

# РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-  
публицистический  
журнал

## Учредители:

Министерство  
образования  
Российской  
Федерации

Министерство  
промышленности,  
науки и технологий  
Российской  
Федерации

Научно-  
исследовательский  
институт региологии  
при Мордовском  
университете

Журнал издается  
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз  
в квартал

**2/2000**  
(№ 31)

## СОДЕРЖАНИЕ

4 **Вместе мы сможем изменить нашу жизнь к лучшему.** Речь В.В.Путина на торжественной церемонии вступления в должность Президента Российской Федерации 7 мая 2000 г.

7 **О Концепции национальной безопасности Российской Федерации.** Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 г.Москва

### Проблемы федерализма

29 **Власть должна быть работающей!** Телеобращение Президента Российской Федерации В.В.Путина к гражданам страны

32 **О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе.** Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 г.Москва

40 **С.В.Поленина.** Система законодательства субъектов Российской Федерации

49 **И.Г.Дудко.** Опубликование и вступление в силу законов субъектов Российской Федерации

59 **В.А.Казеев, Е.В.Трунина.** Проблемы и перспективы совершенствования таможенного законодательства

### Проблемы развития СНГ

67 **Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства**

### Образование: региональный аспект

84 **Возрождение России немислимо без нового взгляда на образование, без нового отношения к учителю.** Выступление В.В.Путина на Всероссийском совещании работников образования. г. Москва, 14—15 января 2000 г.

89 **Российское образование: состояние, проблемы, перспективы.** Доклад В.М.Филиппова на Всероссийском совещании работников образования. г. Москва, 14—15 января 2000 г.

108 **Обращение участников Всероссийского совещания работников образования к исполняющему обязанности Президента Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации.** г. Москва, 14—15 января 2000 г.

113 **Об основных направлениях деятельности Министерства образования Российской Федерации в 2000 г. и первоочередных мерах по их реализации.** Приказ Министра образования Российской Федерации от 10 марта 2000 г. № 727 г.Москва

125 **Модернизация образования**

155 **Ведущая роль университетов в социально-экономическом развитии России.** Материалы Всероссийской научно-практической конференции. г.Элиста, 25—27 мая 2000 г.

161 **Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 350300 — Регионоведение**

196 **Г.В.Кораблева.** Инновационные изменения структуры сети общеобразовательных школ (на примере Уральского региона)

203 **О.М.Кривошапкина.** К вопросу о национально-региональном компоненте высшего профессионального образования

Научно-техническое развитие  
и сотрудничество

208 **О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области.** Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2000 г. № 821 г.Москва

209 **Взаимодействие в сфере научно-технической и инновационной деятельности Миннауки России и регионов.** Материалы заседания коллегии Министерства науки и технологий Российской Федерации. г.Москва, 7 апреля 2000 г.

223 **Г.А.Житова, В.В.Черкасов.** Федеральные центры науки и высоких технологий: проблемы формирования

234 **Л.В.Марабаева.** Роль инноваций в развитии экономического потенциала региона

Экономика региона

241 **Даже самое сильное и профессиональное правительство не решит общенациональные задачи без поддержки всего общества.** Выступление М.М.Касьянова в Государственной Думе 17 мая 2000 г.

251 **Е.В.Агитаев.** Проблемы занятости населения: этнорегиональный аспект

261 **Н.В.Рыскин, А.Н.Фролов.** Совершенствование системы государственного управления земельными ресурсами региона

Социология региона

273 **Е.Я.Балашова, С.Г.Землянухина, Е.А.Неретина, Е.В.Огурцова.** Российские регионы в контексте Концепции человеческого развития

285 **С.В.Полутин.** Региональный молодежный субсоциум как категория социологического анализа

Экология региона

290 **А.М.Трофимов, Р.С.Петрова.** Социо-эколого-экономические системы как объект региональной политики

Провинциальная культура

297 **Г.В.Карпунов.** Мордовский национальный костюм в произведениях русских писателей (к вопросу о диалоге культур)

306 Рецензии

308 Конференции, встречи, дискуссии

315 Новые книги

**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

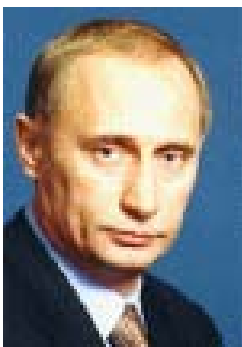
К.И. ПЛЕТНЕВ

С.В. ПОЛУТИН  
О.И. ПРУДНИКОВ

П.В. ШИЧКИН

Ю.В. ШЛЕНОВ  
Ю.Н. ЮДИНЦЕВ

В.А. ЮРЧЕНКОВ



**ВМЕСТЕ МЫ СМОЖЕМ ИЗМЕНИТЬ  
НАШУ ЖИЗНЬ К ЛУЧШЕМУ**  
*Речь В.В.Путина*  
*на торжественной церемонии*  
*вступления в должность*  
*Президента Российской Федерации*  
*7 мая 2000 г.*

Уважаемые граждане России!  
Дорогие друзья!

Сегодня я обращаюсь к вам, именно к вам, потому что вы доверили мне высший государственный пост в стране. Я понимаю, что взял на себя огромную ответственность, и знаю, в России глава государства всегда был и будет человеком, который отвечает за все, за все, что происходит в стране. Первый Президент России Борис Николаевич Ельцин, покидая Кремль, сегодня вспомнил об этом, произнес слова, которые многим запомнились. Он сказал и сегодня повторил в этом зале: «Берегите Россию!». Именно в этом я вижу свою главную президентскую обязанность. Исполнение этого долга буду требовать и от своих соратников по работе, по службе. Я также рассчитываю найти в этом патриотическом деле помощь сограждан России, всех, кому дорога судьба нашего Отечества.

Сегодня хочу поблагодарить и моих сторонников, всех тех, кто проголосовал за меня на выборах. Вы поддержали те первые шаги, которые были уже сделаны. Вы поверили, что вместе мы сможем изменить нашу жизнь к лучшему. Я глубоко признателен вам за это. Но я понимаю, что ваша поддержка — это только аванс власти в целом и, разумеется, мне, вступающему сегодня в должность Президента страны. Обращаюсь и к тем, кто голосовал за других кандидатов. Убежден, что вы голосовали за наше общее будущее, за наши общие цели, за лучшую жизнь, за процветающую и сильную Россию. У каждого из нас свой опыт, свои взгляды. Но мы должны быть вместе, нам многое предстоит сделать сообща.

Сегодня действительно исторический день. Я хочу на этом еще раз сконцентрировать внимание. В самом деле, впервые за всю историю нашего государства, за всю российскую историю

впервые высшая власть в стране передается самым демократическим, самым простым образом — по воле народа, законно и мирно. Смена власти — это всегда проверка конституционного строя, проверка его на прочность. Да, у нас это не первая проверка. Очевидно, может быть, и не последняя. Но это испытание и этот рубеж в нашей жизни мы прошли достойно. Мы доказали, что Россия становится по-настоящему современным, демократическим государством. Мирная преемственность власти — это важнейший элемент политической стабильности, о которой мы с вами мечтали, к которой стремились, которой добивались.

Путь к свободному обществу не был простым и легким. В нашей истории были и трагические, и светлые страницы. Построение демократического государства еще далеко не завершено. Но многое уже сделано. Мы обязаны беречь достигнутое, хранить и развивать демократию. Сделать так, чтобы избранная народом власть работала в его интересах, защищала российского гражданина везде: и в нашей стране, и за ее пределами, служила обществу. Это принципиальная, жесткая позиция. Я ее отстаивал и намерен отстаивать в будущем.

Ради сегодняшнего торжественного события мы собрались сегодня здесь в Кремле. В святом для нашего народа месте. Здесь в Кремле — сосредоточие нашей национальной памяти. Здесь в стенах Кремля веками вершилась история нашей страны. И у нас нет права быть «иванами, не помнящими родства». Мы не должны забывать ничего. Мы должны знать свою историю, знать ее такой, какой она есть. Извлекать из нее уроки, всегда помнить о тех, кто создал Российское государство, отстаивал его достоинство, делал его великим, мощным, могучим. Мы сохраним эту память и мы сохраним эту связь времен. И все лучшее из нашей истории, все лучшее мы передадим потомкам.

Уважаемые граждане России!

Мы верим в свои силы, в то, что мы можем по-настоящему преобразовать и преобразить страну. У нас общие цели. Мы хотим, чтобы наша Россия была свободной, процветающей, богатой, сильной, цивилизованной страной. Страной, которой гордятся ее граждане и которую уважают в мире.

В последние месяцы и в Москве, и на встречах в российских регионах я чувствовал ваше понимание и вашу поддержку. И очень часто от людей, от самых простых людей на площадях и улицах наших городов слышал очень простые, но очень

важные для меня слова. Мне говорили: «Мы вам верим, мы надеемся на вас, вы нас только не обманите». Могу заверить вас, что в своих действиях буду руководствоваться исключительно государственными интересами. Возможно, не удастся избежать ошибок. Но что я обещаю, что я действительно могу обещать и обещаю, — это то, что буду работать открыто и честно.

Считаю своей святой обязанностью сплотить народ России, собрать граждан вокруг ясных целей и задач. И каждый день, и каждую минуту служения Отечеству помнить: у нас одна Родина, один народ, у нас с вами одно общее будущее.

Спасибо.

«Российская газета». 2000. 11 мая

Президент Российской Федерации

УКАЗ

от 10 января 2000 г. № 24

г. Москва

## О КОНЦЕПЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Внести изменения и дополнения в Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 52, ст. 5909), изложив ее в новой редакции (прилагается).

2. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Исполняющий обязанности  
Президента Российской Федерации  
В.ПУТИН

## КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее — Концепция) — система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации.

Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

### I. Россия в мировом сообществе

Положение в мире характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции.

Первая тенденция проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии становления многополярного мира на этой основе.

Вторая тенденция проявляется через попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

Формирование международных отношений сопровождается конкуренцией, а также стремлением ряда государств усилить свое влияние на мировую политику, в том числе путем создания оружия массового уничтожения. Значение военно-силовых аспектов в международных отношениях продолжает оставаться существенным.

Россия является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Не-

смотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

В перспективе — более широкая интеграция Российской Федерации в мировую экономику, расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами. Объективно сохраняется общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая противодействие распространению оружия массового уничтожения, предотвращение и урегулирование региональных конфликтов, борьбу с международным терроризмом и наркобизнесом, решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Вместе с тем активизируются усилия ряда государств, направленные на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях. Попытки игнорировать интересы России при решении крупных проблем международных отношений, включая конфликтные ситуации, способны подорвать международную безопасность и стабильность, затормозить происходящие позитивные изменения в международных отношениях.

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, резко обострилась проблема терроризма, имеющего транснациональный характер и угрожающего стабильности в мире, что обуславливает необходимость объединения усилий всего международного сообщества, повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с этой угрозой, принятия безотлагательных мер по ее нейтрализации.

### II. Национальные интересы России

Национальные интересы России — это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции в том числе во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации



и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики. Поэтому национальные интересы России в этой сфере являются ключевыми.

Во внутривнутриполитической сфере национальные интересы России состоят в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий — социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма.

Национальные интересы России в социальной сфере заключаются в обеспечении высокого уровня жизни народа.

Национальные интересы в духовной сфере состоят в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

Национальные интересы России в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы — одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами-участниками Содружества Независимых Государств и традиционными партнерами России, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов.

Национальные интересы России в информационной сфере заключаются в соблюдении конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею, в развитии современных телекоммуникационных технологий, в защите государственных информационных ресурсов от несанкционированного доступа.

Национальные интересы России в военной сфере заключаются в защите ее независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и ее союзников, в обеспечении условий для мирного, демократического развития государства.

Национальные интересы России в пограничной сфере заключаются в создании политических, правовых, организационных и других условий для обеспечения надежной охраны государственной границы Российской Федерации, в соблюдении установленных законодательством Российской Федерации порядка и правил осуществления экономической и иных видов деятельности в пограничном пространстве Российской Федерации.

Национальные интересы России в экологической сфере заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

Важнейшими составляющими национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от терроризма, в том числе международного, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в военное время — от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

### **III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации**

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация российского общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

В сфере экономики угрозы имеют комплексный характер и обусловлены прежде всего существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, ростом внешнего и внутреннего государственного долга,

тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках — продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоёмких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов Российской Федерации. Это ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих — производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу Российской Федерации.

Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов.

Единое правовое пространство страны размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Российской Федерации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными фак-

торами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции.

Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер.

Масштабы терроризма и организованной преступности возрастают вследствие зачастую сопровождающегося конфликтами изменения форм собственности, обострения борьбы за власть на основе групповых и этнонационалистических интересов. Отсутствие эффективной системы социальной профилактики правонарушений, недостаточная правовая и материально-техническая обеспеченность деятельности по предупреждению терроризма и организованной преступности, правовой нигилизм, отток из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров увеличивают степень воздействия этой угрозы на личность, общество и государство.

Угрозу национальной безопасности России в социальной сфере создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы.

Угрозой физическому здоровью нации являются кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ.

Последствиями глубокого социального кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества — семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения.

Углубление кризиса во внутривнутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

Основные угрозы в международной сфере обусловлены следующими факторами:

стремление отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ;

опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире;

укрепление военно-политических блоков и союзов, прежде всего расширение НАТО на восток;

возможность появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных воинских контингентов;

распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки;

ослабление интеграционных процессов в Содружестве Независимых Государств;

возникновение и эскалация конфликтов вблизи государственной границы Российской Федерации и внешних границ государств-участников Содружества Независимых Государств;

притязания на территорию Российской Федерации.

