион. Сыктывкар, 1998. № 1.

² Гельман В., Рыженков С. Политическая регионалистика: от общественного интереса к отрасли знания? // Социальные исследования в России. Самопознание общества. М., 1998. С. 138.

³ См.: Сергунин А.А. Проблемы и возможности регионалистики // Полис. 1994. № 5. С. 149–150.

⁴ Барзилов С.И., Чернышов А.Г. Политическая структура современной российской провинции. М., 1997. С. 11.

⁵ См.: Голосенко И.А., Козловский В.В. История русской социологии XIX–XX вв. М., 1995. С. 17.

⁶ См.: Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации: Учеб. материалы. М., 1998.

⁷ См.: Гельман В., Рыженков С. Указ. раб. С. 139.

⁸ Сухарев А.И. Региональная политика как диалог интересов // Основы регионалогии. Саранск, 1996. С. 65–66.

⁹ См., например: Бузин А.Ю. Влияние социально-экономического развития регионов России на итоги выборов в ГД ФС РФ второго созыва // Полис. 1996. №1; Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Там же. 1998. №1; Он же. Федеральная политика и местное самоуправление // Власть. 1997. №9; Глезер О.Г. и др. Субъекты федерации: какими им быть? // Полис. 1991. №4; Дахин А.В., Распопов Н.П. Проблема региональной стратификации в современной России // Там же. 1998. №4; Золян С.Т. Описание регионального конфликта как методологическая проблема // Там же. 1995. №2; Куколев И. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // Власть. 1996. №1; Логиновский С.Л. К новому территориальному устройству России? // Полис. 1997. №5; Новые элиты и политические институты в странах СНГ (семинар в Новгороде) // Там же. 1996. №1; Сергунин А.А. Проблемы и возможности регионалистики // Там же. 1994. №5; Солтик Ст. «Торт» между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового российского государства: 1990–1995 // Там же. 1995. №6; Сунгуров А. Гиперфедерализм: российская децентрализация в сравнительной перспективе // Там же. 1996. №1.

¹⁰ Юревич А.В. Умные, но бедные: ученые в современной России. М., 1998. С. 130–131.

¹¹ См.: Голосов Г. Сравнительное изучение регионов России: проблемы методологии // Органы государственной власти... С. 130–138.

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 24 июня 1999 г. № 689

г. Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОРЯДКА УЧЕТА В ДОХОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ, ЗАКРЕПЛЕННЫМ ЗА НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ, УЧРЕЖДЕНИЯМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННЫМИ МУЗЕЯМИ, ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ КУЛЬТУРЫ И ИСКУССТВА, И ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

В целях совершенствования системы учета доходов от использования федерального имущества Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемый Порядок учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования.

2. Возложить на Министерство государственного имущества Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по выполнению подведомственными им организациями Порядка учета в доходах федерального бюджета арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом, закрепленным за научными организациями, образовательными учреждениями, учреждениями здравоохранения, государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, и ее использования, утвержденного настоящим постановлением.

Председатель Правительства
Российской Федерации
С. СТЕПАШИН

**ПОРЯДОК УЧЕТА
В ДОХОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА
АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНЫМ НЕДВИЖИМЫМ ИМУЩЕСТВОМ,
ЗАКРЕПЛЕННЫМ ЗА НАУЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ,
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ,
УЧРЕЖДЕНИЯМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ,
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ МУЗЕЯМИ,
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ КУЛЬТУРЫ
И ИСКУССТВА, И ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

1. В соответствии со статьей 30 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» научные организации, образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, государственные музеи, государственные учреждения культуры и искусства (далее – организации), осуществляющие в установленном порядке сдачу в аренду закрепленного за ними находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества, открывают в территориальных органах федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации лицевые счета для учета и распределения средств, поступающих от сдачи в аренду федерального имущества.

2. Лицевой счет организации открывается территориальным органом федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по заявлению организации с одновременным представлением копии договора (договоров) аренды.

3. Копии вновь заключаемых договоров на передачу в аренду закрепленного за организациями находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества передаются ими территориальным органам федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации, а также в случае, когда организации имеют право самостоятельно передавать закрепленное за ними имущество в аренду, – территориальным органам Министерства государственного имущества Российской Федерации или органам по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации, наделенным полномочиями территориальных органов Министерства государственного имущества Российской Федерации (далее – территориальные органы Министерства государственного имущества Российской Федерации), по месту нахождения организаций.

4. Арендная плата за пользование закрепленным за организациями находящимся в федеральной собственности недвижимым имуществом перечисляется арендаторами посредством платежных поручений с указанием лицевого счета арендодателя на доходные счета, открытые на балансовом счете 40102 «Доходы федерального бюджета», по месту нахождения организаций с указанием следующих кодов доходов: группа 2000000 «Неналоговые доходы», подгруппа 2010000 «Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности», статья 2010200 «Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности», подстатьи соответственно: 2010205 «Доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного за научными организациями», 2010206 «Доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного за образовательными учреждениями», 2010207 «Доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного за учреждениями здравоохранения», 2010208 «Доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного за государственными учреждениями культуры и искусства».

5. Территориальные органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации не позднее следующего дня после поступления средств на доходные счета направляют территориальным органам Министерства государственного имущества Российской Федерации копии платежных поручений арендаторов на перечисление арендной платы.

6. Арендная плата учитывается в полном объеме в доходах федерального бюджета на доходных счетах в территориальных органах федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по месту открытия лицевых счетов организаций.

7. Территориальные органы федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации осуществляют распределение средств, поступивших в соответствии с договорами аренды на доходные счета, по лицевым счетам организаций на основании дополнительной сметы доходов и расходов организаций, утвержденной (согласованной) в установленном порядке, а также копий договоров, представленных организациями, для использования указанных средств на цели дополнительного бюджетного финансирования содержания и развития их материально-технической базы.

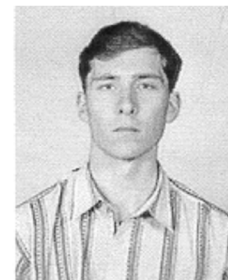
8. Учет дополнительного финансирования организаций осуществляется по целевой статье «Финансирование расходов, осуществляемое за счет средств, поступающих от сдачи в аренду недвижимого имущества, закрепленного за государственными организациями» (код 530), по следующим группам расходов: «Текущие расходы» (код 100000), включая кредиторскую задолженность текущего года по оплате коммунальных услуг (код 110700), «Капитальные расходы» (код 200000), «Приобретение непроизводственного оборудования и предметов длительного пользования для государственных организаций» (код 240120).

9. Расходы на содержание и развитие материально-технической базы организаций за счет средств, поступивших от сдачи в аренду закрепленного за организациями находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества, осуществляются с лицевых счетов организаций в соответствии и в пределах дополнительной сметы доходов и расходов организаций, указанной в пункте 7 настоящего Порядка.

Примечание

Открытие счетов и осуществление операций в соответствии с настоящим Порядком до развертывания сети территориальных органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в Республике Башкортостан производятся управлением федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Республике Башкортостан, в Республике Татарстан — управлением федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Чувашской Республике.

«Российская газета». 1999. 9 июля



П. В. КОНЮХОВ

МАРКЕТИНГ КУЗНЕЦКОГО УГЛЯ

В современных условиях стратегия развития угольной промышленности Кузбасса должна определяться не только платежеспособным спросом и уровнем мер государственной поддержки, но и долгосрочными интересами государства в области экономической, энергетической и экологической безопасности, надежностью первичных источников энергии, а также заинтересованностью региона в социальной стабильности и поступательном экономическом развитии. Основной задачей промышленной и инвестиционной политики, определяющей стратегию развития угольной отрасли Кузбасса, является обеспечение потребности в угле прогнозируемого развития экономики Российской Федерации в среднесрочном периоде, а также подготовка к обеспечению дальнейшего роста потребностей в долгосрочной перспективе.

Учитывая возможность стабилизации экономики страны и некоторое увеличение долевого участия Кузбасса в общем балансе добычи угля по России, можно с достаточной точностью прогнозировать на период до 2000 г. сохранение спроса на кузнецкие угли на уровне 95–98 млн т в год.

Прогноз динамики спроса на энергетические угли Кузбасса основан на следующих факторах: стабилизация и даже рост промышленного производства в стране не приведут к значительному увеличению энергопотребления, т.к. частичное покрытие прироста потребностей экономики страны в энергоресурсах за среднесрочный период планируется обеспечить за счет реализации мер по электросбережению; прекращение падения промышленного производства с 1999 г. вызовет рост потребления электроэнергии на 1,0 – 1,5 % в год; существует реальная возможность увеличения поставок энергетических углей на рынки Урала и прилегающих регионов за счет замещения экибастузских углей. Вполне обо-

КОНЮХОВ Павел Васильевич, аспирант кафедры общего и специального менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

снован прогноз, что в течение ближайших 3–5 лет спрос на кузнецкие угли будет на уровне 58–64 млн т.¹

Следует признать маловероятным увеличение к 2000–2005 гг. объемов потребления кузнецких длиннопламенных и газовых углей (без учета углей для коксования) до уровня, значительно превышающего достигнутый в 1990 г., то есть 34,5–36,0 млн т. Существующий уровень добычи – 25 млн т может быть увеличен до прогнозируемого уровня за счет развития Ерунаковского геолого-промышленного района Кузбасса. Конкуренция на рынках сбыта углей этих марок будет обостряться, что, несомненно, приведет к снижению издержек производства и окажет благоприятное воздействие на общую ситуацию со сбытом кузнецких углей. При себестоимости добычи кузнецких углей указанных марок до 70 руб. ограничений по удаленности отечественных или европейских рынков сбыта не будет благодаря их высокому качеству.

Стратегическое развитие добычи энергетических углей, основанное на приоритете открытого способа добычи с достижением уровня рентабельности не менее 23,5 %, может быть осуществлено прежде всего за счет повышения производительности труда до уровня 250–300 т в месяц на одного работника промышленно-производственного персонала, а также последовательного перемещения центра тяжести добычи из действующих районов на вновь осваиваемые месторождения Восточного Кузбасса. Добыча энергетических углей сохранится, по всей видимости, только на шахтах с весьма благоприятными горно-геологическими условиями, позволяющими обеспечивать технико-экономические показатели, конкурентоспособные с открытыми работами.

В качестве основы прогноза объемов добычи коксующихся углей в Российской Федерации на среднесрочный период приняты: производственные возможности и программы развития основных производителей кокса; прогноз потребностей предприятий России в углях для коксования, осуществленный Департаментом металлургии бывшего Министерства промышленности Российской Федерации и изложенный в письме от 30.12.96 г. № ЛШ-3068.

Производственные мощности 10 крупнейших коксохимических заводов России позволят обеспечить ежегодное производство до 28 млн т кокса в течение ближайших 8–10 лет. Прогноз спроса на коксующиеся угли основан на ожидаемом росте объемов производства кокса с 25,4 до 28,0 млн т в ближайшие 5 лет за счет увеличения внутреннего спроса на продукцию металлургического комплекса при условии стабилизации экспорта черных металлов. Общая потребность в коксующихся углях составит от 32,5 до 38,2 млн т товарного угля

или 48–56 млн т рядового, из которых более 70 % наиболее качественного и дешевого угля может добываться в Кузбассе.

Доля Кузбасса в поставках российским потребителям коксующихся углей наиболее ценных марок составляет от 37 до 100 %. В обозримом будущем после завершения ликвидации особо убыточных шахт в Донецком бассейне Кузбасс останется единственным регионом в стране, где ведется добыча углей наиболее дефицитных коксующихся марок. Весьма актуальными в этой связи становятся задачи по расширению минерально-сырьевой базы углей марки К и строительству новых, высокоэффективных предприятий по добыче этих углей.

Прогнозируемый спрос на кузнецкие угли в объемных и ценовых показателях не может быть удовлетворен в полном объеме существующим производственным потенциалом. При этом значительные мощности угледобывающих предприятий не подкрепляются добычей из-за высокого износа основных фондов и отсутствия работоспособного горно-транспортного и вспомогательного оборудования на шахтах и разрезах, а также сокращения платежеспособного спроса на угольную продукцию, что усугубляется непомерным ростом транспортных тарифов.

Процессы, связанные с изменением форм собственности наиболее рентабельных угледобывающих предприятий Кузбасса ОАО ХК «Кузбассразрезуголь» и ОАО «Южный Кузбасс», вызовут значительные изменения на угольных рынках. Ожидается увеличение поставок угля указанными компаниями по ценам ниже средних по региону. С целью предупреждения банкротства и выживания относительно стабильных шахт Прокопьевского, Ленинского и Беловского районов потребуются регулирование ценовой политики на федеральном и региональном уровнях.

Общий спрос на кузнецкие угли на период до 2000 г. приведен в таблице.

Таблица

Спрос на угли Кузнецкого бассейна, млн т рядового угля

Спрос	1996 г. (факт)	1997 г. (факт)	1998 г. (факт)	1999 г.	2000 г.
Всего	96,3	93,4	95–97	97–100	98–102
В т.ч.:					
энергетические угли	56,9	58,3	58–62	62–64	62–65
коксующиеся угли	37,3	35,8	37–38	38–40	38–40
Экспорт, всего	16	16	14–17	14–17	14–17
В т.ч.:					
энергетические угли	7,6	7,1	9–11	9–10	9–10
коксующиеся угли	6,5	6,1	5–6	5–7	5–7

Отсутствие единой маркетинговой, сбытовой и ценовой политики угледобывающих предприятий Кузбасса, наличие значительного количества посредников приводят к существенному разбросу цен на угли одних и тех же марок и качества.

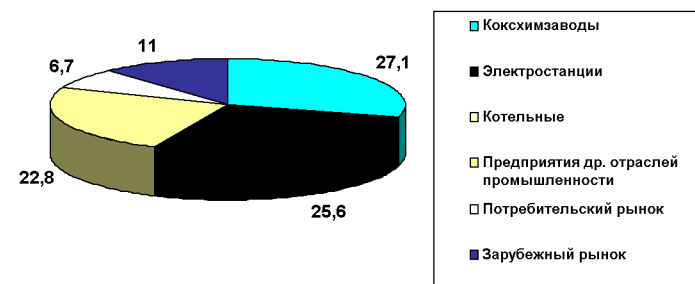
Анализ складывающегося рынка энергетических углей в условиях спада спроса на уголь, либерализации цен и увеличения транспортных тарифов позволяет определить место и конкурентоспособность различных видов углей в экономических районах России, роль бассейнов и месторождений по их значимости в энергетической политике страны: локальное значение имеют месторождения Урала и Дальнего Востока; региональное – Донецкое и Печорское месторождения, ибо могут участвовать в покрытии потребности в энергетических углях в Северо-Кавказском, Центральном и Северном районах и конкурирующих углей в Уральском районе; федеральное – Кузнецкий и Канско-Ачинский бассейны, охватывающие поставками 70 из 86 областей и регионов всех 12 экономических районов России.

По оценкам специалистов, значение Кузбасса и КАТЭКа возрастает, заметно увеличивается потребность в дальневосточных углях. В настоящее время около 20 % потребляемых на электростанциях России углей экспортируются из Казахстана. Между тем кузнецкие угли вполне конкурентны с углями Экибастузского бассейна на рынках Уральского региона, поэтому целесообразен вариант замещения экибастузских углей кузнецкими². В результате потребность в кузнецких углях возрастет на 21 млн т, что позволит обеспечить (сохранить) около 20 тыс. рабочих мест (по оценке службы занятости Кемеровской области, стоимость создания рабочего места составляет 70–140 млн руб.).

Оценка складывающихся рынков коксующихся углей показала, что в настоящее время и в перспективе до 2010 г. в России будет дефицит коксующихся марок в объеме до 4,5 млн т, который погашается импортом карагандинских углей. Отказ от коксования карагандинских углей на коксохимических предприятиях Урала и Европейской части России экономически целесообразен, но возможен только после 2000 г., так как для получения доменного кокса надлежащего качества потребуется дополнительно около 3 млн т коксующихся марок за счет более интенсивного развития Томусинского района Кузбасса.

Сегментирование рынков осуществляется по различным параметрам: географическим, демографическим, поведенческим, «весомости» покупателя и т.д.³ Сегментирование рынка углей Кузбасса по разновидностям их потребления представлено на рисунке. Выделено 5 достаточно крупных групп рос-

сийских потребителей, различающихся по направлениям и способам использования углей, а также сектор зарубежного рынка. Кузбасский рынок угля является одним из наиболее привлекательных и перспективных в России. Высокое качество углей и разнообразие марочного состава при низких оптовых ценах обуславливали до недавнего времени, по сути, неограниченную потребность народного хозяйства страны в кузнецких углях. Для ее удовлетворения было построено 73 шахты и 24 разреза.



Рисунок

Распад Советского Союза и переход российской экономики на рыночные отношения серьезнейшим образом отразились на состоянии как в целом российского угольного рынка, так и кузбасского в частности. Рынок кузбасских углей за последние годы претерпел существенные изменения, значительно сократив состав потребителей и количество приобретаемого ими угля. С кузбасского рынка полностью исчезли такие субъекты, как Узбекистан, Кыргызстан, Прибалтика и др. На 10 млн т по сравнению с 1989 г. уменьшил ежегодные закупки угля в Кузбассе Казахстан, на 4 млн т – Украина. В целом на 27 млн т снизилось потребление кузнецких углей и во всех экономических районах России. О темпах сокращения размера рынка кузнецких углей можно судить по динамике средневзвешенной дальности их транспортировки. С 1988 г. дальность перевозок углей из Кузбасса уменьшилась почти в 2 раза, а объем поставок кузнецких энергоносителей на экспорт сократился в 2,2 раза, в Европейскую часть России – в 2,8, в Уральский регион – в 1,6 раза и т.д.

В этих районах цена угля уже достигла, а в ряде случаев превышает мировую (по коксующимся углям – 50–55 дол. США за 1 т, по энергетическим – 35–40 дол. США за 1 т).

Так, цена 1 т кузнечного коксующегося угля на металлургических предприятиях Урала достигает 70–75 дол. США, на Новолипецком МК – 85–90, а кузнечного сортового угля в Европейской части России – 55–65 дол. США.

Характерной особенностью рынка твердого топлива, где доминируют угли, является цикличность активности его покупателей, обусловленная сезонными колебаниями спроса. В последнее время к этому добавляются частые колебания, определяемые платежеспособностью покупателей. Несвоевременная оплата за полученную продукцию приводит к прекращению отгрузки угольной продукции, затовариванию складов и снижению угледобычи.

Реформируемая структура и благоприятно складывающаяся конъюнктура рынка, а также варианты возможного замещения экибастузских углей кузнечными дают преимущества угольной промышленности Кузбасса. Использование этих преимуществ, на наш взгляд, положительно скажется на макроэкономическом состоянии Сибири и России в целом.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Текущий архив Администрации Кемеровской области.

² Об эффективности замещения экибастузских углей кузнечными см.: Ильин В.И. Экономика угольной промышленности (информ. сб.). М., 1996. № 2.

³ См.: Котлер Ф. Основы маркетинга. М., 1993.



П. В. ШИЧКИН



С. С. АРТЕМЬЕВА

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В настоящее время в Российской Федерации идет активный поиск путей совершенствования отношений между органами власти разных уровней по бюджетным вопросам, так как от их решения во многом зависят социально-экономическая ситуация в регионах и возможность стабилизации хозяйственной жизни. Механизм межбюджетных отношений в России довольно сложен. При рассмотрении различных направлений их реформирования чаще всего предлагаются варианты изменения системы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Проблема действительно заслуживает самого пристального внимания и изучения. Но поиск путей ее решения не является первоочередным шагом в реформировании межбюджетных отношений. На наш взгляд, на первом этапе необходимо определиться с доходной базой бюджетов различных уровней и разграничением расходных полномочий. Данный процесс должен происходить путем как более рационального разграничения налогов между звеньями

ШИЧКИН Петр Васильевич, заведующий кафедрой финансов и кредита Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

АРТЕМЬЕВА Светлана Степановна, доцент кафедры финансов и кредита Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

бюджетной системы, исходя из соблюдения минимально необходимого уровня собственных доходов территориальных бюджетов, так и создания более благоприятных условий для стимулирования зарабатывания собственных средств в региональные и местные бюджеты.

В последнее время было разработано достаточно много законодательных документов, касающихся основополагающих моментов финансового регулирования, правовых основ функционирования бюджетной системы Российской Федерации, порядка регулирования межбюджетных отношений, бюджетного процесса и т.п. Несмотря на это до сих пор в законодательстве имеются существенные разночтения по вопросам определения состава доходов бюджета. В частности, в ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» собственные доходы местных бюджетов определяются как «местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе»¹. В Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 60) указано, что «доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов»². На наш взгляд, отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов не должны включаться в собственные доходы местных бюджетов, так как они являются доходами бюджета вышестоящего уровня и передаются в нижестоящие звенья бюджетной системы в целях доведения их доходной части до минимально необходимого размера. Иными словами, их цель та же, что и бюджетных трансфертов, — регулирующая.

Кроме проблем в законодательно-правовой сфере местное самоуправление до сих пор не сформировало необходимую материальную базу в виде целостной системы его финансового обеспечения. Более того, статистические данные свидетельствуют, что эта база все более размывается. Например, в 1992–1996 гг. сокращалась доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации по доходам — с 27,6 до 21,4 %. В этот же период происходил рост доли местных бюджетов в расходной части — с 28,5 до 31,6 %.

За счет бюджетов муниципальных образований финансируется почти 100 % расходов на среднее образование, 85 — на здравоохранение, 60 — на содержание детских садов, 80 — на коммунальные услуги, 60 % — на содержание жилья.

Поэтому совершенно закономерно, что система социальной защиты, которая в настоящее время в большей части передана на местный уровень, не может нормально функционировать из-за недостатка средств в местных и муниципальных бюджетах для ее реализации.

Формирование бюджетных доходов осуществляется во многом еще традиционно для унитарной бюджетной системы. Подавляющий объем доходов всех трех уровней образуют одни и те же виды налогов: на прибыль, подоходный налог, НДС и акцизы. Эти четыре вида налогов составляют более 70 % налоговых доходов федерального бюджета, около 80 % — региональных и свыше 40 % (более 70 % — до 1997 г.) местных бюджетов.