Угрозы национальной безопасности Российской Федерации в международной сфере проявляются в попытках других государств противодействовать укреплению России как одного из центров влияния в многополярном мире, помешать реализации национальных интересов и ослабить ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм. Международным терроризмом развязана открытая кампания в целях дестабилизации ситуации в России.

Усиливаются угрозы национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере. Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, а также сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

Возрастают уровень и масштабы угроз в военной сфере.

Возведенный в ранг стратегической доктрины переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире.

Увеличивающийся технологический отрыв ряда ведущих держав и наращивание их возможностей по созданию воору-

жений и военной техники нового поколения создают предпосылки качественно нового этапа гонки вооружений, коренного изменения форм и способов ведения военных действий.

Активизируется деятельность на территории Российской Федерации иностранных специальных служб и используемых ими организаций.

Усилению негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом.

Угрозы национальной безопасности и интересам Российской Федерации в пограничной сфере обусловлены:

экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию;

активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

Угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения ее природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной основы природоохранной деятельности, отсутствия или ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры. Имеет место тенденция к использованию территории России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ.

В этих условиях ослабление государственного надзора, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности.



#### IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

Основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:

своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;

реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;

обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства;

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

преодоление научно-технической и технологической зависимости Российской Федерации от внешних источников;

обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;

совершенствование системы государственной власти Российской Федерации, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства Российской Федерации, формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;

обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;

обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России прежде всего с ведущими государствами мира;

подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства;

укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против Российской Федерации;

коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере являются приоритетными направлениями политики государства.

Важнейшими задачами во внешнеэкономической деятельности являются:

создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики;

расширение рынков сбыта российской продукции;

формирование единого экономического пространства с государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

В условиях либерализации внешней торговли России и обострения конкуренции на мировом рынке товаров и услуг необходимо усилить защиту интересов отечественных товаропроизводителей.

Важнейшее значение приобретает проведение сбалансированной кредитно-финансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных займов и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях.

Необходимо усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, ввести определенные и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежных компаниям месторождений стратегических природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей.

Эффективные меры должны быть приняты в сфере валютного регулирования и контроля в целях создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации во внутриэкономической деятельности государства являются:

правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации;

усиление государственного регулирования в экономике;

принятие необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъему благосостояния народа.

Переход к высокоэффективной и социально ориентированной рыночной экономике должен осуществляться путем постепенного формирования оптимальных механизмов организации производства и распределения товаров и услуг в целях макси-

мально возможного роста благосостояния общества и каждого гражданина.

На первый план выдвигаются задачи, связанные с устранением деформаций в структуре российской экономики, с обеспечением опережающего роста производства наукоемкой продукции и продукции высокой степени переработки, с поддержкой отраслей, составляющих основу расширенного воспроизводства, с обеспечением занятости населения.

Существенное значение имеют усиление государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности, принятие мер по созданию устойчивой банковской системы, отвечающей интересам реальной экономики, облегчение доступа предприятий к долгосрочным кредитам на финансирование капитальных вложений, оказание реальной государственной поддержки целевых программ структурной перестройки промышленности.

Важнейшие задачи — опережающее развитие конкурентоспособных отраслей и производств, расширение рынка наукоемкой продукции. В целях их решения должны быть приняты меры, стимулирующие передачу новых военных технологий в гражданское производство, введен механизм выявления и развития прогрессивных технологий, освоение которых обеспечит конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке.

Решение указанных задач предполагает концентрацию финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники, оказание поддержки ведущим научным школам, ускоренное формирование научно-технического задела и национальной технологической базы, привлечение частного капитала, в том числе путем создания фондов и использования грантов, реализацию программ развития территорий, обладающих высоким научно-техническим потенциалом, создание при поддержке государства инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских разработок с одновременной защитой интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом, развитие общедоступной сети научно-технической и коммерческой информации.

Государство должно содействовать созданию равных условий для развития и увеличения конкурентоспособности предприятий независимо от формы собственности, в том числе становлению и развитию частного предпринимательства во всех сферах, где это способствует росту общественного благосостояния, прогрессу науки и образования, духовному и нравственному развитию общества, защите прав потребителей.

В кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны.

Приоритет экономических факторов в социальной сфере принципиально важен для укрепления государства, для реального государственного обеспечения социальных гарантий, для развития механизмов коллективной ответственности и демократического принятия решений, социального партнерства. При этом важно проведение социально справедливой и экономической эффективной политики в области распределения доходов.

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

Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной и региональной политики позволит обеспечить в России внутривнутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу внутренней государственной политики, обеспечивающей развитие Российской Федерации как многонационального демократического федеративного государства.

Укрепление российской государственности, совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления должны способствовать обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Необходим комплексный подход к решению правовых, экономических, социальных и этнополитических проблем при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Осуществление конституционного принципа народовластия требует обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, жесткой «вертикали» исполнительной власти и единства судебной системы России. Это обеспечивается конституционным принципом разделения властей, установлением более четкого функционального распределения полномочий между государственными институтами, укреплением федеративного устройства России путем

совершенствования ее отношений с субъектами Российской Федерации в рамках их конституционного статуса.

Основными направлениями защиты конституционного строя в России являются:

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

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

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

совершенствование механизма, препятствующего созданию политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечение их деятельности.

Требуется консолидация усилий, направленных на борьбу с преступностью и коррупцией. Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Приоритетное значение имеет формирование системы мер действенной социальной профилактики и воспитания законопослушных граждан. Эти меры должны быть направлены на защиту прав и свобод, нравственности, здоровья и собственности каждого человека независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств.

Важнейшими задачами в области борьбы с преступностью являются:

выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность;

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

укрепление системы правоохранительных органов, прежде всего структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, создание условий для их эффективной деятельности;

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

расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

Решения и меры, принимаемые органами государственной власти в области борьбы с преступностью, должны быть открытыми, конкретными и понятными каждому гражданину, носить упреждающий характер, обеспечивать равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности, опираться на поддержку общества.

Для профилактики преступности и борьбы с нею в первую очередь необходимо развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан, а также соблюдение международно-правовых обязательств Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью и соблюдения прав человека. Важно лишить преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере.

В целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, необходимо создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имущественного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности, а также соответствия их расходов этим доходам.

Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности.

Основываясь на международных соглашениях, необходимо эффективно сотрудничать с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом. Необходимо также шире использовать международный опыт борьбы с этим явлением, создать скоординированный механизм противодействия международному терроризму, надежно перекрыть все возможные каналы незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ внутри страны, а также их поступления из-за рубежа.

Федеральные органы государственной власти должны преследовать на территории страны лиц, причастных к террори-

стической деятельности, независимо от того, где планировались и осуществлялись террористические акции, наносящие ущерб Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, введение запрета на использование эфирного времени в электронных средствах массовой информации для проката программ, пропагандирующих насилие, эксплуатирующих низменные проявления, а также включает в себя противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров.

Духовное обновление общества невозможно без сохранения роли русского языка как фактора духовного единения народов многонациональной России и языка межгосударственного общения народов государств-участников Содружества Независимых Государств.

В целях обеспечения сохранности и развития нашего культурного и духовного наследия необходимо создание социально-экономических условий для осуществления творческой деятельности и функционирования учреждений культуры.

В области охраны и укрепления здоровья граждан необходимо усилить внимание общества, органов государственной власти Российской Федерации к развитию государственной (федеральной и муниципальной) страховой и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной медицинской и фармацевтической промышленности, реализация федеральных программ в области санитарии и эпидемиологии, охраны здоровья детей, оказания скорой и неотложной медицинской помощи, медицины катастроф.

К числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся:

рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;

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

предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;

экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных под-

водных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;

безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;

создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Необходимы новый подход к организации и ведению гражданской обороны на территории Российской Федерации, качественное совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами иностранных государств.

Внешняя политика Российской Федерации должна быть направлена на:

проведение активного внешнеполитического курса;

упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН;

обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, для сохранения глобальной и региональной стабильности;

защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом, в том числе с применением в этих целях мер политического, экономического и иного характера;

развитие отношений с государствами-участниками Содружества Независимых Государств согласно принципам международного права, развитие отвечающих интересам России интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств;

полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах;

содействие урегулированию конфликтов, включая миротворческую деятельность под эгидой ООН и других международных организаций;

достижение прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями, поддержание стратегической стабильности в мире на основе выполнения государствами своих международных обязательств в этой сфере;

выполнение взаимных обязательств в области сокращения и ликвидации оружия массового уничтожения, обычных воору-



жений, осуществление мер по укреплению доверия и стабильности, обеспечение международного контроля за экспортом товаров и технологий, а также за оказанием услуг военного и двойного назначения;

адаптацию существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений, а также разработку при необходимости новых соглашений, в первую очередь по мерам укрепления доверия и безопасности;

содействие созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения;

развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом.

Обеспечение военной безопасности Российской Федерации является важнейшим направлением деятельности государства. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону.

В предотвращении войн и вооруженных конфликтов Российская Федерация отдает предпочтение политическим, дипломатическим, экономическим и другим невоенным средствам. Однако национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи. Вооруженные Силы Российской Федерации играют главную роль в обеспечении военной безопасности Российской Федерации.

Важнейшей задачей Российской Федерации является осуществление сдерживания в интересах предотвращения агрессии любого масштаба, в том числе с применением ядерного оружия, против России и ее союзников.

Российская Федерация должна обладать ядерными силами, способными гарантированно обеспечить нанесение заданного ущерба любому государству-агрессору или коалиции государств в любых условиях обстановки.

Вооруженные Силы Российской Федерации боевым составом мирного времени должны быть способны обеспечить надежную защиту страны от воздушного нападения и решение совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами задач по отражению агрессии в локальной войне (вооруженном конфликте), а также стратегическое развертывание для решения задач в крупномасштабной войне. Вооруженные Силы Российской Федерации должны обеспечивать осуществление Российской Федерацией миротворческой деятельности.

Одним из важнейших стратегических направлений в области обеспечения военной безопасности Российской Федерации является эффективное взаимодействие и сотрудничество с государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

Интересы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации определяют при соответствующих обстоятельствах необходимость военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира. Размещение в них на договорной и международно-правовой основе, а также на принципах партнерства ограниченных воинских контингентов (военных баз, сил Военно-Морского Флота) должно обеспечивать готовность России выполнять свои обязательства, содействовать формированию устойчивого военно-стратегического баланса сил в регионах и давать возможность Российской Федерации реагировать на кризисную ситуацию в ее начальной стадии, способствовать реализации внешнеполитических целей государства.

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

применение всех имеющихся в ее распоряжении сил и средств, включая ядерное оружие, в случае необходимости отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными;

применение военной силы внутри страны допускается в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в случаях возникновения угрозы жизни граждан, территориальной целостности страны, а также угрозы насильственного изменения конституционного строя.

Важная роль в обеспечении национальных интересов России принадлежит оборонному промышленному комплексу. Реструктуризация и конверсия оборонного промышленного комплекса должна осуществляться без ущерба для развития новых технологий и научно-технических возможностей, модернизации вооружений, военной и специальной техники и укрепления позиций российских производителей на мировом рынке вооружений.

Требуется создать все необходимые условия для организации приоритетных фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, обеспечивающих создание в интересах обороны и безопасности государства перспективного и опережающего научно-технического задела.



Основными задачами Российской Федерации в пограничной сфере являются:

создание необходимой нормативной правовой базы;  
развитие межгосударственного сотрудничества в этой области;

противодействие экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств;

пресечение деятельности транснациональной организованной преступности, а также незаконной миграции;

осуществление коллективных мер по обеспечению безопасности пограничного пространства государств-участников Содружества Независимых Государств.

Важнейшими задачами обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются:

реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в сфере информационной деятельности;

совершенствование и защита отечественной информационной инфраструктуры, интеграция России в мировое информационное пространство;

противодействие угрозе развязывания противоборства в информационной сфере.

Особое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации имеет эффективное использование и всестороннее развитие возможностей разведки и контрразведки в целях своевременного обнаружения угроз и определения их источников.

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

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

Полномочия органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, их состав, принципы и порядок действий определяются соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие:

Президент Российской Федерации — руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности, в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, определяет направления текущей внутренней и внешней политики страны;

Федеральное Собрание Российской Федерации — на основе Конституции Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации — в пределах своих полномочий и с учетом сформулированных в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию приоритетов в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в этой области;

Совет Безопасности Российской Федерации — проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности Российской Федерации, оперативно готовит для Президента Российской Федерации проекты решений по их предотвращению, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также предложения по уточнению отдельных положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации, координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений в этой области;

федеральные органы исполнительной власти — обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации; в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации;

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации — взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации, а также федеральных программ, планов и директив, издаваемых Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, в области военной безопасности Российской Федерации; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и организаций к оказанию содействия в решении проблем национальной безопасности согласно законодательству Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

\* \* \*

Российская Федерация намерена решительно и твердо обеспечивать свою национальную безопасность. Созданные правовые демократические институты, сложившаяся структура органов государственной власти Российской Федерации, широкое участие политических партий и общественных объединений в реализации Концепции национальной безопасности Российской Федерации — залог динамичного развития России в XXI веке.