Учитывая, что налоги — это основа доходов бюджета любого уровня, остановимся более подробно на вопросе формирования доходной базы местных бюджетов за счет налоговых поступлений.

В условиях перехода к рыночной экономике произошли кардинальные изменения в прогнозировании налоговых поступлений. Отсутствие плановых показателей по прибыли, налогооблагаемой базе, по другим видам налогов существенно изменило методы планирования платежей в бюджет. Базой для расчетов служат основные параметры прогноза социально-экономического развития на следующий год и среднесрочную перспективу, составной частью которого являются показатели, определяющие объем платежей в бюджет по соответствующим налогам. В современных условиях для повышения обоснованности планирования доходов бюджета резко возрастает значение аналитической работы, когда исследуется весь спектр факторов, влияющих на объем платежей в бюджет. Кроме данных о налогооблагаемой базе необходимо располагать сведениями об особенностях налогообложения в планируемом году: изменении ставок, введении или отмене льгот и т.д.

Проанализируем ситуацию на примере доходной базы бюджета Октябрьского района г. Саранска. В 1997 г. общее исполнение бюджета составило 86,6 % к уровню 1996 г., в 1998 г. — 60,1 % к уровню 1997 г. и 51,9 % к уровню 1996 г. В качестве причины можно назвать следующую: практика увязывания бюджетных доходов с расходами бюджета приводит к уменьшению доходов в связи с уменьшением расходов, а так как во все годы бюджетные расходы снижались за счет как изъятия некоторых сфер финансирования, так и сокращения штатов и жесткой экономии средств по всем направлениям

расходования, соответственно и бюджетные доходы имели тенденцию к снижению.

К собственным доходам в бюджете Октябрьского района относятся: лицензионные и регистрационные сборы, налог на имущество физических лиц, налог на имущество, переходящее в порядке дарения, подоходный налог с предпринимателей, земельный налог на земли сельскохозяйственного назначения, госпошлина, налог на ЖКХ, сбор на содержание МВД, сбор за право торговли и неналоговые доходы. Собственные доходы в 1998 г. составили 22,6 % всей доходной базы бюджета.

Следует иметь в виду, что состав собственных доходов менялся. В 1997 г., например, появился сбор за право торговли на территории Октябрьского района, относящийся к местным налогам и сборам. В абсолютном значении его сумма составила в 1997 г. 19,3 %, а в 1998 г. — 21,3 % от собственных доходов. В том же 1997 г. из доходов бюджета района с III квартала был изъят налог на содержание ЖКХ в связи с созданием в городе единой коммунальной службы «Заказчик» и финансированием коммунального хозяйства через Администрацию г.Саранска. Поэтому фактическое исполнение бюджета по данному налогу в 1997 г. было в 2,7 раза меньше, чем в 1996 г. Следует отметить, что указанный налог в 1996 г. являлся основным в собственных доходах и на его долю приходилось 68,3 % доходов. В 1997 г. удельный вес налога на ЖКХ составил всего 32,7 %.

В собственных доходах бюджета района в 1998 г. наибольший удельный вес занимал подоходный налог, уплачиваемый предпринимателями без образования юридического лица. Данный налог не присутствовал в доходах предыдущих лет, а в указанном году составил 51 %. Подоходный налог с предпринимателей вместе с торговым сбором являлись основой собственных доходов 1998 г.

В бюджете района на 1998 г. появился еще один новый доходный источник: сбор на содержание милиции. Он был передан району из городского бюджета в связи с передачей на местный уровень расходов на содержание опорных пунктов милиции. Его исполнение составило 1,9 % от собственных доходов.

Рост поступлений от таких налогов, как налог на имущество физических лиц и земельный налог на земли сельскохозяйственного назначения, был вызван отменой ряда льгот для плательщиков данных налогов и ростом числа владельцев недвижимого имущества.

Регулирующие налоги бюджета Октябрьского района включают в себя: налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на добавленную стоимость, налог на имущество юридических лиц, налог на земли сельскохозяйственного назначения, акцизы, единый налог на совокупный доход, налог с продаж. Их доля в доходах бюджета района в 1998 г. составила 77,4 %.

Состав регулирующих доходов также менялся. Например, удельный вес налога на прибыль в регулирующих доходах в 1996 г. составлял 43,7 %, в 1997 г. произошло резкое снижение поступлений и уменьшение доли до 15,1 %, а в 1998 г. налог остался практически неизменным в абсолютном выражении, однако его удельный вес вырос до 25,6 %, при том что норматив отчислений в районный бюджет снизился. Это произошло вследствие низкого уровня собираемости налога, а также уменьшения числа прибыльных предприятий.

Налог на добавленную стоимость поступал в районный бюджет только в первом полугодии 1997 г., затем он был передан в городской бюджет (вместе с налогом на содержание ЖКХ). Удельный вес НДС в регулирующих доходах снизился с 20,4 % в 1996 г. до 16,6 % в 1997 г.

Сумма поступлений подоходного налога в 1997 г. возросла по сравнению с предыдущим годом в 1,7 раза, что вызвано, с одной стороны, ростом заработной платы, с другой — увеличением суммы неденежных зачетов в районный бюджет. В 1998 г. был уменьшен норматив отчислений с 20,0 до 11,4 % в районный бюджет, что привело к снижению сумм в бюджете почти в 2,5 раза. Это связано также с постоянной задержкой выплаты заработной платы на предприятиях района.

В 1998 г. при неизменной ставке налога на имущество юридических лиц уменьшился норматив отчислений в районный бюджет до 10 %, т.е. в 5 раз, при том что собираемость налога снизилась только в 2 раза. Удельный вес этого налога в общей сумме регулирующих налогов составил: в 1996 г. — 14,2 %, 1997 г. — 35,2, в 1998 г. — 28,8 %, т.е. его значение в формировании доходной базы бюджета возрастает.

В 1997 г. в соответствии с Законом Республики Мордовия «О ставках единого налога и стоимости патента для субъектов малого предпринимательства, перешедших на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности в Республике Мордовия»³ в районный бюджет начал поступать единый налог на совокупный доход. В 1998 г. сумма поступлений единого налога возросла в 1,2 раза, однако его доля в общей сумме регулирующих доходов мала, так как на территории

района число субъектов малого предпринимательства, перешедших на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, невелики.

В 1998 г. состав регулирующих доходов пополнился еще одним доходным источником, относящимся к местным налогам, — налогом с продаж, введенным в соответствии с Законом Республики Мордовия «О налоге с розничных продаж»⁴. Удельный вес его в общей сумме регулирующих доходов равен 21,3 %.

Кроме налоговых, в доходы местных бюджетов входят также доходы, не связанные с налоговым законодательством, которые не являются предметом рассмотрения в данной статье.

Для создания более полной картины следует отметить, что бюджет района состоит из районного бюджета и бюджетов сельских и поселковых администраций, которые обладают самостоятельностью в формировании и использовании средств своих бюджетов. В их доходы полностью зачисляются такие налоги, как налог на имущество и землю с физических лиц, подоходный налог по районному нормативу от предприятий, находящихся на данной территории поселковых и сельских администраций. В 1998 г. к доходным источникам прибавились налог с продаж, поступающий от предприятий торговли, осуществляющих свою деятельность на данных территориях, и акцизы от реализации ликероводочной продукции, вся сумма которых в доходах 1998 г. полностью поступала в доход сельских и поселковых администраций в зависимости от объема реализации водки на каждой административной территории.

Наибольший удельный вес в налоговых доходах сельских и поселковых администраций занимает подоходный налог. В 1996 г. он был главным доходообразующим источником бюджетов муниципальных образований, на его долю приходилось 76,4 % от общей суммы всех доходов. Снижение доли налога до 27,9 % в 1997 г. и 15,8 % в 1998 г. компенсировалось другими доходными источниками. Так, поступление земельного налога в 1998 г. выросло в 2,1 раза относительно 1996 г. и в 2,7 раза относительно 1997 г. При этом удельный вес земельного налога уменьшился в 1997 г. и возрос в 1998 г.

В 1998 г. доля акцизов в общей сумме доходов поселковых и сельских бюджетов составила 2,8 %. В этом же году вторым наиболее значительным доходным источником стал налог с продаж, удельный вес которого составил 13,2 %.

Следует отметить, что в последнее время положение местных бюджетов быстро ухудшалось в связи с массовой

передачей в их ведение объектов жилья и социальной инфраструктуры, которые прежде находились на содержании предприятий, а также в связи с расширением других обязанностей по социальным выплатам населению, не подкрепленных передачей достаточных для этого финансовых ресурсов. Результатом стало резкое усиление их зависимости от поддержки со стороны регионального бюджета, объема выделяемых трансфертов, дотаций, от определенных сверху долей отчислений от федеральных налогов и в конечном счете от личных взаимоотношений региональных и местных властей.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы: ведущую роль в доходах бюджета играют налоговые доходы, причем та их часть, которая относится к регулирующим доходам. При этом в последнее время в доходах бюджета уменьшаются доли федеральных и региональных налогов и увеличивается удельный вес местных налогов и сборов, которые несут на себе всю тяжесть расходов районного бюджета.

Кроме того, в условиях экономической нестабильности и постоянно меняющегося законодательства в области налогообложения местные органы власти не имеют четкой перспективы, доходная часть бюджетов муниципальных образований подвержена постоянным изменениям, что влечет за собой отрицательные последствия. Поэтому на данном этапе развития, на наш взгляд, необходимо в первую очередь уточнить вопросы разграничения доходных источников (особенно налоговых) между звеньями бюджетной системы и создать условия для повышения заинтересованности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в зарабатывании собственных бюджетных средств. Решение этой проблемы позволит значительно уменьшить число территорий, нуждающихся в дополнительной финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, и в конечном счете укрепить бюджетную систему государства, создать основу для устойчивого экономического роста.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Экономика и жизнь. 1997. № 41.

² Рос. газ. 1998. 12 авг.

³ См.: Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 1996. №10. Ст. 355.

⁴ Там же. 1998. №23/24. Ст. 987.



А.Л. ПИДДЭ

ТИПОЛОГИЯ ОТНОШЕНИЯ К РЕФОРМАМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Современные реформы здравоохранения, в частности введение медицинского страхования, вызвали неоднозначную реакцию в обществе. В страховой процесс вовлечены органы власти, управления здравоохранением, медицинские работники, население. Отношение участников страхового

процесса к инновациям требует тщательного изучения.

Социологическое исследование, проведенное среди врачей Оренбургской области, г. Москвы и Московской области (было опрошено 389 врачей лечебных учреждений, работающих в системе медицинского страхования на момент опроса более года по специально разработанной анкете при использовании гнездовой выборки), выявило различие оценок врачами тех процессов, с которыми они столкнулись на первом этапе инноваций. Это вызывает необходимость типологической структуризации группы врачей в зависимости от их отношения к реформе здравоохранения. В этой же связи возможен поиск тенденций развития реформы в будущем.

В выделенной нами группе «врачи практического здравоохранения», к которой отнесены работающие в лечебных учреждениях практические врачи, существует несколько типологических подгрупп, объединенных одинаковым отношением к реорганизации отрасли. Исследование позволило выявить значимую статистическую связь между оценками изменения уровня доходов и введения медицинского страхования ($\chi^2=72,13$, коэффициент Чупрова=0,327). Это стало одной из причин использования данных признаков для типологизации подгрупп в профессиональной группе «врачи практического здравоохранения». Другой причиной использования этих признаков для типологизации явилось то, что

ПИДДЭ Александр Львович, помощник директора социальных программ Российской Медицинской Ассоциации, кандидат социологических наук.

личная заинтересованность (в значительной степени материальная) может не только оказать решающее влияние на отношение к инновационному процессу, но и сказаться на его результатах, формируя у врачей подгруппы ту или иную стратегию инновационного поведения.

По вышеуказанным признакам были выделены следующие подгруппы:

1. «Оптимисты» (отметившие увеличение доходов и положительно относящиеся к введению медицинского страхования).
2. «Резерв оптимистов» (не отметившие увеличение доходов, но положительно относящиеся к введению медицинского страхования).
3. «Нейтралы» (не отметившие увеличение доходов и оценившие введение медицинского страхования как «ничего хорошего, но и ничего плохого»).
4. «Резерв нейтралов» (отметившие уменьшение доходов и оценившие введение медицинского страхования как «ничего хорошего, но и ничего плохого»).
5. «Пессимисты» (отметившие уменьшение заработной платы и отрицательно относящиеся к введению медицинского страхования).
6. «Резерв пессимистов» (не отметившие изменения доходов и отрицательно относящиеся к введению медицинского страхования).

Выделенные подгруппы были структурированы по значениям следующих признаков: знание и понимание принципов медицинского страхования; оценка изменения качества лечебной помощи; причин увеличения интенсивности работы; самооценка необходимости повышать свою квалификацию; оценка появления необходимости более тщательной работы с больными; изменения обеспечения лечебных учреждений медикаментами и медицинским оборудованием; изменения объема лечебных мероприятий; стаж работы; возраст.

В ответах отчетливо прослеживается убывание доли положительных и утвердительных ответов от группы «оптимисты» к группе «пессимисты» и соответственно нарастание отрицательных ответов, причем показатели в крайних подгруппах различаются в 1,5–10 раз. Прослеживаются «причинные» тенденции. Так, «оптимистов», которые знакомы со всеми принципами медицинского страхования и полностью их понимают, в 2,3 раза больше, чем «пессимистов»; среди «оптимистов» в 1,5 раза больше врачей, считающих необходимым повысить свою квалификацию, чем среди «пессимистов», а среди последних в 10 раз больше, чем среди «оптимистов»,

тех, кто не считает необходимым делать это. Только 11 % «пессимистов» назвали причиной увеличения интенсивности работы более тщательное обследование больных, в то время как среди «оптимистов» таких 47 %.

Прямо противоположны оценки «оптимистами» и «пессимистами» изменения обеспечения лечебных учреждений медикаментами и медицинским оборудованием, а также изменения объема лечебных мероприятий: доля положительных и утвердительных ответов первых в 2–2,5 раза превышает долю таких ответов вторых, а доля отрицательных ответов «пессимистов» в 2–3 раза превышает долю таких же ответов «оптимистов».

«Нейтралы», занимая промежуточную позицию, по ряду признаков находятся ближе к «пессимистам». Это относится к положительным и утвердительным ответам, касающимся знания принципов медицинского страхования и полного их понимания, изменения качества медицинской помощи, самооценки необходимости повышения своей квалификации, оценки появления необходимости более качественного обследования и лечения больных.

Нами выделены три подгруппы, которые названы резервом. Следует констатировать, что самый многочисленный резерв имеют «пессимисты», самый малочисленный – «оптимисты», а резерв подгруппы «нейтралов» – больше чем сама подгруппа. Для подгрупп резерва характерно то, что количественное выражение долей ответов в них, как правило, приближается к количественному выражению долей соответствующих подгрупп, а по некоторым позициям и превышает их.

Настороженность и озабоченность вызывает тот факт, что по признакам «стаж работы» и «возраст» нет ни лидеров, ни аутсайдеров, т.е. типологическая характеристика подгрупп по данным признакам не сформировалась. Распределение практически в равных долях ответов врачей различных возрастных групп и с различным стажем работы дает повод считать, что поддержка или негативное отношение к реформам не зависят от возраста и стажа работы.

Выявление различных подгрупп врачей свидетельствует об очевидности того факта, что усилия реформаторов, направленные на продвижение процесса реорганизации отрасли, должны быть сконцентрированы на различных направлениях с учетом особенностей, характеризующих каждую подгруппу. Стратегическая задача реформаторов – увеличить подгруппу «оптимистов» и ее резерв. Задача может быть решена, на наш взгляд, за счет переориентации подгруппы

«нейтралов» и ее резерва в резерв подгруппы «оптимистов», а также за счет переориентации подгруппы «пессимистов» и ее резерва в подгруппу «нейтралов». Таким образом, стратегия реорганизации здравоохранения в отношении главных ее участников (профессиональной группы «врачи практического здравоохранения») должна иметь четкий алгоритм: «пессимисты» => резерв «пессимистов» => резерв «нейтралов» => «нейтралы» => резерв «оптимистов» => «оптимисты».

Те или иные оценки врачей, формирующие их отношение к реорганизации отрасли, имеют конкретные причины. Выявление, изучение и ликвидация их может повлиять на оценки врачей, а в конечном счете – на их отношение к реорганизации. В этом будет заключаться необходимый на нынешнем этапе подход к управлению здравоохранением с целью дальнейшей адаптации отдельных лечебных учреждений и всей системы здравоохранения к работе в условиях медицинского страхования.

Проблема привлечения врачей в стан сторонников реформ не проста. Ее решение должно носить комплексный управленческий характер. По нашему мнению, первоочередные задачи управления следующие:

- повышение информированности врачей о принципах, задачах, способах и методах реформ, возможностях, которые предоставлены им в процессе реализации принципов медицинского страхования;
- повышение роли материального стимулирования за счет отработки четкого механизма использования финансовых ресурсов из всех источников;
- преодоление влияния последствий реорганизации, приведших к поляризации отношения к ней со стороны руководителей лечебно-профилактических учреждений и врачей нижестоящего уровня;
- стабилизация финансирования здравоохранения, особенно за счет средств обязательного и добровольного медицинского страхования, других источников, предусмотренных законодательством.

При анализе данных, полученных в ходе социологического исследования, использование только количественных методов ограничивает, на наш взгляд, возможности логического осмысления объективной реальности, сложившейся в российском обществе в связи с введением медицинского страхования. В частности, крайне трудно до конца осознать причины, побуждающие врачей к существующему в их среде отношению к процессу адаптации здравоохранения к рыноч-

ным условиям через медицинское страхование. Какие бы статистические методы не использовались, какой бы стратегически значимой и репрезентативной не была выборка, вникнуть во все тонкости этого аспекта, особенно психологические, используя только количественные методы, практически невозможно.

Многолетняя работа в качестве врача-ординатора анестезиолого-реанимационного отделения городской больницы, работа в органах управления здравоохранением, представительных и исполнительных органах государственной власти Оренбургской области позволяет автору качественно оценивать происходящее с позиций активного участника процесса реорганизации здравоохранения, использовать для этого с некоторыми условностями **метод качественного анализа (включенное наблюдение)**.

В процессе реформы здравоохранения возникла совершенно новая для российского здравоохранения система отношений субъектов – участников реформы. Образовался «замкнутый круг», в центре которого оказались медицинские работники. Возникло достаточно жесткое по связям сочетание элементов, ресурсов и факторов внешней среды системы, которые и образовали этот круг. Медицинские работники стали испытывать на себе не только традиционные для них воздействия со стороны органов управления и пациентов, но и всевозрастающее воздействие новых структур – страховых медицинских организаций. При этом основной правовой ресурс системы – Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» – стал «прессом», под давление которого попали не только медицинские работники, но и все остальные участники реформаторского процесса.

В.А.Ядов подчеркивает одно из достоинств качественного анализа – возможность и необходимость осмысления проблемы и отдельных наблюдаемых фактов с разных точек зрения, но в первую очередь с точки зрения здравого смысла¹. Воспользуемся этим достоинством и попытаемся рассмотреть обозначенную проблему с различных точек зрения, не забывая о здравом смысле.

А.Н.Алексеев², исследуя производственное поведение и производственную мораль на одном из предприятий, пришел к выводу, что следует различать «демонстрируемые» социальные установки и ценности, официально поддерживаемые в данной системе отношений, и ценности и установки, реально «управляющие» поведением. Подобный подход может быть применен и в нашем анализе деятельности органов

государственной власти, управления здравоохранением, врачей, других субъектов медицинского страхования и принят как способ типологизации социальных установок.

С позиций органов государственной власти реформа здравоохранения выглядит как определенная последовательность действий, направленных на претворение принятого закона в жизнь. Она обусловлена сроками введения в действие отдельных статей закона, разработкой и исполнением мероприятий по его реализации на соответствующей территории и включает работу с непосредственными исполнителями закона, создание инфраструктуры и механизмов его исполнения.

«Демонстрируемые» социальные установки и «поведение» органов государственной власти субъекта Федерации проявляются в том, что в силу своего статуса, определенного ст. 72 Конституции РФ, собственной конституцией (уставом), они «вынуждены» отчитываться о работе, проделанной в рамках закона, постановлений Правительства РФ, связанных с его реализацией. Назовем это как «поведение для вышестоящих». С другой стороны, население (в нашем случае – пациенты), информируемое о существовании законодательного акта, требует практической его реализации. Это, в свою очередь, диктует несколько иную схему поведения. Во избежание нарастания социальной напряженности органы государственной власти должны осуществлять мероприятия, «демонстрирующие» населению деятельность по конкретным вопросам внедрения закона. Назовем это как «поведение для населения».

Установки, реально «управляющие» деятельностью органов государственной власти, связаны с экономической ситуацией в том или ином регионе, наполняемостью бюджета и других источников финансирования (главным из которых является фонд ОМС), иными факторами, непосредственно влияющими на реализацию закона. К ним можно отнести нивелирование отрицательных последствий, связанных с процессом реорганизации, преодоление последствий нарушения синхронности в создании законодательной и развивающей ее нормативной базы, разработку и принятие необходимых нормативных документов субъекта Федерации.

Органы управления здравоохранением как структуры исполнительной власти реализуют на практике эти схемы поведения. Кроме того, для органов управления здравоохранением существуют модели поведения, связанные с непосредственным взаимодействием с лечебными учреждениями. Их конструкция определяется набором задач управления. В

организационно-методическом плане задачами органов управления здравоохранением являются разработка и внедрение принципов деятельности лечебных учреждений в новых условиях, проработка положений закона, непосредственно касающихся их работы. В этом ряду могут быть: организация непосредственного канала информации для руководителей ЛПУ (совещания, семинары, учеба и т.д.), подготовка информационно-методических материалов для медицинских работников, организация информационного канала через средства массовой информации для населения, а также подготовка нормативных документов для принятия в органах власти соответствующего уровня и реализации в лечебных учреждениях, контроль за их исполнением, подготовка отчетных документов, разработка механизмов и схем финансирования, разработка и осуществление структурно-функциональной реорганизации лечебных учреждений, организация и осуществление взаимодействия (как собственного, так и лечебных учреждений) со страховыми медицинскими организациями, фондом ОМС и его филиалами. Эта деятельность и составляет модель «демонстрируемого» поведения органов управления здравоохранением по отношению к лечебным учреждениям. Модель реально управляющего поведения проявляется в организации непосредственного функционирования лечебных учреждений в переходный период (своевременное финансирование, материально-техническое и лекарственное обеспечение и т.д.).