«Российская газета». 2000. 18 янв.

**ВЛАСТЬ ДОЛЖНА БЫТЬ РАБОТАЮЩЕЙ!**  
**Телеобращение Президента Российской Федерации**  
**В.В.Путина к гражданам страны**

Уважаемые граждане России, дорогие друзья! Впервые с момента вступления в должность Президента я вношу в Государственную Думу пакет законопроектов. С одной стороны, это обычная практика работы главы государства, но с другой — речь идет о законах, которые скрепляют и цементируют российскую государственность. Эти меры я считаю жизненно важными для будущего страны. Я обещал, что власть будет вести открытую политику, будет объяснять гражданам свои цели и конкретные шаги.

Законопроекты, которые вносятся в Думу, продолжают линию, начатую указом от 13 мая о введении федеральных округов. Это линия — на укрепление государственного единства. Она поддержана и губернаторами, и депутатами, всеми гражданами России. Можно сказать, что в стране впервые нет разногласий по столь принципиальному вопросу.

Общая задача всех этих актов — сделать и исполнительную, и законодательную власти действительно работающими, наполнить конституционные принципы разделения властей и единства исполнительной «вертикали» абсолютно реальным содержанием. В чем суть этих законопроектов? Строго говоря, все сводится к трем основным элементам. Первое — предлагается изменить принципы формирования Совета Федерации, верхней палаты парламента. В Конституции России записано, что Дума избирается, а Совет Федерации формируется из представителей исполнительной и законодательной ветвей власти. Но в Конституции не сказано, что это должны быть обязательно первые лица территории, губернаторы, президенты республик, руководители региональных парламентов. Сегодня это именно так. Я считаю, что лидеры регионов должны сосредоточить силы на конкретных проблемах своих территорий. Для этого они собственно и избираются населением. А их представители пусть занимаются законотворчеством, но уже на постоянной и профессиональной основе, а не как сейчас, раз в месяц.

Да, Президенту России сложнее будет работать с профессиональной верхней палатой парламента, но этого требуют интересы дела. И уверен, что качество законов, без всяких сомнений, улучшится. Кроме того, мы устраним очевидные противоречия в самой организации власти в России. Сегодня губернаторы и руководители республик сами являются институтами исполнительной власти, а будучи членами Совета Федерации и одновре-

менно парламентариями, соавторами законов, которые сами же и должны исполнять. Это, как у нас говорится, сапоги всмятку. Фактически — нарушение принципа разделения властей.

Второе существенное предложение — ввести порядок отстранения от должности руководителя регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными законами. Как известно, сегодня за нарушение Конституции можно отрешить от должности даже Президента страны. Тот же порядок должен распространяться и на руководителей территорий и органов местного самоуправления.

И, наконец, третье предложение, логично вытекающее, на мой взгляд, из второго. Если глава территории при определенных условиях может отстраняться от должности Президентом страны, то у него должно быть аналогичное право в отношении нижестоящего уровня власти.

Это сегодня не только правильно, но и просто необходимо для восстановления в стране работающей властной «вертикали». Без этих инструментов ни федеральный парламент, ни Правительство, ни даже Президент уже давно не могут добиться простых, но абсолютно необходимых вещей. Прежде всего, чтобы и в Москве, и в самой далекой российской глубинке одинаково строго соблюдались права граждан, одинаково точно понималось и исполнялось общероссийское законодательство. Это и есть диктатура закона. Это и будет означать, что мы живем в одной сильной стране, в едином государстве — России.

Особо подчеркну — все предложенные мной законопроекты полностью укладываются в рамки действующей Конституции России. Хотел бы обратиться к депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации. Мы сегодня, кстати, довольно долго дискутировали с большим количеством членов Совета Федерации здесь, в Кремле, по этим вопросам. Внесенные законопроекты будут, наверное, оцениваться по-разному и вызовут дополнительную дискуссию. Мы к ней готовы. И я уверен, нам вместе строить и проводить в жизнь эти непростые решения. Настал момент разделить партийные, местнические и личные амбиции от жесткой необходимости укреплять государственность и усиливать власть. Этого давно ждут граждане России. Мы обязаны эти ожидания оправдать.

Я глубоко убежден, власть должна быть работающей, каждый должен заниматься своим делом — законодатели и в верхней, и в нижней палатах принимать законы, а губернаторы, и там лежит огромная ответственность за социальное благополу-

чие людей, за успех регионального хозяйства, должны исполнять свою работу. И в этой роли их никто не может заменить.

Сегодня они также озабочены проблемой укрепления власти. Так же, как и здесь, в федеральном центре. Некоторые предлагали даже более радикальные меры, чем во вносимых законопроектах, вплоть до введения порядка прямого назначения губернаторов Президентом России. Но я по-прежнему считал и считаю — главы субъектов федерации должны избираться народом. Этот порядок уже утвердился, стал частью нашего демократического государственного строя.

Считаю важным также отметить, что предлагаемые законы не направлены против региональных лидеров. Напротив, уверен, что руководители регионов являются важнейшей опорой Президента и будут таковыми являться в деле укрепления нашего государства. Ведь государство — это не просто земля, на которой мы живем и работаем, не просто очерченная границами географическая территория, это прежде всего закон, это конституционный порядок и дисциплина. Если эти инструменты слабы, то слабо и государство или его попросту нет. Ведь это вопиющий факт, когда — вдумайтесь в эту цифру — пятая часть принятых в регионах правовых актов противоречит Основному Закону страны, когда конституции республик и уставы областей расходятся с Конституцией России, когда между российскими краями и областями устанавливаются торговые барьеры или, того хуже, пограничные столбы. И это бывает. Как показала жизнь, последствия таких нарушений катастрофичны.

Из подобных, казалось бы, частных вопросов капля по капле вызревает сепаратизм, который подчас становится плацдармом для еще более опасного зла — международного терроризма. Еще раз обращаюсь к законодателям, еще раз хочу подчеркнуть: время вынужденных компромиссов, ведущих к нестабильности, прошло. И я очень надеюсь, что вы поддержите линию на укрепление государственности российской.

Уважаемые граждане, вы не хуже меня знаете — расхлябанность власти дороже всего обходится миллионам простых людей. Ценой разболтанности государства становится личная безопасность, неприкосновенность собственности, жилища, в конечном итоге благополучие наше собственное и будущее наших детей. Именно для этого нам нужна сильная и ответственная власть. И потому я рассчитываю на понимание тех шагов, которые предпринимаются сейчас. Я именно с этим избирался на пост Президента России. Эту политику намерен твердо и последовательно проводить впредь именно так, как мы это делаем сегодня. Благодарю вас за внимание.

Президент Российской Федерации  
УКАЗ  
от 13 мая 2000 г. № 849  
г.Москва

### О ПОЛНОМОЧНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

В целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений **п о с т а н о в л я ю**:

1. Преобразовать институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

2. Утвердить прилагаемые Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе и перечень федеральных округов.

3. Правительству Российской Федерации с участием Администрации Президента Российской Федерации в 3-месячный срок разработать и утвердить схему размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, имея в виду необходимость ее согласования со схемой размещения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

4. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в месячный срок утвердить структуру и штатную численность аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и до 1 августа 2000 г. провести необходимые организационно-штатные мероприятия в соответствии с настоящим Указом.

5. Главному государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации в месячный срок представить в установленном порядке предложения о приведении правовых актов Президента Российской Федерации в соответствие с настоящим Указом.

6. Признать утратившими силу пункты 1—5 Указа Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 28, ст. 3421).

7. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент Российской Федерации  
В.ПУТИН

### ПОЛОЖЕНИЕ О ПОЛНОМОЧНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

#### I. Общие положения

1. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (далее — полномочный представитель) является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

2. Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

Полномочный представитель назначается на должность на срок, определяемый Президентом Российской Федерации, но не превышающий срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

3. Полномочный представитель в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

4. Полномочный представитель имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью.

Заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента Российской Федерации.

Назначение на должность заместителей полномочного представителя, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации.



## II. Основные задачи полномочного представителя

5. Основными задачами полномочного представителя являются:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

## III. Функции полномочного представителя

6. Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;

согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий;

вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственные награды Российской Федерации, а также объявляет благодарность Президента Российской Федерации;

принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.



#### IV. Права полномочного представителя

7. Полномочный представитель имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

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

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

организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

носить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

образовывать совещательные и консультативные органы.

8. Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

#### V. Организация и обеспечение деятельности полномочного представителя

9. Оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет Руководитель Администрации Президента Российской Федерации.

10. Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации. В состав аппарата полномочного представителя входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.

Главное контрольное управление Президента Российской Федерации осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализацией федеральных программ.

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя, определяет количество заместителей полномочного представителя.

11. Полномочный представитель:

руководит деятельностью аппарата полномочного представителя, обеспечивая решение возложенных на него задач;

распределяет обязанности между своими заместителями;

утверждает должностные инструкции работников аппарата полномочного представителя;

назначает на должность и освобождает от должности сотрудников своего аппарата, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания;

подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции;

издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата полномочного представителя;

решает вопросы о командировании сотрудников аппарата полномочного представителя в пределах Российской Федерации.

12. Полномочный представитель размещается в центре федерального округа.

Над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг Российской Федерации; в его рабочем кабинете помещаются Государственный флаг Российской Федерации и изображение Государственного герба Российской Федерации.

13. Место размещения заместителей полномочного представителя и его аппарата на территории федерального округа определяется полномочным представителем.

14. Информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, а также медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящиеся в соответствующем федеральном округе, на основе соглашений с Администрацией Президента Российской Федерации. Расходы на эти цели производятся за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации.

### ПЕРЕЧЕНЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

**Центральный федеральный округ:** Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область.

Центр федерального округа — г.Москва.

**Северо-Западный федеральный округ:** Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г.Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г.Санкт-Петербург.

**Северо-Кавказский федеральный округ:** Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

Центр федерального округа — г.Ростов-на-Дону.

**Приволжский федеральный округ:** Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики. Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий автономный округ.

Центр федерального округа — г.Нижний Новгород.

**Уральский федеральный округ:** Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г.Екатеринбург.

**Сибирский федеральный округ:** Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ.

Центр федерального округа — г.Новосибирск.

**Дальневосточный федеральный округ:** Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Корякский автономный округ, Чукотский автономный округ.

Центр федерального округа — г.Хабаровск.

С.В.ПОЛЕНИНА

## СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Систематизация законодательства представляет собой деятельность правотворческих органов по упорядочению и совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, имеющую целью приведение их в систему. Чрезвычайная множественность, несогласованность и внутренняя противоречивость сегодняшнего состояния законодательства на федеральном и региональном уровнях порождают вопрос о применимости к законодательству категории «система». Такая постановка проблемы, на наш взгляд, весьма опасна, так как она способна признать легитимным любой произвол законодателя. Конечно, определяющее влияние политики на формирование воли законодателя нельзя не учитывать. В этом смысле законодательство может рассматриваться как система, сознательно создаваемая людьми.

Объективность в систему законодательства должна вносить ориентация законодателя на объективную в своей основе систему права. Познание и использование законодателем в процессе нормотворчества выявленной наукой системы права есть одновременно процесс привнесения объективного начала в строящуюся под влиянием разнообразных, в том числе субъективных, факторов систему законодательства. Именно в этом состоит основной смысл изучения юридической наукой системы права. Этим определяется главная социальная ценность системы права как научной категории.

Система законодательства выступает в виде трех основных структур — иерархической («вертикальной»), отраслевой («горизонтальной») и федеративной. Главная особенность последней состоит в том, что она включает в себя совокупность федеральных нормативных правовых актов различной правовой силы, изданных в пределах сферы исключительной компетенции Российской Федерации и в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72 Конституции РФ), с одной стороны, и совокупность изданных каждым

ПОЛЕНИНА Светлана Васильевна, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая сектором общей теории и социологии права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

субъектом Российской Федерации законов и подзаконных актов — с другой. В свою очередь, принятые каждым субъектом Российской Федерации нормативные акты, начиная с конституции (устава) и кончая подзаконными актами, образуют построенную в соответствии с иерархической зависимостью подсистему актов данного субъекта.

Неотъемлемой частью комплексного исследования системы любого вида, представляющей собой специфический способ взаимосвязи, взаимодействия образующих ее структурных частей, является анализ внутренней организации данной системы. Как всякая органичная система, законодательство Российской Федерации в целом и каждого ее субъекта в отдельности характеризуется следующими видами связей: генетическими, структурными (связи строения) и функциональными. В литературе нередко все связи, существующие между элементами той или иной системы, называют системообразующими. Между тем более точным представляется называть системообразующими лишь генетические и структурные связи. Что касается связей, сложившихся в процессе функционирования данной системы, то их в отличие от системообразующих правильнее называть системоприобретенными. Системоприобретенные функциональные связи могут быть подразделены на предметно-функциональные и связи управления. Среди предметно-функциональных связей любых органичных систем принято выявлять отношения координации и субординации. Такие связи имеются и в системе законодательства.

По своей природе отношения субординации в значительной мере являются одной из разновидностей основной связи в системе законодательства — иерархической. Наличие иерархически построенной системы правотворческих органов служит тем фактором, который предопределяет возникновение субординационных связей между издаваемыми ими нормативными правовыми актами. Равным образом разная правовая сила федеральных актов, а также актов субъектов федерации, обуславливающая наличие между ними определенной субординационной зависимости, предопределена существованием Российской Федерации.