Другими словами, к демонстрируемым действиям могут быть условно отнесены действия стратегического характера, результат которых и ответственность за которые наступают позже, а при «умелой» организации данной модели поведения не наступают вообще. К реальным можно отнести тактические действия, результат которых виден сразу, а ответственность наступает всегда.

На примере профессиональной группы «врачи практического здравоохранения» наиболее явно можно проследить актуальность выводов А.Н.Алексеева о невыполнении регулирующей функции такими ценностными ориентациями работников, как инициативность и творчество. Для многих врачей деятельность, связанная с внедрением медицинского страхования, приобрела характер вынужденной и вполне соответствует принципу: «Если мы этого не сделаем, нам попадет»³. Такова регулятивная норма производственных взаимоотношений на нынешнем этапе процесса реорганизации отрасли, существующая внутри лечебно-профилактических

ких учреждений. Эта норма в той или иной степени характерна для всех категорий врачей независимо от должности, специальности, стажа работы.

Вместе с тем главные врачи, заведующие структурными подразделениями лечебных учреждений, выполняя свои функциональные обязанности, вынуждены во «внешней среде» демонстрировать иные стереотипы поведения – инициативность и творчество; на совещаниях и заседаниях – вносить предложения по организации деятельности лечебного учреждения и его структурных подразделений, отчитываться о проделанной работе перед вышестоящими органами и руководимыми ими коллективами, нести ответственность как руководители и конечные исполнители за выполнение нормативных документов всех вышестоящих структур управления.

Страховые организации, являющиеся по своей сути коммерческими структурами, уже поэтому вынуждены следовать нормам двойного поведения. С одной стороны, реально выполняя задачи по финансированию лечебных учреждений, страховые организации должны оплачивать представленные ими счета за оказанную медицинскую помощь в полном объеме, с другой – коммерческий интерес заставляет страховые организации экономить финансовые ресурсы даже при выполнении тех задач, ради которых они создавались. Тем более такая возможность предоставлена им законодательно – это штрафные санкции по отношению к лечебным учреждениям за невыполнение ими медицинских стандартов. Помимо этого страховые организации могут депонировать свободные остатки финансовых ресурсов, что дает им дополнительные средства, которые могут быть использованы, в том числе на собственную деятельность.

Преобладание тех или иных ценностных ориентаций в деятельности страховых медицинских организаций зависит от их финансового состояния в каждый отрезок времени. От этого же зависит и модель их поведения.

В наиболее затруднительном положении в связи с реформами здравоохранения оказались пациенты. Крайне негативное отношение к состоянию здравоохранения, деятельности медицинских работников и врачей, в частности работе медицинских учреждений, перебои с лекарственным обеспечением – лишь небольшой перечень проблем, с которыми столкнулись пациенты. К ним можно добавить проблемы, вызванные непосредственно процессами реорганизации: отсутствие четкой организационной работы по обязательному страхованию и выдаче страховых полисов, особенно неработаю-

шим гражданам, неопределенность процесса и источников финансирования обязательного медицинского страхования неработающих граждан, противоречивую информацию о медицинском страховании, часто носящую дискуссионный характер в средствах массовой информации и, как следствие, недостаточную информированность жителей.

Осмысление существующих на нынешнем этапе реформ здравоохранения проблем, связанных с введением медицинского страхования, позволяет дополнить интерпретацию количественных данных качественной. Такой комплексный подход к социологическому анализу процесса реорганизации отрасли, адаптации здравоохранения к рыночным отношениям через медицинское страхование позволяет с большой степенью уверенности сделать некоторые выводы и сформулировать предложения, направленные на уменьшение негативного влияния этого процесса и формирование его положительного имиджа среди непосредственных участников (профессиональной группы «врачи практического здравоохранения») и населения, ради улучшения здоровья которого была начата реорганизация здравоохранения.

Конечный успех введения медицинского страхования может быть обеспечен тогда, когда отношение к нему, в первую очередь врачей, станет более позитивным, когда будут преодолены двойные стандарты моделей поведения всех участников реформ, когда у населения не будет трудностей с получением качественной, доступной, адекватной состоянию медицинской помощи.

Известно, что состояние здоровья общества только на 30 % зависит от состояния здравоохранения, на 20 % — от состояния окружающей среды и условий жизни и на 50 % — от отношения человека к состоянию своего здоровья⁴. Исходя из этого, общество должно решать все проблемы охраны здоровья населения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программы, методы. Самара, 1995.

² См.: Алексеев А.Н. Социальные нормы производственной организации и жизненная позиция личности: Из опыта «экспериментальной социологии». Томск, 1982.

³ Там же.

⁴ См.: Ладис О. Колбаса как зеркало русской революции // Известия. 1996. 20 нояб.



Т. А. ЧИЧКАНОВА

ЭТИМОЛОГИЯ И ИСТОРИЯ ПОНЯТИЯ «ПРОВИНЦИЯ»

В современном обществе широко распространено понятие «провинция». Оно имеет несколько значений. Одно из них восходит ко II в. н.э. и связано с римскими завоевательными походами. К концу республиканской эпохи владения Римской державы, охватывавшие почти все Средиземноморье и неиталийские территории, стали называться *провинциями*: от лат. *vincere* — покорять¹, т.е. побежденными странами, или от *provincia* — область², т.е. территориями, подвластными Риму, управляющимися наместниками из центра, «поместьями римского народа»³.

Поскольку завоеванные и объявленные римскими территории не совпадали с их прежними историческими границами и тем самым создавалось новое объединение интересов на почве только территориального единства, сущность провинции постепенно определилась как *административно-территориальная единица*. Реформа Диоклетиана распространила ее в этом значении на все пространство империи, заменив, таким образом, систему отношений «Римская империя (центр) — неиталийские территории (провинция)» системой отношений «Рим (столица) — вся остальная территория (провинция)».

Варианты значения рассматриваемого явления вполне соответствовали представлениям современников. Слово «прижилось» и получило дальнейшее развитие практически во всех языках мира. Во Франции, например, провинции существовали до Французской буржуазной революции 1789 г., когда на смену им пришли департаменты, при этом часть из

ЧИЧКАНОВА Татьяна Анатольевна, доцент кафедры эстетического воспитания Самарского государственного педагогического университета, кандидат исторических наук.

них сохранила прежние названия (Лотарингия, Шампань, Фландрия, Нормандия, Бретань, Гасконь, Лангедок и др.). Территории Италии и Испании включают помимо областей и коммун несколько провинций. В Англии существует административное деление на графства (округа) и города-графства, т.е. значительные города на территории округов, управляемые при этом самостоятельно. Так, Лондонское графство охватывает и город Лондон и его предместья, которыми, согласно Броделю, и обозначается провинция⁴.

Современная западная трактовка провинции, по сути, соответствует существовавшей в эпоху античности. Так, в европейской интерпретации *provinciae* выступает как вся территория государства, за исключением столицы. Это наиболее распространенный вариант. Причем в англоязычной литературе чаще используется не само понятие, а близкие к нему по смысловому содержанию и употребляемые как синонимы, например «периферия» (от греч. *periphēria* – окружность) как часть страны, области, края, удаленная от центра, т.е. окраина⁵. Е.Шилс в определении провинции идет дальше и противопоставляет центр периферии как носителя потребителю институтов власти (экономической, правительственной, политической, военной) и тех, которые создают культурные символы (религиозные, литературные и т.д.). При этом территория, в рамках которой выделяют городскую и сельскую провинцию (их антитеза, кстати, тоже определилась еще в античную эпоху), чрезвычайно многообразна и различается степенью «периферийности»⁶.

В русском языке понятие «провинция» появилось после административно-территориальных реформ XVIII в.⁷ Развитие страны требовало изменения механизма государственного управления и Петр I обратился за опытом к европейцам, решив внести их центральные и областные административные учреждения в отечественную систему, что, по замечанию М.Богословского, придало его реформе характер «законченного цикла: начавшись с заимствования иноземного платья, она оканчивалась заимствованием государственного устройства»⁸. После многолетнего сравнительного изучения западных вариантов Петр остановил выбор на шведском управлении, более близком, по его мнению, к местным условиям. В результате поэтапного областного деления в 1708 и 1719 гг. империя оказалась состоящей из 11 губерний и 49

провинций с дистриктами, при этом вторые были «в несомненном, но очень неясно очерченном подчинении» первым⁹.

С самого начала реформы ее составляющие и последовательность корректировались: царь предписывал организацию иноземного областного управления «спускаться с русскими обычаями, что можно быть по старому и что переменить»¹⁰. Принималась во внимание географическая связь местностей, включаемых в состав нового образования, учитывалось их расстояние от провинциальных центров, к которым «приписывались» ближайшие города, связанные путями сообщения, главным образом реками. Расстояния варьировались в зависимости от края: в центральных частях они были меньше, на окраинах – больше. Однако лишь отчасти связанная с «долей» 1715 г. (которая строилась с учетом численности дворов), провинция так и не приобрела доминирующего значения. Дистрикты (низшее деление) были задуманы как прежние уезды, хотя с их границами и не совпадали, но, по сути, стали округами для сбора подушной подати на определенную воинскую часть – их число даже соответствовало количеству полков армии – и к городским центрам они не имели никакого отношения.

Все же провинциальное деление в сравнении с губернским было значительным шагом вперед. Если сложившийся исторически воеводский уезд XVII в. был иногда слишком «мелок», чтобы иметь значение самостоятельной областной единицы, то губерния 1708 г. страдала противоположным недостатком – слишком большими размерами. Деление 1719 г. заняло среднее, более выгодное, положение между тем и другим. Как и любое другое искусственное преобразование, оно обладало специфическими чертами: во-первых, логически правильным членением частей управления, во всяком случае в проекте; во-вторых, единообразием, достигаемым четкостью соподчинения, идентичностью компетенции органов и должностей административного уровня на территории страны. Сеть местных учреждений стала заметно больше, а с допетровской Россией просто несравнимой: прежние уезды выглядели анахронизмом рядом с мощной, разветвленной структурой губерний, провинций, дистриктов¹¹.

При всех плюсах процесса реформирования принцип единообразия, положенный в его основу, нередко приводил к игнорированию специфики отдельных регионов. Государственные интересы в этом случае вполне ясны и естественны –

регулярность облегчала реализацию указов центра и контроль за их исполнением. Однако в российских условиях подобные преобразования приводили к разрушению не только административных, но и, а это главное, исторически сложившихся культурных границ. В течение XVIII в. еще несколько раз произошли решительные перемены в строе областного управления, что повлекло за собой дальнейшие изменения в структуре и характере отношений нестоличных территорий, в «рамках, в которых заключена местная жизнь».