Существование связей управления как разновидности системоприобретенных связей обусловлено прежде всего ведущей ролью в системе законодательства Конституции РФ, а также конституций (уставов) субъектов федерации и законов типа кодекс (Основы). Верховенство Конституции РФ в иерархической цепи нормативных правовых актов определяет возникновение в системе законодательства особого вида связей между

актами — отношений соподчиненности, то есть одновременной, на равных основаниях, подчиненности многих нормативных правовых актов одному акту. Соподчиненность — это одно из проявлений иерархической связи как главной в системе законодательства. Тем не менее она обладает спецификой, которая состоит в том, что по своей природе отношения соподчиненности являются своеобразной формой проявления (применительно к законодательству) связей управления системой со стороны ее активного центра<sup>1</sup>. Вот почему познание и учет таких связей важны для укрепления законности в сфере как правотворчества, так и правоприменения. Как всякое целое, система законодательства может иметь не один, а несколько активных центров. Применительно к системам законодательства субъектов Российской Федерации такими активными центрами являются конституции (уставы) соответствующих субъектов.

Следует отметить достаточно высокий уровень внутренней организованности подсистем нормативных правовых актов большинства субъектов федерации, в том числе по сравнению с организацией федеральной части федеративной структуры законодательства. Во многом это связано с отсутствием полной регламентации в Конституции РФ параметров построения и функционирования иерархической структуры законодательства. В Конституции РФ дается лишь исходная посылка обеспечения верховенства закона (ст. 15 ч. 1). Как показывает практика, увеличение в последние годы числа издаваемых законов отнюдь не привело вопреки ожиданию к сокращению числа и удельного веса подзаконных актов любого уровня (начиная с указов и кончая актами ведомств) в иерархической структуре законодательства. Более того, отсутствие в Конституции РФ предметных характеристик законов и отдельных разновидностей подзаконных актов, в том числе указов и правительственных постановлений, порождает нередко весьма существенные противоречия между ними<sup>2</sup>.

Во многом способствовать реальному верховенству закона могло бы принятие «закона о законах и иных нормативных актах», важной составной частью которого должно быть законодательное закрепление исключительной сферы действия закона и соответственно отграничение ее от сферы действия указов президента, правительственных постановлений, административных правил и других подзаконных актов<sup>3</sup>. Этот перечень не должен быть исчерпывающим. Целесообразно предусмотреть, что во всех случаях только законами следовало бы регулировать: 1) правовой статус граждан, включая основные права и свободы, способы их охраны, юридическую ответствен-

ность и применение мер принуждения по отношению к гражданам; 2) условия создания и деятельность партий и общественных объединений; 3) порядок формирования и работы органов представительной, исполнительной и судебной власти; 4) вопросы конституционного порядка; 5) установление, отмену и изменение всех видов налогов; 6) юрисдикционное законодательство (уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и административно-процессуальное, а также о судостроительстве, прокуратуре, адвокатуре, других правоохранительных органах); 7) семейное законодательство; 8) правовой статус средств массовой информации.

Между тем, как известно, именно статья проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», устанавливающая круг вопросов (неисчерпывающий), которые могут регламентироваться только законами, послужила основным препятствием при прохождении этого проекта во втором чтении через Государственную Думу прошлого созыва. Понятно, что такая статья в случае принятия данного закона, будет во многом лимитировать нормотворческую деятельность президента, правительства страны и даже поставит под сомнение правомерность решений Конституционного Суда РФ о праве президента издавать якобы упреждающие издание законов указы. Очевидно, что принятие закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», необходимого для укрепления законности в стране, станет возможным лишь при активном взаимодействии в его лоббировании юридической науки и практики.

Не менее важно определить законами сферу и пределы правовой регламентации общественных отношений постановлениями Правительства России, в том числе установить круг вопросов, по которым оно вправе издавать первичные нормы.

Следует также предусмотреть, что ведомственные инструкции, действие которых выходит за рамки принявшего их ведомства (так называемые надведомственные акты), должны издаваться только по поручению Федерального Собрания, Президента или Правительства России и вступать в силу лишь после их регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Все эти законодательные меры могли бы значительно укрепить связи управления в системе федерального законодательства и тем самым способствовали бы повышению ее эффективности, в том числе роли законов в вопросах управления отраслевыми и межотраслевыми подсистемами законодательства. Кроме того, более четкое определение границ сферы исключительного действия законов, многие из которых являются коди-



фикационными актами, способствовало бы некоторому сокращению множественности действующих нормативных правовых актов и тем самым повышению системности и непротиворечивости законодательства.

То, что долгое время не удается претворить в жизнь на федеральном уровне, стало реальностью в целом ряде субъектов федерации. Во многих из них изданы законы о нормативных правовых актах либо о законах данного субъекта. Так, 26 марта 1993 г. был принят закон «О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия)», 14 сентября 1994 г. — «О законодательных актах г. Москвы», в 1995 г. — «О правовых нормативных актах Воронежской области», 12 августа 1996 г. — «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан». Такие законы есть в Липецкой, Тверской, Брянской, Челябинской, Саратовской, Астраханской областях. Процесс упорядочения системы нормативных актов субъектов федерации продолжается и сейчас. Так, 2 марта 1999 г. аналогичный закон был издан в Свердловской области. Все это свидетельствует о том, что стремление субъектов федерации поднять управляемость в рамках системы своих нормативных правовых актов нередко выше, чем в центре. Регламентированы законами ряда субъектов федерации и многие другие проблемы законодательного процесса<sup>4</sup>.

Что касается федеральной части федеративной структуры законодательства, то она упорядочена пока явно недостаточно. При этом речь идет не только об отсутствии закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Определенные нарекания вызывает также фактический отказ в последние годы от такой формы федеральных законов по вопросам совместного ведения федерации и регионов, как Основы законодательства по тем или иным отраслям. На их место приходят кодексы. Такого рода замена весьма спорна и в теоретическом, и в практическом плане. Ведь переход от «Основ законодательства» к «кодексам» означает изменение не только формы, но и содержания федерального закона, не в полной мере соответствующего принципам разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Законодательно не разрешен пока и существенный для построения и функционирования федеративной структуры законодательства вопрос о правовой природе соглашений между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по вопросам разграничения компетенции, число которых все время возрастает. Такие договоры заключены сейчас центром примерно с двумя третями субъектов федерации. Спорны, в частности, встречающиеся попытки придать таким

соглашениям приоритет по отношению к федеральным законам. Такой подход не только вошел бы в противоречие с провозглашенным Конституцией РФ (ст. 4) принципом верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации, но и не соответствовал бы закрепленному в ст. 5 Конституции РФ принципу равноправия субъектов федерации. На наш взгляд, наиболее правильным было бы либо заключение таких соглашений на уровне законодательных, а не исполнительных органов федерации и ее субъектов, либо их ратификация парламентами.

Предпринимаются и другие попытки подорвать конституционный принцип равноправия субъектов федерации. Об этом свидетельствует, в частности, интервью Президента Республики Адыгея А.Джаримова газете «Известия» (21 февраля 2000 г.). С некоторыми утверждениями Джаримова можно согласиться. Это относится, например, к его мысли о целесообразности отражения в конституциях входящих в Российскую Федерацию республик принципа двуязычности государственных языков. Однако ряд других высказываний Джаримова поддержать ни коим образом нельзя. Речь идет прежде всего о его предложении перейти от конституционной федерации к договорной. Для этого он предлагает объединить все края и области России в одну русскую Республику, которой предстоит, по-видимому, в дальнейшем объединиться в новое федеративное государство с 21 имеющейся ныне в составе Российской Федерации республикой. Такой подход, на наш взгляд, ошибочен помимо всего прочего и потому, что его автор пытается противопоставить национальные интересы республик в составе Российской Федерации общественному интересу всех проживающих на территории страны граждан, который в первую очередь должен быть в поле зрения федерального законодателя.

Претворение в жизнь конституционных норм о сфере совместного ведения федерации и ее субъектов — задача трудная не только с практической, но и с теоретической точки зрения. Вот почему в литературе и на научно-практических конференциях выдвигаются предложения ликвидировать институт совместного ведения, «рассортировать» сферу совместного ведения федерации и ее субъектов «по принадлежности» и тем самым закрыть эту проблему. Авторы таких предложений хотели бы отнести ряд позиций ст. 72 Конституции РФ к сфере исключительного ведения Российской Федерации, передав остальные позиции в сферу исключительного ведения ее субъектов.

Оценка такого предложения, на наш взгляд, не может быть однозначной. В отдельных случаях его можно и даже нужно



реализовать. Так, согласно п. «к» ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится трудовое законодательство, что весьма одиозно с точки зрения задачи создания в стране единого правового и экономического пространства. Весьма поучителен в этой связи и опыт создания Европейского Союза. Важнейшим условием интеграции членов первоначально Европейского Сообщества, а ныне Европейского Союза было устранение препятствий для свободного перемещения на территории стран-членов не только товаров, услуг и финансовых средств, но и рабочей силы. С учетом этого обстоятельства возможная чересполосица норм трудового законодательства, допускаемая п. «к» ст. 72 Конституции РФ, способна создать в экономике страны труднопреодолимые барьеры. Поэтому регламентацию трудового законодательства безусловно следует перевести из сферы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сферу исключительного ведения первой.

Способна осложнить жизнь граждан и предусмотренная в Конституции РФ возможность различий в регламентации, например, административного процесса на территории Калужской и Рязанской областей или городов Москва и Санкт-Петербург. Она может стать реальностью в соответствии с правилами того же пункта ст. 72 Конституции РФ. Эти вопросы, на наш взгляд, также должны регулироваться единообразно на территории всей страны актами федерального законодательства.

Труднее обстоит дело с другими вопросами, отнесенными ст. 72 Конституции РФ к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Казалось бы, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п. «м») по логике должна осуществляться в соответствии с законами субъектов федерации, на территории которых они проживают. Однако финансовые возможности разных субъектов федерации существенно различаются, что не должно тем не менее отражаться на интересах малочисленных этнических общностей. Поэтому данный вопрос целесообразно оставить в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

То же относится и к вопросам осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий (п. «з» ст. 72 Конституции РФ). Возникает вопрос: можно ли представить передачу в ведение субъектов федерации регламентации вопросов владения, пользования и распоряжения водными ресурсами страны в условиях, когда

многие реки и озера омывают земли целого ряда областей и краев? Между тем этот вопрос также отнесен Конституцией РФ к сфере совместного ведения.

С большой осторожностью следует относиться и к предложениям уменьшить сферу исключительной компетенции Российской Федерации, в частности, в области борьбы с преступностью. Прав Б.А.Страшун, высказывая серьезные сомнения по поводу предложения М.А.Краснова провести существенную децентрализацию уголовного законодательства<sup>5</sup>.

Начинать надо, на наш взгляд, с другого. Первостепенное значение имеет урегулирование вопроса о формах и процедурах участия субъектов федерации в работе по подготовке проектов федеральных законов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. С этой точки зрения представляет интерес предложение о создании в субъектах федерации законодательно-процессуальных кодексов, в которых следовало бы урегулировать процесс, не только направленный на принятие законов субъектов федерации, но и осуществляемый на региональном уровне при принятии федеральных законов. При этом регламентация законодательного процесса, связанного с участием регионов в законотворчестве Российской Федерации, должна охватывать как механизм реализации субъектами федерации права законодательной инициативы в Государственной Думе, так и процедуру обсуждения проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, передаваемых регионам Федеральным Собранием<sup>6</sup>.

До сих пор не создан эффективный механизм, который обеспечивал бы реальное соответствие законов и подзаконных актов субъектов федерации Конституции РФ, федеральным законам (в рамках компетенции федерации) и международным обязательствам страны. Предоставление Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184—ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup> права Президенту РФ приостанавливать действие не соответствующих перечисленным выше требованиям региональных нормативных правовых актов следует рассматривать лишь как первый шаг в нужном направлении. Ведь, по неофициальным сведениям, от 20 до 30 % актов субъектов федерации, включая их конституции (уставы), не соответствует требованиям ст. 4 Конституции РФ о верховенстве Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Напомним, что в философии под активным центром понимается центр, в котором обычно сосредоточена максимальная активность объекта в его взаимодействии с другими объектами (и средой). (Свидерский В.И., Зобов Р.А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Л., 1970. С. 80—85).

<sup>2</sup> См., например: Лучин В.О. «Указное право» в России. М., 1996; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.

<sup>3</sup> См.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Сов. гос. и право. 1989. № 2. С. 3—9; Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативно-правовых актах РФ» // Гос. и право. 1992. № 7. С. 76—86; Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Е., Глушко Е.К. Инициативный проект «О законах и иных нормативных актах РФ» // Там же. 1995. № 3. С. 57—68.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998; Кочетков А.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации. Тамбов, 1999.

<sup>5</sup> См.: Страшун Б. Конституция России — среда обитания, требующая рационального использования // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 4. С. 146.

<sup>6</sup> См.: Бекетова С.М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Поступила 10.04.2000.

И.Г.ДУДКО

### ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Официальное опубликование законов представляет собой завершающую стадию законодательного процесса. По существу, закон не может считаться действующим, соответственно имеющим юридическую силу, если он в установленном порядке не доведен до сведения органов власти, должностных лиц, населения. О значимости вопроса официального опубликования свидетельствует то, что он находит закрепление в качестве принципа в основах конституционного строя России. В ч. 3 ст. 15 Конституции РФ установлено: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются». Данный принцип распространяется не только на федеральные законы, но и на законы субъектов федерации. Тем самым официальное опубликование принятого закона есть необходимая, обязательная стадия законодательного процесса как на федеральном, так и на региональном уровне.

Конституционное положение адресовано всем участникам правоотношений. Вместе с тем для органов государственной власти, в частности органов законодательной власти и специально уполномоченных должностных лиц (президент, глава, губернатор и др.) субъектов федерации, правило опубликования выступает в качестве обязанности. Полагаем, что для других органов власти (например, судов) указанное положение также является обязанностью, но иного рода. Так, если в ходе судебного разбирательства обнаруживается, что закон, на который ссылаются стороны, не был официально опубликован, то такой акт не может быть применен судом. Аналогичные действия обязаны совершить иные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

ДУДКО Игорь Геннадьевич, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

Вопросы опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов субъекта федерации не относятся ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, данная область отношений входит в предмет нормативных установлений субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование процедуры официального опубликования нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации осуществляется различным образом. Как правило, исходные положения об обязательности официального опубликования законов закрепляются в конституции (уставе). Так, в Конституции Республики Хакасия закреплено: «Законы Республики Хакасия подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются» (ст. 4). В Уставе (Основном Законе) Читинской области записано: «Все законы и иные нормативные правовые акты области должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Неопубликованные законы и иные нормативные правовые акты применению не подлежат» (ст. 79). Согласно Уставу Калужской области, законы Калужской области подлежат официальному опубликованию, а неопубликованные законы Калужской области не применяются (ст. 27)<sup>1</sup>. Кроме того, в данных правовых актах, обладающих высшей юридической силой на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, закрепляется полномочие должностных лиц в отношении официального опубликования.

В некоторых субъектах федерации приняты законы, в которых установлена система нормативных правовых актов. В них наряду с закреплением видов нормативных правовых актов соответствующего субъекта федерации определен порядок опубликования и вступления в юридическую силу правовых актов. Например, это Закон Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах», Закон Иркутской области «О законах и иных областных нормативных правовых актах», Закон Тверской области «О нормативных правовых актах Тверской области».

В ряде субъектов федерации приняты и действуют специальные законы, регулирующие порядок опубликования и вступления в юридическую силу законов и иных нормативных актов, принимаемых на территории соответствующих субъектов федерации. Таковы, например, Закон Республики Бурятия «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Бурятия, актов Президента Республики Бурятия, Народного Хурала Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия», Закон Республики Мордовия «О порядке опублико-

вания и вступления в силу законов Республики Мордовия, актов Главы Республики Мордовия, Государственного Собрания Республики Мордовия, Совета Государственного Собрания Республики Мордовия, Правительства Республики Мордовия», Закон Тамбовской области «О порядке опубликования и вступления в силу законов области, постановлений и иных нормативных правовых актов Тамбовской областной Думы».

Следует обратить внимание на особенности терминологии. Наряду с термином «опубликование» применяется термин «обнародование»<sup>2</sup>, реже «оглашение». Как правило, последние два, являясь тождественными, используются применительно к полномочиям должностных лиц субъектов федерации, тогда как при общей характеристике действия законов и иных нормативных правовых актов употребляется термин «опубликование».

Полагаем, что «обнародование» имеет более широкое значение по сравнению с категорией «опубликование». Опубликование предполагает конкретное действие, которое заключается в помещении точного и полного текста закона, со всеми его реквизитами (наименование формы акта, заголовок, регистрационный номер, дата принятия, должностное лицо, подписавшее закон, место и дата подписания) в особом печатном издании, утвержденном специальным законом. Обнародование же может быть осуществлено различными способами и в нескольких формах<sup>3</sup>. Например, законы могут быть обнародованы путем опубликования в печатных изданиях, вывешивания на видных местах, передачи электронными средствами связи, рассылки отдельными экземплярами и т.д., а также в устной форме, посредством оглашения по радио или телевидению. На практике действительно используются указанные способы и формы. Отсюда представляется вполне обоснованным применение термина «обнародование» при определении полномочий должностных лиц субъектов федерации, поскольку на них лежит обязанность максимального использования форм и способов оглашения принятых и подписанных законов, для того чтобы информация была доведена до населения. Однако основным способом обнародования законов является их официальное опубликование. В законодательстве субъектов Российской Федерации установлены порядок и сроки опубликования принятых законов, а также определены должностные лица, наделенные правомочием (правом и одновременно обязанностью) обнародования законов. Прежде всего этим правомочием наделены президент, глава, губернатор и другие должностные лица субъектов федерации.

Официальному опубликованию законов предшествует их подписание указанными выше должностными лицами, причем в законодательстве установлен общий срок, отведенный должностному лицу для подписания и обнародования законов. Так, согласно Уставу Красноярского края, губернатор обязан подписать и обнародовать закон края в течение четырнадцати рабочих дней со дня поступления к нему текста принятого Законодательным Собранием законопроекта (ст. 92). В соответствии с Уставом Омской области, глава администрации должен подписать и передать закон для опубликования в течение семи дней (ст. 47). Согласно Закону Чувашской Республики «О порядке опубликования и вступления в силу конституционных законов и законов Чувашской Республики и постановлений Государственного Совета Чувашской Республики», конституционные законы и законы Чувашской Республики подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом Чувашской Республики (ст. 3). Иной срок официального опубликования актов закреплен в Законе Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области». В соответствии с ч. 1 ст. 29 подписанный главой администрации закон подлежит официальному опубликованию в областной газете в пятнадцатидневный срок с момента подписания. В целом срок опубликования принятых и подписанных законов, устанавливаемый законодательством субъектов федерации, колеблется от пяти дней до одного месяца со дня подписания акта. Во многом срок опубликования играет вспомогательную роль по отношению к законодательному процессу и определяется не только уровнем работы государственного аппарата, но и техническими возможностями.

Весьма существенным является нормативное урегулирование ситуации, когда должностное лицо, наделенное правом подписания и обнародования законов, по каким-либо причинам (в случае болезни и др.) не в состоянии выполнить свою обязанность. Например, согласно ч. 5 ст. 90 Конституции Республики Мордовия, если глава республики не подписывает принятый закон в установленные сроки, то данную обязанность выполняет Председатель Государственного Собрания республики. Однако в некоторых субъектах федерации процедура замещения полномочия в отношении подписания и обнародования законов не имеет нормативной завершенности. Представляется весьма важным восполнение этого пробела, поскольку процедура опубликования направлена на реализацию конституционного принципа и существенно влияет на складывающуюся юридическую практику.

Официальное опубликование, будучи обязательным этапом законодательного процесса, представляет собой первичное оглашение текста нового правового акта. Все последующие публикации, даже если они осуществлены в специальных и официальных изданиях, не имеют того значения, которое обретает первая официальная публикация текста закона. Именно с этой публикацией связаны вступление закона в юридическую силу, отсчет действия правового акта. При расхождении текстов первой официальной и последующих публикаций всецело действующим является текст, впервые опубликованный в официальном издании.

Весьма важным является вопрос о печатном издании, в котором размещается текст принятого нормативного правового акта. Речь идет не о качестве полиграфии или собственности издания, хотя и это имеет значение. Дело в том, что помещение текста нормативного правового акта в особом, установленном законом, издании определяет его официальный характер, аутентичность оригиналу. Текст закона, опубликованный в официальном издании, становится исходным документом, который удостоверяет действие нормативного правового акта. В последующем именно на данный текст в данном издании не только вправе, но и обязаны ссылаться в случаях применения норм акта. При этом издание, публикующее текст, совсем не обязательно должно быть предназначено только для опубликования принятых нормативных правовых актов. Им может быть газета информационной, политической или иной направленности. Важно, что конкретному изданию законом придан статус официального органа опубликования.

Как правило, в законодательстве субъектов Российской Федерации установлено несколько официальных изданий. Это особенно характерно для республик, где законы публикуются на русском и национальных языках. Например, в Республике Татарстан официальной является публикация нормативных правовых актов в газетах «Республика Татарстан», «Ватаным Татарстан» и специальном сборнике «Ведомости Государственного Совета Республики Татарстан». В Республике Марий Эл к таким изданиям относятся газеты «Марийская правда», «Марий Эл» и «Собрание законодательства Республики Марий Эл». Законодательство Вологодской области в качестве официального издания закрепило областную газету «Красный Север». В Воронежской области официальной является публикация в областной газете «Коммуна» и в «Собрании правовых актов Воронежской области». Если в субъекте Российской Федерации нормативно установлена практика официальной публикации в



нескольких изданиях, то днем опубликования закона является его первая публикация в одном из таких изданий.

В республиках, как отмечалось выше, нормативно закреплена и сложилась на практике официальная публикация законов на русском и других языках, которые в соответствующих республиках установлены в качестве государственных. Опубликование на нескольких языках необходимо для того, чтобы незнание русского или, наоборот, национального языка не служило препятствием для понимания и правильного применения законодательства. Такое положение обеспечивает реальность презумпции знания закона, широкое ознакомление граждан и должностных лиц, неодинаково владеющих тем или иным языком, с предписаниями нормативных правовых актов.

В связи с публикацией законов на нескольких государственных языках возникает проблема перевода нормативных актов с одного языка на другой, а также аутентичности текстов законов на разных языках. Так, согласно Закону Республики Саха (Якутия) «О нормативных правовых актах Республики Саха (Якутия)», Президиум Верховного Совета республики обеспечивает опубликование законов и иных актов, принятых Верховным Советом, на языках саха и русском (ст. 22). Однако закон не содержит ответов на вопрос об аутентичности текстов нормативного правового акта, опубликованных на государственных языках. Не ясно в связи с этим соотношение юридической силы текстов, опубликованных на языках саха и русском. Не исключено, что текст нормативного правового акта может быть первоначально опубликован на языке саха, а затем русском. В связи с этим заслуживает внимания опыт Республики Татарстан. В Законе Республики Татарстан «О порядке опубликования и введения в действие законов Республики Татарстан и других актов, принятых Государственным Советом Республики Татарстан и его Президиумом» закреплено положение, согласно которому тексты законов и других актов, принятых Государственным Советом республики, опубликованные на татарском и русском языках, имеют одинаковую юридическую силу.

Для того чтобы тексты нормативного правового акта, опубликованные в официальных изданиях на различных языках, имели одинаковую юридическую силу, являлись аутентичными, необходимо, на наш взгляд, соблюдение ряда условий, связанных с законодательным процессом. Прежде всего, проект закона должен разрабатываться на всех государственных языках до его принятия законодательным органом. Возможен вариант, когда окончательно подготовленный на русском языке законопроект переводится на другие языки до сессии законо-

дательного органа, на которой предусматривается его обсуждение и принятие. Депутаты должны отдельно утверждать каждый текст закона. В том случае, когда законопроект принимается сразу на нескольких языках, его тексты, опубликованные в официальных изданиях на различных языках, являются равнозначными, аутентичными.

Между тем практика деятельности законодательных органов республик свидетельствует о том, что подготовка, обсуждение и принятие текста закона осуществляются только на русском языке. Следовательно, аутентичным является только этот текст. Публикация на других государственных языках имеет скорее информационное, а не юридическое значение.

Важное значение имеет порядок вступления в юридическую силу законов и иных правовых актов. Нормативный правовой акт начинает регулировать общественные отношения, порождать права и обязанности со дня вступления его в юридическую силу. Это своеобразная точка отсчета «жизни» правового акта, начало его действия. Вступление в силу законов и иных правовых актов, как отмечалось выше, обусловлено их официальным опубликованием. Как для федеральных законов, так и для законов субъектов Российской Федерации официальное опубликование является обязательным условием вступления их в силу. В то же время вступление в силу других правовых актов, в том числе нормативных, не зависит от их официального опубликования. Это касается, например, ведомственных актов, оглашаемых путем рассылки и адресованных соответствующим органам и должностным лицам. Кроме того, не публикуются федеральные правовые акты и акты органов государственной власти субъектов федерации, в которых содержится информация, относимая к секретной или составляющей государственную тайну.

Однако в отношении всех нормативных правовых актов различного уровня действует принцип, закрепленный в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ и воспроизведенный в законодательстве субъектов федерации. Он гласит, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». К сожалению, в законодательстве субъектов федерации встречаются положения, прямо противоречащие указанному конституционному принципу. Так, в Законе Вологодской области «О законодательных и иных нормативно-правовых актах» закреплено, что закон или иной нормативно-правовой акт должны быть опубликованы в официальных изданиях полностью, за исклю-

чением положений, которые не подлежат опубликованию в соответствии с законодательством о государственной тайне (ч. 4 ст. 17). При этом не указано, кто, в каком порядке и по каким критериям будет определять, какая часть акта относится к государственной тайне. Кроме того, данное положение вступает в противоречие с другим принципом ст. 15 Конституции РФ, согласно которому неопубликованные законы не применяются. Соответственно опубликование законов официально не может даваться в извлечениях. Таким образом, для федеральных законов, как и для законов субъектов федерации, полное официальное опубликование их текста является обязательным условием вступления в силу.