Провинциальное деление в России со временем было упорядочено, однако слово «провинция» в русском языке укрепилось, перейдя в нарицательную лексику¹² и обернувшись психологическим эффектом «провинциальности» в бытовой, культурной областях. Определяемая в словарях как «местность вдалеке от крупных центров, вообще – территория страны в отличие от столицы, центра»¹³, она постепенно стала восприниматься как определенный образ и стиль жизни. «Провинциал» соответственно стал выступать уже не просто как житель провинции, а как носитель особого образа жизни, во-первых, и как специфический тип личности, во-вторых. При этом симптомы такого явления, как провинциализм, рассматриваемого в качестве сугубо нравственной категории и первоначально связываемого с менталитетом жителей отдаленных от культурного центра уголков, не являются случайными и в столичных обществах (по Д. Самойлову, «провинция – география, провинциализм – способ мышления»¹⁴).

Со времен гоголевского «Ревизора», давшего в жанре комедии точный анализ административной структуры провинциального города и установившего ее типические черты, во многом инвариантные для социальной системы XIX в., провинция как духовная среда обитания многократно исследовалась в литературе социальной ориентации в качестве как самостоятельного объекта, так и фона в других литературных направлениях. Как метафорой ей широко оперировали начиная с XIX в. при определении типа и стиля мышления («провинциальные тугодумы»), бытового поведения («запоздалые наряды и запоздалый склад речей»), характеристике в целом. Главным атрибутом образа провинциала как определенного типа культурно-исторического поведения выступало несоответствие личности, деятеля со своим временем (герой, в «прошедшем веке запоздалый»). В художественном тексте это несоответствие определялось в особой системе

смыслов: провинциал, провинциальность или провинциализм никогда не интерпретировались трагически, как фатальное расхождение героя и времени, а скорее, комически или сатирически. Основой при этом становилось скрытое представление об амбивалентности самого смыслового комплекса провинциальности: не только косность, но и верность традиции, не только отсутствие изысканного вкуса, но и умиленная простота; даже приглушенность интеллектуальной жизни могла трактоваться как простодушие, преобладание «телесных» интересов (еда, питье, сон) – как идиллическое мироощущение, а закрытость к культурным воздействиям – как яркое проявление оригинальности.

Сатирическое изображение социальных и характерологических черт провинциальной жизни делает их непривлекательность наглядной для читателя и потому теоретически преодолимой духовным усилием или социальным действием. В целом в любом сатирическом изображении точка зрения отражает позицию прогрессивных сил, а провинция обобщенно интерпретируется как «тормоз» на пути прогресса.

В литературе нередко можно встретить утверждение, что «провинция» как явление культурного порядка, а не только пространственная единица, – это российская особенность, и вопрос о провинциальной культуре – «русский вопрос», не знакомый Западу¹⁵. Здесь имеется в виду принципиальное различие понятий «культура провинции» и «провинциальная культура» – как несоответствие географического (политико-административного) и культурного пространств. В первом случае словосочетание не носит оценочного характера, констатируя лишь факт расположения изучаемого явления, во втором – ставится вопрос о его качестве в соответствии с определенной шкалой ценностей.

Спектр оценок при этом чрезвычайно широк (от положительного восприятия провинции как «оплота российской культуры», носительницы душевной чуткости и чистоты до характеристики провинциального искусства и нравов как неактуальных, наивных) и зависит не только от способа изображения, допустим, комической или сатирической деформации реальности, или, напротив, фактографического метода социологического направления, но и от ряда внутренних причин, не явно определяющих структуру авторских ценностных предпочтений. Они связаны с рядом общекультурных установок, характерных для того или иного периода развития

культурного процесса. Это прежде всего господствующие философско-антропологические представления, социальные доктрины, соотношение идеальной этической нормы и практики жизнеповедения (кризисное или стабильное), характера и среды (обусловленность или необусловленность средой) и т.д. Существующий разброс трактовок явления образно обозначен А.Ф.Еремеевым как «блеск и нищета провинциальной культуры»¹⁶.

Понятие «провинциальная культура», или иначе «провинция культуры», – выражение, употребляемое как близкое по значению, разумеется, достаточно условно и как научный термин не зафиксировано. Оно используется скорее как оценочное в культурной оппозиции «столица–провинция»: в самом принципе выделения провинциального в отечественной традиции лежит вольное или невольное противопоставление столичному по качественным признакам. При этом различия между отдельными территориальными единицами во внимание не берутся – речь идет о некоей Единой Провинции, стране-провинции, чье своеобразие проявляется лишь по отношению к Центру (как некоему абстрактному средоточию Большой Культуры) и им же определяется. Подобная система отношений в различных историко-культурных ситуациях достигает разной степени остроты, конфликтности и вполне объяснима: в традиционном обществе она, например, является в известной степени даже обязательной в силу монархического или тоталитарного устройства, которое базируется на диктате и монополизме центра и отводит провинции второстепенную, подчиненную роль¹⁷, когда столица выступает средоточием власти, а значит, собирает, концентрирует все лучшее, талантливое, совершенное во всех сферах культуры. В такой ситуации о культуре судят в первую очередь с точки зрения идеологии и политики, т.е. руководствуясь нехудожественными критериями: культурное пространство интегрируется политическим, административный центр становится «по определению» и единственным культурным. Соответственно все, что связано с провинцией, воспринимается как второстепенное, подражательное, ограниченное, вторичное и т.д., далекое от лучших достижений.

В социально-психологическом плане об антитезе «столица–провинция» можно говорить и в отношении других стран, безусловно, не забывая их локальных особенностей. Под понятием «столичность» здесь имеется в виду «современный

уровень научно-технического развития, космополитические тенденции индустриальной и постиндустриальной цивилизации, напряженный ритм непрерывно обновляющейся жизни, драматизм мироощущения “простого человека” в чуждой ему, не масштабной с точки зрения его человеческой меры, если не враждебной, социальной среде»; под понятием «провинциальность» – «сравнительная тишина и покой традиционного уклада, размеренность устойчивого бытия, близость к “истокам” народной жизни, власть традиционного, изоляционистские, националистические, консервативные тенденции»¹⁸. Правда, в отличие от четкой обозначенности данного явления в России в развитых странах вышеописанное восприятие действительности характерно скорее для более общего соотношения – не «столица–провинция», а «город и большой, гигантский город – мегаполис».

Безусловно, распространение централизованной унифицированной модели культуры, как следствие, приводит к размыванию границ между разными «провинциями», лишая их самобытности, которая может частично сохраняться в том, что именуют местными предметами, и в деятельности людей: в немногих «народных промыслах», природных богатствах, историческом наследии. Если же рассматривать различие столицы и провинции как не абстрактно-ценностное, а функциональное, то они дополняют друг друга в целостной жизни страны. Диалектика «столичное – провинциальное», таким образом, становится частным проявлением общих свойств единого и целостного образования – национальной культуры. Кроме того, само противопоставление частных, региональных культурных феноменов понятиям «столица» и «столичность» как яркому воплощению «социальных» и «культурных» новаций в значительной степени связано с идеей национальной самобытности, в противоположность традиционному в послепетровскую эпоху «космополитизму» столицы, и в совокупности дают пеструю, но структурируемую в научном осмыслении картину социокультурных тенденций развития общества в целом.

Российская провинция – явление неоднородное. Общее в ее культуре определяется, исходя из отличительных характеристик вообще, а особенное – из специфики ее каждого элемента, при ориентации на то, что «есть столицы – Петербург и Москва; есть ближняя провинция – Тверь, Елец; есть более отдаленная – Крым, Поволжье, Урал; а есть

такая, которая так далеко, что почти за пределами духовно-энергетических связей – Сибирь», названная Н.В.Сверкуновой «глубоко эшелонированной провинцией», «провинцией третьей ступени»¹⁹. Далее различают городскую, «негородскую» (так называемые полугородские формы пригородов) и собственно сельскую провинцию («традиционную») как локальный вариант соотношения «центра» и «периферии» в социокультурном плане. На определенном этапе развития историографии некоторые исследователи полагали имеющей право на прилагательное «провинциальная» скорее последнюю – как доминирующую в российских условиях и влияющую на процесс становления отечественных городов (проблема господства догородского характера культуры в России²⁰).

Итак, обращение к этимологии и истории понятия «провинция», позволяет определить ее как **всю территорию государства, за исключением его административной столицы**, а возникающей при этом антитезе «провинция–столица» в российской действительности отводится специфическая роль. Это одна сторона явления. Вторая заключается в процессе эволюции провинции от территориальной единицы до **конкретной социальной формы культуры**, до характеристик ментального порядка, таких как «провинциализм», «провинциальность». В структуре понятия органично сливается отражение общекультурных процессов, характерных для общества в целом, и их уникальной реализации в ряде частных, регионально ограниченных явлений. Наконец, можно отметить различия между *городской* и *сельской* провинцией, выделив первую, что делает население провинциального города носителем *особого* типа культуры.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: *История Древнего мира*: В 3 кн./Под ред. И.М.Дьякова и др. М., 1982. Т.3. С. 62.

² См.: *Словарь античности*. М., 1989. С. 461.

³ Прованс получил свое название (прежде – Нарбенская провинция) потому, что тогда еще не вся Галлия оказалась под римским влиянием и лишь за ее романизованным юго-востоком закрепилось название «провинция» как резкое отличие от других частей, еще не ставших владениями завоевателей (по принципу так называемой негативности). (*Никонов В.А.* Введение в топонимику. М., 1965. С. 47).

⁴ См.: *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм. XV–XVIII вв. М., 1986. Т.1. С. 535.

⁵ См.: *Краткий словарь иностранных слов*. М., 1952. С. 296.

⁶ См.: *Shils Center and Periphery: Essays in Macrosociology*. The University of Chicago and London, 1975. P. 39.

⁷ См.: *Анисимов Е.В.* Время петровских реформ. Л., 1989. 496 с.

⁸ *Богословский М.* Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. М., 1902. С. 29.

⁹ *Готье Ю.* История областного деления в России от Петра I до Екатерины II. М., 1913. Т.1. С. 102.

¹⁰ Цит. по: *Богословский М.* Указ. раб. С. 32.

¹¹ См.: *Медушевский А.Н.* Реформы Петра I и судьбы России. М., 1994; *Петров П.Н.* История Санкт-Петербурга с основания города до введения в действие выборного городского управления по Учреждениям о губерниях: 1703–1782 гг. СПб., 1885; *Реформы* второй половины XVII–XX вв.: подготовка, проведение, результаты. М., 1989.

¹² Провинциализмы в стилистике, например, это слова или обороты речи, заимствованные из местных говоров; одно из средств речевой характеристики персонажа и воссоздания местного колорита.

¹³ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1984. С. 538.

¹⁴ Цит. по: *Бурлина Е.Я.* Мифы о провинциальной культуре // *Российская провинция*. 1994. № 31. С. 48–51.

¹⁵ См., например: *Букреева Н.П.* «Провинция» и «столица»: параметры культурного соотношения // *Мифы провинциальной культуры: Тез. междунар. симпозиума*, 11 мая 1992 г. Самара, 1992. С. 30–31.

¹⁶ См.: *Еремеев А.Ф.* Влеск и ницета провинциальной культуры // Там же. С. 55–59.

¹⁷ Монархический вариант соотношения столицы и провинции удачно показан в пьесе Н.В.Гоголя «Ревизор», а тоталитарный – в романе А.Платонова «Чевенгур».