Вопрос о вступлении в силу правовых актов в законодательстве субъектов федерации решается различным образом. Порядок одновременного вступления в силу законов и иных правовых актов по истечении семи дней со дня их официального опубликования закреплен в Законе Республики Адыгея «О нормативных и иных правовых актах». В соответствии с Законом Чувашской Республики «О порядке опубликования и вступления в силу конституционных законов и законов Чувашской Республики и постановлений Государственного Совета Чувашской Республики», конституционные законы, законы Чувашской Республики и постановления Государственного Совета Чувашской Республики вступают в силу одновременно на всей территории республики в день их официального опубликования. Законом Брянской области «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» установлен неординарный порядок вступления в силу законов области. По общему правилу законы вступают в силу на всей территории области со дня официального опубликования. В то же время закон области по вопросам административной ответственности вступает в силу по истечении десяти дней со дня его официального опубликования. Разновременный порядок вступления в силу областных законов характерен и для Белгородской области. В соответствии с Законом Белгородской области «О законах Белгородской области и других нормативных правовых актах областной Думы» законы, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу по истечении десяти дней со дня опубликования, а иные законы — по истечении семи дней со дня их объявления. Полагаем, что установление различного порядка вступления законов в силу в зависимости от их содержания не совсем удачно. На практике не всегда верно и точно органы власти и должностные лица разграничивают законы, регулирующие права, свобо-

ды и обязанности человека и гражданина, и иные законы. Целесообразно установление общего срока вступления законов в юридическую силу.

Особый порядок введения в действие какого-либо закона может быть предусмотрен в самом акте. Основанием для этого служит содержащаяся в законах субъектов федерации нормативная оговорка — «если самим законом не установлен иной порядок вступления в силу». Подобная оговорка существует в законодательстве большинства субъектов федерации, и на практике отступление от общего правила встречается. Так, законы Республики Мордовия по общему правилу должны вступать в действие по истечении десяти дней со дня их официального опубликования. В то же время законы Республики Мордовия «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований Республики Мордовия», «О нотариальной деятельности в Республике Мордовия» вступили в силу со дня их официального опубликования, а закон Республики Мордовия «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», подписанный Главой республики 12 ноября 1996 г. и официально опубликованный 15 ноября 1996 г., вступил в силу с 1 января 1997 г. Данные способы введения нормативных правовых актов в действие не противоречат правовым установлениям республиканского закона, регулирующего рассматриваемую процедуру.

В отечественной практике сложился ряд способов введения законов в действие: 1) вступление акта в силу со дня его официального опубликования; 2) по истечении определенного, установленного специальным законом срока после дня официального опубликования; 3) установлением в самом законе или в вводимом акте конкретной даты его вступления в силу; 4) вступление в силу со дня введения в действие другого правового акта.

Нередко актом определяется значительный промежуток во времени между официальным опубликованием и вступлением нормативного правового акта в юридическую силу. Это необходимо не только для ознакомления с содержанием акта, установленными в нем правилами, но и для осуществления подготовительных действий, например создания специальных структур, аккумуляции материальных и денежных средств, необходимых для реализации положений принятого закона, и т.п. Кроме того, в некоторых случаях целесообразно предоставить возможность «приспособить» уже сложившиеся и длящиеся правоотношения к новым требованиям закона (например, переход от одной системы бухгалтерской отчетности к другой).

В целом следует отметить, что установленный в законодательстве и сложившийся на практике порядок опубликования и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации соответствует Конституции РФ. Вместе с тем существует необходимость урегулирования вопросов, связанных с официальной публикацией законов на государственных языках республик в составе Российской Федерации.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Конституции республик в составе Российской Федерации. М., 1996. Вып. 2; Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. М., 1997.

<sup>2</sup> Термины «опубликование» и «обнародование» применены в Конституции РФ (соответственно в ч. 3 ст. 15 и п. «д» ст. 84). Указанные термины используются в конституциях (например, ст. 75 Конституции Республики Марий Эл) и уставах (например, ст. 92 Устава Красноярского края) субъектов федерации, а также в специальных нормативных правовых актах, регулирующих рассматриваемую процедуру (например, Закон Республики Коми «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Коми и иных нормативных актов органов государственной власти Республики Коми»).

<sup>3</sup> См.: Опубликование нормативных актов / Под ред. А.С.Пиголкина. М., 1978. С. 11—18.

Поступила 25.04.2000.



*В.А.КАЗЕЕВ*



*Е.В.ТРУНИНА*

#### ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Таможенная служба — один из ведущих государственных институтов, обеспечивающих защиту экономического суверенитета и безопасности страны. Работая на условиях самоокупаемости, она существенно пополняет федеральный бюджет. Только за 1999 г. Государственный таможенный комитет перечислил в федеральный бюджет 187,15 млрд руб., что составило 40 % всех его доходов, выполнив плановое задание, установленное Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год», на 102 %.

Такие высокие показатели обеспечиваются за счет эффективной работы региональных таможенных органов. Так, Поволжским таможенным регионом за 1999 г. было перечислено платежей на сумму 7204,0 млн руб., что составило 100,6 % выполнения плана. Следует отметить, что Поволжский таможенный регион включает в себя 9 субъектов Российской Федерации — Кировскую, Нижегородскую, Пензенскую, Самарскую, Саратовскую, Ульяновскую области, республики Марий Эл, Мордовскую и Чувашскую.

КАЗЕЕВ Владимир Александрович, начальник Мордовской таможни, полковник таможенной службы.

ТРУНИНА Екатерина Владимировна, старший инспектор Мордовской таможни, лейтенант таможенной службы.

Поволжье традиционно является торговым мостом между Азией и Европой: Самарская и Саратовская области граничат с Казахстаном. Кроме того, через Самарскую таможню проходит весь поток почтовых отправок из Средней Азии в европейскую часть России. В связи с этим Поволжский таможенный регион имеет разветвленную сеть железнодорожного, автомобильного, речного и воздушного транспорта. Только в 1999 г. внешнеэкономическую деятельность в регионе осуществляли более 8 тыс. участников, их торговыми партнерами выступили 136 стран.

Поволжский регион характеризуется высоким уровнем промышленного производства и значительным научно-техническим и культурным потенциалом. Это подтверждает анализ товарной структуры экспорта и импорта региона. Так, в экспорте существенное место занимают машиностроительная продукция (30,2 % от всего экспорта), продукция нефтехимического (21,4 %) и топливно-энергетического (18,0 %) комплексов. В товарной структуре импорта преобладает продукция машиностроения (47,6 % от общего объема импорта), а также продовольственные товары и сырье для его производства (15,0 %), продукция нефтехимического комплекса (14,6 %).

Несмотря на то, что приоритетными направлениями деятельности таможенных органов региона являются пополнение федерального бюджета и повышение полноты взыскания таможенных платежей и сборов, не менее важной остается правоохранительная деятельность, поскольку нередки как нарушения таможенных правил, так и таможенные преступления, совершаемые участниками внешнеэкономической деятельности. Не случайно ст. 8 Таможенного кодекса РФ (далее — ТК РФ) относит таможенные органы к числу правоохранительных органов и возлагает на них следующие основные функции в этой сфере: обеспечивать соблюдение законодательства, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы Российской Федерации; принимать меры по защите прав и интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций при осуществлении таможенного дела; вести борьбу с контрабандой, нарушениями таможенных правил и налогового законодательства, относящегося к товарам, перемещаемым через таможенную границу Российской Федерации; пресекать незаконный оборот через таможенную границу Российской Федерации наркотических средств, оружия, предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран; оказывать содействие в борьбе с международным терроризмом и т.д. Правоох-

ранительная деятельность таможенных органов осуществляется в различных формах — административно-правовой, административно-процессуальной, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной и др., которые урегулированы соответствующими нормативными актами.

Для успешного осуществления таможенными органами как экономической, так и правоохранительной деятельности необходима удовлетворяющая современным условиям правовая база, которая обеспечивала бы выполнение на высоком правовом уровне возложенных на них функций. Однако можно ли считать существующую правовую базу, фундаментом которой является ТК РФ, таковой? Обсуждение проекта нового Таможенного кодекса не позволяет положительно ответить на данный вопрос.

Действующий ТК РФ был принят еще в 1993 г., в самом начале экономических преобразований. С этого времени произошли значительные изменения в законодательстве страны. Так, принята Конституция РФ, закрепившая фундаментальные основы построения общества и исходные принципы государственной политики, в том числе таможенной. Будучи основным законом России, она предопределила характер развития всего таможенного законодательства. Действие многих норм Конституции РФ перенесено на таможенную сферу. Так, важное значение имеет ст. 71 (п. «ж»), которая, исходя из принципа единства таможенной политики, относит таможенное регулирование к ведению Российской Федерации. Принципиальный характер имеет ст. 74, которая закрепила, что, во-первых, на территории России не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, во-вторых, ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Непосредственное отношение к таможенной сфере имеют и другие нормы Конституции РФ, в частности ст. 8, гарантирующая поддержку конкуренции и свободы экономической деятельности, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; ч. 3 ст. 15, устанавливающая, что нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения; ч. 1 ст. 34 о праве каждого на свободное использование способностей и имущества для предпринима-



тельской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и ряд других. Естественно, что они требуют определенной фиксации в Таможенном кодексе. Тем не менее в нем нет даже упоминания о Конституции РФ. Это вполне объяснимо, учитывая разные сроки принятия данных законов. Однако этот факт только объясняет сложившуюся ситуацию, но не меняет ее, не придает Таможенному кодексу динамичности в практике применения.

Дальнейшее обновление законодательства привело к тому, что некоторые положения ТК РФ вступили в противоречие с новыми нормами и возникла потребность их обновления. Так, ст. 18 ТК РФ в качестве субъектов таможенных правоотношений называет предприятия, учреждения, организации и лиц, которые занимаются предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Однако предприятия, учреждения и организации являлись видами юридических лиц, согласно ст. 24 Гражданского кодекса РСФСР. Гражданский кодекс РФ расширяет понятие «юридическое лицо», дает иную его содержательную интерпретацию, что должно найти отражение в Таможенном кодексе. Далее, гл. 34 ТК РФ, посвященная таможенным преступлениям, имеет отсылки к нормам уголовного законодательства. Именно им устанавливаются конкретные санкции за таможенные преступления. Однако понятия, виды, составы таможенных преступлений даются непосредственно ТК РФ. Вступивший в силу новый Уголовный кодекс РФ внес изменения в регулирование таможенных преступлений, предусмотрев пять составов преступлений в области таможенного дела вместо трех, содержащихся в ТК РФ. Это ст. 189 УК РФ, касающаяся незаконного экспорта технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники, и ст. 190 УК РФ, предусматривающая ответственность за невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов России и зарубежных стран. Самое значительное новшество, затронувшее регулирование таможенных преступлений, — это изменение определения понятия «контрабанда», которое должно найти закрепление в новом Таможенном кодексе.

С принятием Налогового кодекса РФ, урегулировавшего отношения по взиманию налогов, в том числе таможенной пошлины и таможенных сборов, и закрепившего в качестве участника данных отношений таможенные органы, необходимо, на наш взгляд, внесение соответствующих изменений и в таможенное законодательство.

Кроме того, нередко таможенным органам в своей деятельности приходится сталкиваться с трудностями, в основе которых лежит именно несовершенство некоторых положений ТК РФ, отрыв их от современных социально-экономических условий, что не может не затруднять их практическую реализацию. Так, много нареканий вызывают огромные суммы штрафов, предусмотренные отдельными статьями ТК РФ за совершение нарушений таможенных правил: от 100 до 300 % стоимости товаров и транспортных средств, с возможностью применить дополнительно конфискацию либо взыскать их стоимость. Возможность уплаты, особенно в отношении физического лица, весьма проблематична. Кроме того, на фоне ухудшения финансово-экономического положения многих участников внешнеэкономической деятельности подобные санкции являются чрезмерно жесткими. Возникает проблема и для таможенного органа — как исполнить постановление о наложении данного взыскания. Еще более сложная ситуация, когда в качестве меры ответственности применяется взыскание стоимости товара или транспортного средства, являющегося непосредственным объектом правонарушения. Дело в том, что если штраф можно наложить дифференцированно, используя ст. 236 ТК РФ, которая позволяет использовать обстоятельства, смягчающих ответственность, либо ст. 239 ТК РФ, предусматривающую возможность назначить более мягкую меру воздействия, чем предусмотрено статьей Таможенного кодекса, то совсем другое законодательное положение действует в отношении взыскания стоимости товаров и транспортных средств. Данное взыскание не предусматривает дифференцированного подхода к нарушителю. Даже если и будут смягчающие обстоятельства, таможенный орган не имеет права снизить размер взыскания, так как данный вид взыскания не позволяет это сделать: взысканию подлежит 100 % стоимости данного товара либо транспортного средства. Можно привести наглядный пример, касающийся крупнейшего в России предприятия легкого машиностроения, которое сотрудничает с большим количеством не только российских, но и зарубежных партнеров, — ОАО «АвтоВАЗ», действующего на территории Поволжского региона. Основную часть нарушений таможенных правил ОАО «АвтоВАЗ» составляют нарушения, предусмотренные ст. 273 ТК РФ (неправомерные операции с товарами и транспортными средствами, помещенными под определенный таможенный режим), а стоимость непосредственного объекта правонарушения (т.е. суммы непоступившей валютной выручки) составляет несколько миллионов рублей. Таким образом, при наложении штрафа в размере 100 % стоимости

объекта правонарушения задолженность увеличивается сразу на несколько миллионов рублей. Даже несмотря на большой оборот денежных средств ОАО «АвтоВАЗ», одномоментная выплата долга по штрафам за нарушение таможенных правил неизбежно приведет к дестабилизации экономического положения завода.

Таким образом, практика показывает, что подходить к установлению штрафных санкций следует разумно, поскольку только в этом случае лицо, привлеченное к ответственности, сможет осуществить соответствующие выплаты. Поэтому не случайно в новом Таможенном кодексе планируется смягчить санкции.

Динамика развития таможенного дела требует также внесения коррективов в таможенное законодательство России. Так, в качестве стратегического направления развития таможенной службы сегодня выделяется упрощение процедур таможенного оформления и контроля. Этой задаче призван содействовать и проект нового Таможенного кодекса, который закрепляет, что контроль будет осуществляться главным образом за подакцизными товарами и товарами, за которые взимается высокая таможенная пошлина. Разработчики проекта отмечают, что государство не должно «распыляться» на весь спектр товаров, должны быть выделены только те товары, которые являются бюджетобразующими<sup>1</sup>. Кроме того, в проекте предполагается отойти от принципа 100 % декларирования товаров до их выпуска и перейти на принципы таможенного оформления грузов после их выпуска.

Упрощение таможенного оформления и контроля призвано прежде всего содействовать развитию международной торговли и мирового рынка. Сегодня практически все таможенные органы мира находятся в стадии либо реформы, либо модернизации<sup>2</sup>. Это связано с тем, что глобальная торговая ситуация меняется крайне быстро. Необходимо своевременно реагировать на происходящие в мире процессы, чтобы сохранить экономическую конкурентоспособность государства, успешно и эффективно вести мировую торговлю. Большие перспективы в этом направлении дает Международная конвенция по упрощению и гармонизации процедур таможенного оформления (так называемая Киотская конвенция), новая редакция которой принята в июне 1999 г. Советом Всемирной таможенной организации. Целями новой редакции являются приведение положений конвенции в соответствие с требованиями современной международной торговли, создание образца для эффективной и продуктивной работы таможенных органов. Обновленная конвенция включает в себя концепции применения новой технологии та-

моженного оформления; поступательного развития и совершенствования технологий проведения таможенного контроля; максимального использования информационных технологий и автоматизированных систем; применения электронных средств для передачи информации; обеспечения легкого доступа всех желающих к информации по таможенным требованиям, законам, правилам, положениям и т.д. Самым важным из основополагающих принципов Киотской конвенции является стремление таможенных организаций сделать свою работу прозрачной и предсказуемой для участников внешнеэкономической деятельности во всех сферах международной торговли. Этому будет способствовать и тот факт, что обновленная конвенция уже не носит рекомендательного характера, а является обязательной для всех стран-участниц. Приложения к конвенции содержат перечень процедур и действий, которые обязана выполнять любая таможня. Это означает, что если коммерсант приезжает в страну, присоединившуюся к конвенции, он знает о действиях таможни. Кроме того, таможенные организации должны принять на вооружение технику управления рисками, сотрудничать с другими соответствующими организациями и торговыми сообществами, а также внедрять у себя в странах соответствующие международные стандарты.

Киотская конвенция является важным правовым документом в деле содействия процессу развития процедуры таможенного оформления во всем мире. Неприсоединение к ней может грозить России серьезным отставанием от других стран, ограничением внешнеэкономической деятельности, выпадением из мировой таможенной системы. Следует отметить, что пересмотренная Киотская конвенция способствует упрощению ведения торговли путем внедрения таможенных правил и процедур, сформулированных в Генеральном и Специальном приложениях, где подробно отражены простые, но эффективные процедуры таможенного оформления, призванные привести к максимальному упрощению таможенных процедур в отношении товаров и пассажиров. Ни у кого не вызывает сомнений, что, присоединившись к конвенции, Россия сможет модернизировать таможенные технологии, упростить таможенные правила, сократить накладные расходы и увеличить товарооборот<sup>3</sup>. В то же время присоединение к конвенции, которое планируется уже в 2000 г., потребует внесения значительных изменений в Таможенный кодекс.

Другим важнейшим направлением таможенной политики на современном этапе является формирование партнерских отношений между таможенными органами и участниками внешне-

экономической деятельности. Новый Таможенный кодекс максимально упрощает толкование таможенных правил<sup>4</sup>. Статьи законопроекта написаны понятным языком, чтобы законодательством о внешнеэкономической деятельности смогли воспользоваться не только таможенники, но и граждане. В целом новый Таможенный кодекс обещает стать более либеральным и понятным всем, кому придется соприкасаться с таможней<sup>5</sup>.

Изменению системы взаимодействия между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности призвано служить и предполагающееся внесение значительных изменений в положения по уплате таможенных платежей. В действующем Таможенном кодексе лишь обозначены общие принципы взимания платежей, обеспечения их уплаты, что явно недостаточно для решения всех вопросов, возникающих в данной сфере. Закрепленные в новом Таможенном кодексе положения направлены на соблюдение баланса прав и обязанностей. Например, подробно расписываются обязанности таможенных органов; расширяются возможности предоставления отсрочки и рассрочки уплаты таможенных платежей: предусмотрены случаи, когда не взыскиваются проценты при предоставлении рассрочки или отсрочки (явления форс-мажорного характера, отсутствие бюджетных средств, при выполнении предприятиями госзаказа и др.); вводится пятиступенчатая система таможенного контроля в отношении добросовестных участников внешнеэкономической деятельности, что существенно ускорит и облегчит для них порядок прохождения таможенного оформления.

Таким образом, для успешного осуществления деятельности таможенных органов необходимо наличие такого таможенного законодательства, которое реально отражало бы динамику развития таможенного дела, закрепляло только оправдавшие себя на практике положения. Представляется, что готовящийся к принятию новый Таможенный кодекс России призван стать эффективным правовым инструментом для успешного выполнения поставленных перед таможенными органами задач.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Тамож. вестн. 2000. № 5. С. 1.

<sup>2</sup> См.: Таможня. 2000. № 1(3). С. 6.

<sup>3</sup> См.: Экономика и жизнь. 2000. № 4. С. 27.

<sup>4</sup> См.: Рос. газ. 1999. 11 дек.

<sup>5</sup> См.: Тамож. вестн. 1999. № 24. С. 3.

Поступила 12.04.2000.

## ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ ДОГОВОРА О СОЗДАНИИ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

*Основываясь на положениях Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года,*

*исходя из того, что достижение целей Союзного государства осуществляется поэтапно с учетом приоритета правовых, экономических и социальных задач,*

*опираясь на опыт интеграции, накопленный в Союзе Беларуси и России,*

*Российская Федерация и Республика Беларусь (далее — государства-участники) принимают настоящую Программу действий по реализации положений Договора о создании Союзного государства.*

*Задача Программы — определение содержания, этапов и сроков работы по передаче Союзному государству зафиксированных в Договоре предметов ведения, способов законодательного закрепления такой передачи, включая возможное внесение изменений в конституции двух государств, а также организационные рамки этой деятельности в Союзном государстве, создание необходимых союзных или координирующих органов. В нее включаются задачи по осуществлению двумя государствами комплекса взаимосвязанных мероприятий в экономической, правовой и иных сферах, которые направлены на их поэтапное объединение.*

*Выполнение настоящей Программы ознаменует завершение процесса создания Союзного государства с единым экономическим пространством, единой транспортной системой, единой таможенной территорией, единой денежной единицей, общим бюджетом, в котором государства-участники проводят тесно согласованную политику в международных делах, в сфере обороны, безопасности, борьбы с преступностью, в социальной и культурной областях.*

*В соответствии с этими задачами будут осуществлены следующие мероприятия.*

## 1. Выравнивание основных макроэкономических показателей и проведение единой структурной политики

1.1. Государства-участники в рамках Союзного государства осуществляют меры по сближению основных социальных и макроэкономических показателей экономического развития и уровня жизни населения, включая:

- темпы роста валового внутреннего продукта (далее — ВВП);
- структуру ВВП по производству и использованию;
- величину ВВП на душу населения;
- темпы роста промышленного и сельскохозяйственного производства;
- темпы роста производительности труда;
- уровень инвестиций в основной капитал в процентном отношении к ВВП;
- денежные доходы (в среднем на душу населения в месяц);
- номинальную начисленную и выплаченную среднемесячную заработную плату одного работника;
- средний размер назначенной и выплаченной месячной пенсии;
- прожиточный минимум в среднем на душу населения в месяц;
- минимальную заработную плату и минимальный размер пенсии по возрасту;
- долю расходов на конечное потребление домашних хозяйств в ВВП;
- индекс потребительских цен.

1.2. Проводится единая структурная политика Союзного государства, связанная с реформированием бюджетной, налоговой и производственной сфер, решением проблем неплатежей и реструктуризации банковской системы, что будет способствовать сокращению дефицитов государственных бюджетов, стабильности национальных валют и уровня цен, снижению энергоемкости производства и доли промежуточного потребления в выпуске продукции, достижению внешнеэкономического равновесия.

1.3. При осуществлении мероприятий по социально-экономическому развитию двух стран используются единые показатели и индикаторы государственного регулирования экономики, а именно:

- уровень налоговой нагрузки на производителей (налоговые ставки и платежи, льготы, уровень централизации доходов государства к ВВП);
- обменный курс (рыночный);
- темпы изменения совокупной денежной массы, в том числе рублевой, валютной;

ставка рефинансирования, процентные ставки по депозитам и кредитам для населения и субъектов хозяйствования, уровень обязательных резервных требований к коммерческим банкам;

индексы отпускных цен в промышленности, закупочных цен в сельском хозяйстве, индексы цен в строительстве, тарифов на транспортные перевозки и услуги связи;

лимиты на использование (потребление) природных ресурсов и загрязнение окружающей среды;

объемы закупок важнейших видов продукции для государственных нужд;

объемы финансирования из бюджета государственных целевых программ.

1.4. В среднесрочной и долгосрочной перспективе основными параметрами развития Союзного государства будут являться: взаимная торговля между государствами-участниками по важнейшим видам продукции и услуг;

межгосударственные потоки капитала, включая получаемые и предоставляемые прямые и портфельные инвестиции, краткосрочные и долгосрочные кредиты и др.;

межгосударственная миграция рабочей силы;

механизм формирования единого экономического пространства (унификация основных инструментов таможенной, бюджетной, налоговой, кредитно-денежной, ценовой политики, единое законодательство об иностранных инвестициях, разработка и реализация совместных программ социально-экономического, научно-технического и экологического характера и другие регуляторы).

Срок — постоянно, начиная с 2000 года

## 2. Унификация гражданского законодательства и определение основ создания собственности Союзного государства

Завершается работа по унификации гражданского права и законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность в Союзном государстве.

В ходе этой работы согласовываются единые нормы, положения, термины и понятия гражданского права, связанные с регламентацией общественных, имущественных и товарных отношений в сфере экономического оборота, которые закрепляются в Основах гражданского законодательства Союзного государства.



Принимается закон о собственности Союзного государства, который будет регулировать отношения по поводу союзной собственности, устанавливая объекты прав союзной собственности, основания таких прав, порядок осуществления защиты прав собственности, а также отношения, связанные с осуществлением иных имущественных прав.

Срок — 2001—2002 годы

### **3. Введение единой денежной единицы**

3.1. В ходе формирования единого экономического пространства осуществляется валютная интеграция на основе введения единой денежной единицы (валюты).

В этих целях будет подписано межгосударственное соглашение о введении единой денежной единицы и формировании единого эмиссионного центра.

Срок — IV квартал 1999 года — I квартал 2000 года

3.2. В результате выполнения соглашения, упомянутого в пункте 3.1 настоящей Программы, денежная эмиссия будет осуществляться исключительно единым эмиссионным центром. Работа по введению единой денежной единицы будет осуществляться поэтапно. Итоги работы будут оформляться отдельными протоколами с таким расчетом, чтобы она была полностью завершена к концу 2005 года в увязке с процессом экономической интеграции в Союзном государстве.

Срок — 2005 год

### **4. Унификация налогового законодательства и проведение с 2001 года единой налоговой политики**

4.1. На первом этапе проводится работа по унификации, гармонизации и сближению налогового законодательства государств-участников (в части принципов налогообложения, понятийного и терминологического аппарата).

Срок — 2000 год

4.2. На втором этапе осуществляется переход к единой налоговой политике, единым принципам взимания налогов вне зависимости от местонахождения налогоплательщиков на территории Союзного государства, в том числе в вопросах порядка установления и взимания налогов, учета налогоплательщиков, контроля за соблюдением налогового законодательства и других вопросах.

Срок — 2001 год

4.3. На третьем этапе принимается Налоговый кодекс Союзного государства.

Срок — 2001—2002 годы

### **5. Формирование и исполнение бюджета Союзного государства**

5.1. На первом этапе деятельности Союзного государства доходная часть бюджета Союзного государства формируется за счет фиксированных долей отчислений государств-участников из расходных частей национальных бюджетов. Исполнение бюджета Союзного государства осуществляется национальными казначействами каждого государства-участника в части, касающейся территорий своих государств, на основе унифицированной отчетности об исполнении бюджета и бюджетной классификации.

Срок — 2000—2001 годы

5.2. На втором этапе обеспечивается переход к единым сценарным условиям экономического развития и функционирования Союзного государства, принятие нормативно-правовых актов в области бюджетной и налоговой политики Союзного государства, разграничения бюджетных полномочий в Союзном государстве, юрисдикции, функций и прав союзных и национальных органов, бюджетной и экономической классификации доходов и расходов бюджета Союзного государства.