¹⁸ *Каган М.С.* Проблемы провинциальной культуры // *Мифы провинциальной культуры*. С. 70–72.

¹⁹ *Сверкунова Н.В.* Об особенностях культурного развития Сибири // *Регионология*. 1996. № 1. С. 208.

²⁰ См., например: *Ахиезер А.С.* Россия: критика исторического опыта: В 3 т. М., 1991. Т.3. С. 278–279.

МИХАЙЛОВА С.М., КОРШУНОВА О.Н. Культурология: Учеб. пособие для высш. учеб. заведений. — Казань, 1998. — 240 с.

Рецензируемая книга написана авторами, имеющими опыт создания двух монографий по проблемам регионального взаимодействия и взаимообогащения культур. В новом учебном пособии доктора исторических наук С.М.Михайловой и кандидата исторических наук О.Н.Коршуновой, обстоятельно освещающем общие проблемы культурологии, впервые взаимодополняются региональный и глобальный аспекты. Так, в первом разделе российская культура весьма обоснованно трактуется как соединение европейского личностного и азиатского общинного начал. Одним из стержневых концептуальных сюжетов книги является анализ национальных и региональных культур сквозь призму отношений Запада и Востока.

Подход к анализу культурных процессов в контексте дихотомии Запад-Восток в современных исследованиях часто страдает «европоцентристской оптикой», оставляя проблему Востока на периферии. Соотнесение российской культуры с западными и восточными влияниями, в свою очередь, часто сопряжено с определенными идейно-политическими и общекультурными предпочтениями. Так, академик Д.С.Лихачев полагает, что восточное влияние на русскую архитектуру и письменность почти отсутствует, и отводит решающую роль нормано-скандинавским и византийским влияниям. В противовес этой концепции второе рождение, по мнению авторов книги, переживает версия евразийства.

Известно, что на Востоке в отличие от Запада нет единой культурной

традиции, однако постановка вопроса о специфике восточной культуры вполне правомерна. Вот почему анализ культур Востока (С. 52), соотношение российской культуры с этой культурной системой представляется оправданным и плодотворным не только с точки зрения выявления экзотики. В логическом и историческом аспектах авторы рассматривают культурные взаимодействия в Евразии как грань культурной динамики. Впервые именно обзор культур Востока открывает изложение ключевой темы исторической типологии культур.

Большое место в учебном пособии уделено региональным компонентам культур. В разделе «Культура российской цивилизации» получили отражение особенности формирования российской культуры, традиции русской духовности, цивилизационные основы культуры Татарстана (С.120–137), тенденции культуры «золотого» и «серебряного» веков, культура советского периода. Данный подход соответствует принципам действующего в республике закона о языках. В этом отношении рецензируемая книга является новаторской.

Факторы, влияющие на сознательный выбор культурных мировоззренческих ориентиров многозначны, тесно переплетаются с проблематикой психологии человека, группы, общества. Они получили отражение в разделе «Социокультурная регуляция. Культура и личность». Не формулируя готовых рецептов и прогнозов, учебник помогает сориентироваться в сущности, структуре, тенденциях развития таких феноменов, как искусство,

наука, техника в их связи с культурой. Отдельный фрагмент посвящен извечной проблеме гуманитарного знания — соотношению религии и культуры, конфессиональных догм и светского содержания культуры (С.166–176).

Лейтмотив авторской позиции можно обозначить словами К. Леви-Стросса о том, что XXI век будет веком гуманитарных наук или его не будет вообще. Это точка зрения людей, опасавшихся технического синдрома, способного породить «Чингисхана с атомной бомбой». В учебном пособии получают культурное преломление глобальные проблемы, включая экологическую, сохранения культурного наследия и др. Учебное пособие призвано показать, как универсальная культура человечества реализуется через локальное многообразие, как из региональной мозаики отдельных культур складывается сокровищница мировой культуры. С другой стороны, раскрывая особенности разных типов культуры, авторы выявляют общие тенденции единого культурного процесса человечества. Им удалось выдержать продуктивную модель повествования, отстаивая при этом уникальность культуры разных народов.

Насыщенная тщательно отобранными стержневыми культурными сюжетами, занимательными экскурсами и аспектами развития культуры, книга позволяет вдумчивому читателю по-новому осознать и оценить, казалось бы, привычные события и проявле-

ния повседневной культурной жизни. Пособие содержит богатые приложения. Помимо вопросов, заданий и списка литературы они включают афоризмы, крылатые латинские выражения, словарь основных культурологических терминов.

Рецензируемая книга выиграла бы, на наш взгляд, при оснащении первого раздела методическими установками, возможно, схемами, иллюстративным материалом, позволяющими наглядно представить такой сложный для восприятия аспект, как морфология культуры, соотношение ее составных частей в различных концепциях культуры при несовпадающих подходах к определению сущности культуры. В дальнейшей разработке нуждаются, на наш взгляд, такие аспекты культурной динамики, как кризис, распад культуры, формирование новой, современные трансформации культурных институтов, хотя справедливости ради необходимо заметить, что эти трансформации еще только намечались.

В целом книга является заметным вкладом в культурологию. Она, несомненно, будет полезна не только лекторам-культурологам и учащейся молодежи, но и практикам, специалистам различных жанров искусства и отраслей культуры.

Р.С.ЦЕЙТЛИН,
доктор исторических наук,
А.Г.ЦИУНЧУК,
кандидат исторических наук
(г.Казань)

РОССИЯ: ПУТЬ В XXI ВЕК

6–9 июня 1999 г. в Смоленске состоялась XVI сессия экономико-географической секции Международной академии регионального развития и сотрудничества (МАРС), посвященная новейшим факторам регионального развития России. Она была организована Смоленским гуманитарным университетом (СГУ) и Институтом географии РАН. В работе сессии принимали участие географы, экономисты, социологи и психологи из Москвы, Нижнего Новгорода, Казани, Екатеринбургa, Новосибирска, Красноярска, Магадана, других городов России, а также гости из Белоруссии, Украины, Германии, Чехии, Польши, Болгарии.

Конференцию открыл Президент МАРС, Председатель Совета по организации производительных сил (СОПС) при Минэкономике России А.Г. Гранберг. Он поздравил присутствующих с 275-летним юбилеем РАН, отметил, что Правительство России, наконец, повернулось лицом к отечественной науке и выделило немалые средства на ее развитие.

Выступающий рассказал об истории СОПСа и подчеркнул, что настало время возвращения к истокам этой научной организации, созданной В.И. Вернадским в 1915 г. для разработки стратегии развития России. В настоящее время эта организация выводится из подчинения Минэкономике России и передается в РАН. Появилась острейшая потребность в создании региональных центров стратегического планирования под эгидой СОПСа, особенно по Нечерноземью, так как единственным стратегическим документом при размещении производительных сил на данный момент является Генеральная схема расселения Российской Федерации (готовится новая редакция схемы до 2010 г.).

А.Г. Гранберг рассказал о перспективах развития регионалистики в России, упомянул постоянно действующую с 1997 г. школу молодых регионалистов в г. Сочи, напомнил, что и эта сессия является одной из перспективных форм развития региональной науки.

Под редакцией Л.И. Абалкина и А.Г. Гранберга вышла «белая книга экономики» «Россия: путь в XXI век». Существует западноевропейский журнал «Европа регионов», где преобладают интеграционные тенденции, необходимость которых в России осознается очень остро на фоне затянувшегося балканского политического кризиса и образования новых межгосударственных союзов под эгидой НАТО типа ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия).

А.Г. Гранберг торжественно поздравил старейшего председателя экономико-географической секции МАРС профессора М.К. Вандмана с 70-летием.

С приветственным словом к участникам сессии обратился ректор СГУ Н.Е. Мажар, который рассказал о деятельности вуза. За последние несколько лет расширился прием студентов, открылись новые специальности (международный туризм, региональная политика), приняты на баланс недостроенные корпуса нового здания университета, активно ведется издательская деятельность.

Тесные связи по изданию учебной и монографической литературы сложились между СГУ и географическим факультетом Мордовского университета. В прошлом году в издательстве СГУ вышли коллективная монография «История географии» М.М. Голубчика, С.П. Евдокимова, Г.Н. Максимова, учебные пособия М.М. Голубчика «Политическая география мира» и «Политическая карта мира». Политическое качество и классический

дизайн изданий ставят книги издательства СГУ в один ряд с аналогичными московскими образцами.

Большой блок докладов был посвящен российскому Северу и Сибири. В частности, вопросы комплексного освоения северных территорий освещались в докладах М.К. Вандмана «Интеграция проблем региона Севера с учетом новых условий ресурсосбережения и проблем транспортного строительства», В.Ю. Малова «Интегральный эффект межрегионального проекта: опыт изучения» (г. Новосибирск), Т.Е. Дмитриевой «Особенности формирования нового горнопромышленного комплекса в связи с модернизацией цветной металлургии», В.Н. Лаженева «Роль природных ресурсов Европейского Северо-Востока в формировании внутрироссийского рынка» (г. Сыктывкар), Ю.Г. Бендерского «Учет фактора доступности в исследованиях асимметрии» (г. Красноярск).

Обсуждались проекты интеграции добывающих отраслей Республики Коми и перерабатывающих комплексов Урала и Западной Сибири путем создания комбинированных транспортных магистралей, состоящих из железнодорожных, смешанных морских и речных, а также трубопроводных и автомобильных путей сообщения Белкомур (г. Архангельск – Урал, по действующей сети железных дорог) и Варенцкомур (г. Индига – Урал, путем создания сети железных дорог, проходящих через добывающие районы Коми).

А.Н. Пилясов (Госкомсевер) представил доклад на тему: «Опыт разработки Программы поддержки северных территорий», в котором рассказал о новых попытках Правительства РФ спасти русский Север.

Следующий блок докладов касался Москвы, города который является не только столицей России, но и

крупным мировым центром. Доклады В.Л. Каганского «Современные факторы внешней географии Москвы» и Б.В. Родомана «Факторы развития Московской области» затрагивали проблемы внутреннего положения г. Москвы и Московской области, их роли в монопольной трансляции финансовых потоков, резкой поляризации как российского экономического пространства в целом, так и подмосковного в частности.

В.А. Мионов, ученый секретарь Центра политических исследований Института международных экономических и политических исследований РАН, говорил о роли Москвы как новатора рыночной трансформации в России, о месте Москвы в международной и межрегиональной иерархии столичных городов. В связи с этим был вновь закономерно поставлен вопрос об инвестиционной активности международных организаций в России и российских компаний за рубежом.

Доцент Украинской академии банковского дела А.В. Черняков в своем выступлении отметил, что Правительство Украины пытается поправить экономическую ситуацию путем создания свободных экономических зон, причем не пограничных, как это наблюдается в России, а «ресурсных», связанных с прохождением больших финансовых потоков, как в Чечне. Р.В. Кашбраилов (г. Казань) рассказал о новой методике определения инвестиционного климата в татарском регионе. В результате сложилось впечатление, что в настоящее время существуют центробежные тенденции в экономике СНГ и центроостремительные тенденции (особенно в сфере инвестиций) в Российской Федерации.

Следующий блок докладов был посвящен демографии, расселению и рынку труда в России. Д.С. Питерский,

который в настоящее время работает в г.Лейпциге, проанализировал новейшие изменения в системе городского расселения Российской Федерации.

А.А.Важенин (г.Екатеринбург) продемонстрировал действие теории Кристаллера – Леша на территории Свердловской области и прогноз размещения производительных сил на Среднем Урале.

К.П.Сергеева и М.Г.Тарасов (г.Нижний Новгород) проанализировали ситуацию на рынке труда депрессивного региона (Дагестан) и эволюцию развития малых городов Нечерноземья.

Самый большой блок докладов был посвящен политической географии, региональной политике и политической регионалистике. С.А.Тархов (г.Москва) рассказал о новейших тенденциях в изменении административно-территориального деления постсоветского пространства СНГ; В.А.Салтыковский (г.Москва) проанализировал внутренние и внешние геополитические факторы дезинтеграции России; Т.М.Худякова (г.Воронеж) представила важнейшую проблему соотношения политической трансформации регионов и экономического районирования в России; В.А.Дергачев (г.Одесса) рассказал о том, что в новых независимых государствах происходит лишь имитация европейского экономического и политического регионализма. Заключительный доклад этого блока Н.Д.Замятина «Географические образы регионов в политической структуре общества» был посвящен модной в последнее время теории политического имиджмейкерства в современной географии.

Новейшая теория географической науки развивается в русле последних научно-технических достижений. Об этом говорилось в докладе К.И.Ново-

сельского (г.Екатеринбург) «Виртуальная география», где были синтезированы последние открытия в области создания геоинформационных систем.

Новым фактором регионального развития, по мнению А.П.Катровского, проректора по научной работе СГУ, является образование. Его доклад «Негосударственное образование как новый фактор регионального развития» наглядно продемонстрировал градообразующую роль образования при скудном государственном финансировании этой важнейшей сферы развития общества.

Доклад заведующего отделом Министерства по делам региональной политики РФ В.А.Климанова «Мониторинг регионального развития в Российской Федерации» был посвящен унификации показателей, отражающих уровень социально-экономического состояния и развития регионов. Факторов устойчивого развития региональных систем сельского хозяйства коснулся А.М.Носонов (г.Саранск), который представил математическую модель устойчивости агроэкосистем Республики Мордовия.

В заключение состоялся «круглый стол» «Российские регионы после 17 августа 1998 г.». В ходе дискуссии были высказаны довольно противоречивые мнения, отражающие процессы финансовой поляризации как на региональном, так и на внутрирегиональном уровне. Последний кризис еще более сгладил различия между центром, регионами-донорами и регионами-реципиентами.

В. А. НЕЖДАНОВ,
кандидат географических наук
(г.Саранск)

ABSTRACTS

Agreement on Public Consent and Social Partnership in Republic Mordovia.

On principles and Order of Subdivision of Authority Subjects and Plenary Powers between the RF State Government Organs and Regional Government Organs of RF Subjects.

Federal Law of 24 June 1999 № 119-ФЗ.

A.F.Malyi. Legal Status Peculiarities of Regional Administration.

The point of institutionalization of Supreme organs of government of RF subjects, in particular, regional administration is being considered. Constitutionally-legal conditions of status of Head of the Administration and the Administration (Government) itself as executive organs of government are being analyzed.

A.A.Fominykh. Formation of Public Communication in Organs of Government in RF Subjects.

Such elements of social government as Public Communication, different forms of social diagnostics and public examination, developing cooperation between regional government and public and other institutions, representing interests of the local community are being under consideration. The typology of Public Communication Services in the structure of organs of government of RF subjects is represented.

World-Wide Declaration on Higher Education for XXI century: Approaches and Practical Measures.

Issued at the World-Wide UNESCO Conference (October 1998).

Cologne Charter «Goals and Purposes of Life-Long Training».

Accepted at the summit of the Eight States on 20 June 1999.

On Additional Measures for Support of General Education Institutions in the Russian Federation.

Decree of the RF President of 31 August 1999 № 1134.

List of RF Prime Minister V.V.Putin's Assignments after the Results of RF Deputy Acting Education Minister V.M.Philippov's Report on 17 August 1999.

Where to Go Next.

RF Prime Minister V.V.Putin's report at the ceremony of conferring studenthood held in the Moscow State University on 1 September 1999.

What was Before: Changes or Law?

Materials of parliamentary hearings «On improvement of educational legislative base» in the Council of Federation.

Education and Science: Present State and Development Perspectives at the Border of the 3d millennium.

Materials of parliamentary hearings held in St.Petersburg.

School – 2000. What is it Capable of, What does it Hope for?..

RF Education Minister V.M.Philippov's interview for weekly appendix to the news-paper «Pervoye Sentyabrya».

Education – Priority № 1.

Materials from traditionally held August pedagogical council, in the course of which a correspondent of the news-paper «Poisk» interviewed Head of the Council of Federation, Head of the Government of Orlovskaya Region E.S.Stroyev.

I.P.Malyutin. On New Conception of National Education in Republic Bashkortostan.

The positive experience of Republic Bashkortostan in the course of formation of nationally-regional system of education is considered. Attention is drawn to methodological approaches to regionalization of educational sphere. Present approaches for development of national school as the most important subsystem is emphasized.

E.G.Sergushyn, O.V.Sergushyna. Teachers' Training Directed to Work in the Sphere of Socially-Professional Orientation of Junior Pupils.

The essence of socially-professional orientation is being revealed. The necessity of accomplishing this work at early stages of school teaching is substantiated. Present condition of Mordovian teachers' competence on socially-professional orientation of pupils is being analyzed.

On Formation of Federal Centers of Science and High Technologies.

Resolution of the RF Government of 18 June 1999 № 651.

On Application of Results of Scientific and Technical Activities.

Resolution of the RF Government of 2 September 1999 № 982.

Material of the XXXII Conference of the Interregional Association Council «Siberian Agreement» on the point of collaboration in scientific and educational sphere.**A Promise is a Promise.**

Interview with RF Science and Technologies Minister M.P.Kirpichnikov for the news-paper «Poisk».

To Move Ahead, Concentrating Resources.

Materials of the RF Education Ministry Board on the point of research organization in Higher School in Russia of 15 June 1999.

I.V.Gonov, P.N.Martynov, E.A.Pashyn, A.P.Sorokin. Main Tendencies in Integration of Different Branches of Technologies in the Region.

The necessity of creation new organizational structures and mechanisms required for realization of scientific and technical and innovational activity of science-cities in the conditions of market economy is substantiated. Main tendencies of activity of Obninsk Center of Natural Sciences and Technologies are represented.

V.N.Korolyov, N.G.Fedotov. Innovations in Region: Outlook for Advancement.

A prerequisite for forming of regional innovative policy is a concern of the present article. The innovative activity and its regional importance are analyzed. In this case the part played by innovatics is under consideration from the viewpoint of food, power, environment safety of the region as well as alternative technologies creation, interregional cooperation, civilized market establishment for circulation of intellectual property objects. An analysis is performed with reference to produced informative system and its results are applicable to forecast the progress of technical investigations, new technologies advancement and regional innovative activity assessment.

V.A.Kovalyov. Politics in Russian Regions and some Problems of Political Regionalistics.

Some methodological problems of institutionalization and further development of a new sub-discipline in Russian social science – political regionalistics are being considered. Theoretical problems of its development are treated in tight connection with political and economic perspectives of Russia. The necessity to re-new approaches to the problems and theoretical conceptualization of the RF regions' experience of development is substantiated.

On Approval of the Order of Registration of Rent for the Usage of Federal Property Assigned to Scientific Organizations, Educational Institutions, Public Health Services, State Museums, State Institutions of Culture and Art in State Budget Income, and its Usage.

Resolution of the RF Government of 24 June 1999 № 689.

P.V.Konyukhov. Marketing of Kuznetzk Coal.

The forecast for development of coal industry of Kuzbass and Russia in general is represented. Factors influencing the demand for power and coking coal are listed. Measures for development of coal industry of Kuzbass proceed from the economical safety of Russia are offered. Segmentation of coal market basing on varieties of its consumption, dynamics of volumes and distance of transportation of Kuzbass coal are performed.

P.V.Shychkin, S.S.Artemjeva. Problems of Budget Formation of Municipal Institutions.

Problems of local budgets income base formation in present conditions, other problems, arising in the course of that and possible measures for their solvation are being considered.

A.L.Pidde. The Typology of Treating Health Protection System Reforms.

Problems of medical insurance from the point of view of the participants of this process are taken into consideration. Typological structure of doctors' relation to implementing medical insurance is represented. Basing on that typological sub-groups of doctors consolidated by the same relation to reorganization of Health Protection System are elicited. Basing on quality analysis social aims of the participants of the insurance process revealed in the course of practical realization of the reforms in the branch under consideration are elicited. These social aims are determined as «demonstrated» by their behavior and «really managing» it. The role and importance of typological structure of doctors' relation and presently existing social aims for further successful implementation of Health Protection System reorganization are substantiated.

E.N.Mokshyna. Interconfessional Situation in Republic Mordovia (1990–1999).

Different aspects of interconfessional relations, also interaction between confessions and organs of state government in Republic Mordovia are analyzed.

T.A.Chychkanova. The Story and Etymology of the Notion «Province».

A wide variety of interpretations of the notion "province" from administrative and territorial unit to nominal phenomena, psychological effect of "provinciality" are represented. New qualities of province as cultural and social environment, which has become the topic for research in socially orientated literature, are analyzed.

Научно-публицистический журнал

Учредители – Министерство образования Российской Федерации, Министерство науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала – процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношения федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-технической сфере, образовании и культуре.

Объем журнала – 10 п.л.

Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» «Газеты и журналы».

Подписная цена на 1-е полугодие 2000 г. – 30 руб.

Индекс журнала **73335**

ЭТНОПАНОРАМА

Увидел свет первый номер научно-публицистического журнала «Этнопанорама», учредителем которого является Комитет по межнациональным отношениям Администрации Оренбургской области.

На страницах журнала будут публиковаться материалы по этнической истории, этнографии, духовной культуре этнических групп, проживающих в регионе, а также вопросы геополитики, приграничного сотрудничества и федеративных отношений.

Редакция журнала «Этнопанорама» приглашает к сотрудничеству всех, кого интересует вышеназванный круг проблем и кому дорого межнациональное согласие в обществе.

*Адрес редакции: 460015 г.Оренбург, Дом Советов, ком.516.
Тел.: 77-97-25, 77-32-13.*

АВТОРАМ

* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей – до 12 м. с., рецензий – до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала или помещены на дискете. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

* В аннотации (8–10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.

* Рукописи рецензируются.

* В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), дату и год рождения, ученую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также **паспортные данные** (номер, серия, кем и когда выдан) и **номер страхового свидетельства пенсионного страхования**. Просим выслать **фотографию**.

Технический редактор *Е.В.Глазкова*
Макет *Е.Г.Скворцовой*
Перевод аннотаций *С.И.Лягущенко*

Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г. Сдано в набор 16.08.99. Подписано в печать 04.10.99. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jupa1. Усл. печ. л. 13,95. Уч.-изд. л. 12,93. Усл. кр.-отт. 14,32. Тираж 1500 экз. Заказ № 6095.

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

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.

3/1999