Срок — 2002—2004 годы

### **6. Проведение единой торговой и таможенно-тарифной политики в отношении третьих стран, международных организаций и объединений**

6.1. С целью осуществления единой торговой и таможенно-тарифной политики:

на первом этапе проводится работа по унификации торговых режимов с третьими странами и отношений с международными объединениями, скоординированно ведутся переговоры о присоединении к Всемирной торговой организации;

завершается формирование единого таможенного пространства и создается Комиссия по тарифному и нетарифному регулированию;

унифицируются таможенные тарифы, льготы по уплате таможенных пошлин, правила и критерии определения страны происхождения товаров и их таможенной стоимости, таможенные режимы, порядок таможенного оформления и таможенного

контроля, экспортного и валютного контроля, меры нетарифного регулирования.

Срок — 2002 год

6.2. На втором этапе после осуществления мероприятий, предусмотренных на первом этапе, завершается унификация: национальных нормативно-правовых актов, касающихся регулирования внешней торговли;

таможенного законодательства;

нормативно-правовых актов, обеспечивающих защиту экономических интересов государств в торговле с третьими странами;

правоотношений в области косвенного налогообложения во внешней торговле.

Срок — 2004 год

6.3. На третьем этапе принимаются идентичные нормативно-правовые акты государств-участников в области торговой и таможенной политики:

таможенные кодексы;

законы о таможенном тарифе;

законы о государственном регулировании внешнеэкономической деятельности;

законы о мерах по защите экономических интересов государств-участников при осуществлении внешней торговли;

законы о валютном регулировании и валютном контроле.

Формируются органы управления Союзного государства в области торговой и таможенной политики.

Срок — 2005 год

### **7. Формирование общего рынка ценных бумаг и создание учреждений по эмиссии ценных бумаг и регулированию фондового рынка**

7.1. На первом этапе создается унифицированная нормативно-правовая база Союзного государства в области регулирования рынка ценных бумаг, эмиссии и размещения ценных бумаг, совершения сделок с ценными бумагами.

С этой целью Республика Беларусь примет Закон «О рынке ценных бумаг» и, взяв за основу нормативные акты Российской Федерации по ценным бумагам, утвердит Порядок эмиссии и размещения ценных бумаг, Правила совершения сделок с ценными бумагами и их учета, Положение по раскрытию информации эмитентами и участниками рынка ценных бумаг.

Срок — 2000 год

7.2. На втором этапе формируется инфраструктура общего рынка ценных бумаг Союзного государства, предполагающая создание соответствующих учреждений по эмиссии ценных бумаг и регулированию фондового рынка.

С этой целью создаются национальные центры по эмиссии ценных бумаг, а также иные учреждения, обеспечивающие регулирование фондового рынка Союзного государства, устанавливаются правила их взаимодействия, на основе единого механизма обеспечивается практическое регулирование общего рынка ценных бумаг.

Срок — 2001 год

### **8. Проведение единой политики в области ценообразования и механизма ее осуществления**

8.1. Субъектам хозяйствования государств-участников обеспечиваются равные условия по применению во взаимной торговле преимущественно свободных цен и тарифов, которые формируются на основе применения единой методологии ценообразования, исходя из конъюнктуры рынка, качества и потребительских свойств продукции и услуг, на основе единых методов исчисления себестоимости продукции и услуг с учетом всех видов установленных налогов, а также получения необходимой прибыли.

8.2. Государственное регулирование цен и тарифов осуществляется по единому перечню продукции (услуг), в основном относящейся к продукции (услугам) естественных монополий, продукции (услугам), закупаемой преимущественно государствами-участниками, и другой продукции (услугам), исходя из экономически обоснованных затрат и получения необходимой прибыли субъектами хозяйствования.

В целях проведения единой политики государственного ценового регулирования предстоит:

Республике Беларусь принять унифицированные с российскими законы «О естественных монополиях», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию», «О газоснабжении»;

унифицировать нормативно-правовые акты государств-участников в области ценообразования, определяющие принципы и порядок установления регулируемых государством цен/тарифов на продукцию (услуги) предприятий топливно-энергетического комплекса, исходя из того, что к сфере государственного регулирования цен и тарифов в топливно-энергетическом комплексе на территории Союзного государства будут отнесены:

тарифы на электрическую и тепловую энергию; оптовые цены на природный газ, реализуемый газораспределительным организациям, цены на природный газ, реализуемый непосредственно конечным потребителям, сбытовые надбавки газораспределительных организаций к оптовой цене промышленности на природный газ, тарифы на услуги по транспортировке природного газа по магистральным газопроводам и газораспределительным сетям, розничные цены на природный газ для населения;

тарифы на транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

Срок — 2001 год

создать гармонизированную систему государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов на транспорте, в том числе разграничить полномочия и предметы ведения между союзными и национальными органами по этому вопросу и установить порядок и принципы взаимодействия национальных органов, регулирующих деятельность хозяйствующих субъектов на транспорте и их территориальных органов;

Срок — второе полугодие 2000 года

осуществить переход на единые принципы тарифной политики на транспорте, в том числе методологические и методические принципы формирования тарифов, сборов, цен на услуги транспортных предприятий в сообщении в рамках Союзного государства, а также единые принципы формирования тарифной политики в сообщении с третьими государствами;

Срок — первый квартал 2001 года

создать общий рынок услуг связи и ввести единые принципы формирования тарифов на услуги связи и порядок их расчетов;

Срок — 2001—2002 годы

обеспечить единые условия функционирования электроэнергетических систем государств-участников с едиными основами ценообразования и порядком регулирования и применения тарифов на электрическую энергию на союзном оптовом рынке электрической энергии.

Срок — второе полугодие 2000 года

## 9. Объединение энергетической и транспортной систем

9.1. Поэтапная реорганизация системы управления транспортным комплексом, предусматривающая гармонизацию системы государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов на транспорте, в том числе разграничение

полномочий между союзными и национальными органами и установление порядка и принципов их взаимодействия.

Срок — 2000 год

9.2. Унификация нормативно-правовой базы в области транспорта, включая формирование систем управления транспортом в Союзном государстве, единой научно-технической политики, технических условий и требований, стандартов и правил функционирования объединенных транспортных систем, создание единой налоговой базы на транспорте.

В этих целях будут приняты программа развития и единые принципы формирования общего рынка транспортных услуг, а также нормативно-правовые акты:

унифицированный закон «О транспортной деятельности»;

унифицированный закон «Об автомобильных дорогах»;

о внутреннем водном транспорте;

об автомобильном транспорте.

Срок — второе полугодие 2000 года

9.3. Принятие порядка функционирования и управления едиными системами железнодорожного, автомобильного, морского, внутреннего водного, воздушного транспорта, единой системой дорожного хозяйства.

Срок — 2001 год

9.4. Разработка и внедрение унифицированной системы первичного учета и статистической отчетности.

Срок — 1999—2000 годы

9.5. Сохранение и развитие кооперативных связей предприятий автомобильной промышленности государств-участников в производстве транспортных средств.

Срок — постоянно

9.6. Модернизация инфраструктуры проходящих через территории государств-участников общеевропейских транспортных коридоров для обеспечения интеграции транспортных коммуникаций обеих стран в европейскую транспортную систему.

Срок — постоянно

9.7. Создание условий для использования мощностей морского и речного портов Калининградской области Российской Федерации для перевалки и перевозки внешнеторговых грузов.

Срок — 2000 год

9.8. Осуществление мер по подготовке к объединению газотранспортных систем государств-участников с вхождением газотранспортных систем Республики Беларусь в состав открытого акционерного общества «Газпром».

Срок — 2000 год

9.9. Создание Объединенной электроэнергетической системы государств-участников с учетом завершения в 2000 году реструктуризации энергетической отрасли Республики Беларусь.

Срок — 2001 год

### 10. Формирование общего рынка услуг связи

Гражданам Союзного государства предоставляются равные возможности по доступу к услугам электрической и почтовой связи общего пользования при единых принципах формирования тарифов на услуги.

В этих целях будут осуществлены:

унификация правовой базы, регламентирующей работу связи, нормативных актов по формированию единой научно-технической политики в этой области, требований и правил по функционированию объединенных систем связи;

Срок — 2001 год

разработка Совместной программы развития общего рынка услуг связи в Союзном государстве;

Срок — 2001 год

введение единых принципов формирования тарифов на услуги связи и порядка их расчетов, переход к единым тарифам на услуги в области связи.

Срок — 2001—2002 годы

### 11. Проведение единой политики в области стандартизации, метрологии и оценки соответствия

11.1. На первом этапе осуществляются гармонизация национальных законов в области стандартизации, обеспечения единства измерений, оценки соответствия и технических барьеров в торговле, а также национальных систем стандартизации, обеспечения единства измерений, санитарных и пожарных норм сертификации продукции и услуг, классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации и каталогизации продукции с учетом международных норм.

Обеспечивается обязательное применение законодательных актов и нормативных документов по практическому внедрению Международной системы единиц измерений (СИ).

Государственный метрологический контроль и надзор осуществляются на единых принципах.

Срок — 2000—2001 годы

11.2. На втором этапе проводятся формирование единых эталонов единиц величин, порядка передачи размеров единиц

величин к рабочим средствам измерений, организация сличений эталонов, а также гармонизация систем утверждения типа средств измерений, калибровки и поверки средств измерений.

Создаются центры по обмену информацией в области стандартизации, метрологии, сертификации и государственного надзора и контроля за реализацией законодательных требований к продукции и услугам, за средствами измерений.

Срок — 2000—2002 годы

11.3. Создается общий орган управления на базе совместной коллегии заинтересованных государственных органов.

Срок — 2002—2003 годы

### 12. Проведение единой политики в области геодезии и картографии

Государства-участники осуществляют единую политику по картографо-геодезическому обеспечению территории Союзного государства, направленную на удовлетворение потребностей Союзного государства, граждан и юридических лиц в геодезической и картографической продукции.

С этой целью предусматривается:

создание высокоточных геодезических сетей;

разработка геоинформационной системы для обеспечения работы органов власти Союзного государства и создание банков цифровых топографических карт на основе материалов космической съемки сопредельной территории Российской Федерации и Республики Беларусь;

внедрение в производство в государствах-участниках новых технологий создания, обновления и подготовки к изданию топографических карт.

Будет создан общий орган для координации работ на базе совместной коллегии заинтересованных государственных органов.

Срок — 2000—2001 годы

### 13. Формирование единого научно-технологического пространства

13.1. Будет принята межгосударственная программа «Обеспечение единого научно-технологического пространства», рассчитанная на 2000—2005 годы, с определением ее государственных заказчиков.

На первом этапе совместной деятельности осуществляется формирование специальных мероприятий и отбор проектов по



обеспечению единого научно-технологического пространства Союзного государства.

Срок — 2000 год

13.2. Второй этап предполагает практическую реализацию отобранных программ, подпрограмм и проектов в рамках единого научно-технологического пространства Союзного государства.

Срок — 2001—2005 годы

13.3. Направления совместных исследований и разработок: проведение фундаментальных и прикладных работ по приоритетным направлениям развития науки и техники: информационные технологии и электроника, производственные технологии, новые материалы и химические продукты, технологии биологических и живых систем, топливо и энергетика, экология и рациональное природопользование;

гармонизация нормативно-правовой базы в области науки и техники;

согласованное развитие законодательства в инновационной сфере;

создание единой системы научно-технической экспертизы.

Для организации выполнения поставленных задач при необходимости создаются координационные советы по приоритетным направлениям Программы и научно-технические советы по подпрограммам.

#### **14. Обеспечение единого информационного пространства**

14.1. Разработка Программы обеспечения единого информационного пространства.

Срок — 2000 год

14.2. Гармонизация нормативных актов по формированию технических условий и правил функционирования системы информатизации.

Срок — 2000 год

#### **15. Осуществление совместной политики в области экологической безопасности, гидрометеорологии, мониторинга и охраны окружающей среды, предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, в том числе последствий аварии на Чернобыльской АЭС**

Предусматривается реализация следующих совместных программ экологической направленности:

программа совместной деятельности по преодолению последствий чернобыльской катастрофы;

научно-техническая программа «Совершенствование и развитие единой технологии получения, сбора, анализа и прогноза, хранения и распространения гидрометеорологической информации и данных о загрязнении природной среды»;

программа «Гармонизация законодательной и нормативно-методической базы в области охраны окружающей среды Российской Федерации и Республики Беларусь»;

Срок — 2000 год

подготовка предложений по их продолжению до 2005 года;

Срок — первая половина 2000 года

разработка нормативно-правовых актов «Об охране окружающей среды», «Об экологическом образовании», «О социальной защите населения, пострадавшего вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», соглашения об обмене экологической информацией;

Срок — 2000 год

формирование единого правового механизма природоохранной деятельности, соответствующего задачам Союзного государства и современному международному праву в области охраны окружающей среды;

создание единой системы информационного взаимодействия;

разработка основополагающего стандарта в области охраны окружающей среды и улучшения использования природных ресурсов;

создание унифицированного реестра и базы данных по природоохранным ресурсосберегающим, малоотходным и безотходным технологиям экологического профиля;

выработка норм и правил регулирования трансграничных перевозок озоноразрушающих и других опасных веществ, а также иных документов в области охраны атмосферы воды, почвы, растительного и животного мира;

разработка системы экологического образования и воспитания населения в целях устойчивого развития Союзного государства.

Срок — 2000 год

#### **16. Проведение согласованной политики в области охраны труда, социальной защиты населения, пенсионного обеспечения**

Реализация Программы совместной деятельности по унификации законодательства в социально-трудовой сфере и сбли-

жению уровня социальных гарантий граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на 1999—2000 годы, в том числе:

разработка прогноза развития в социально-трудовой сфере в государствах-участниках на пятилетний период;

Срок — 2000 год

разработка законодательных и нормативных актов в социально-трудовой сфере, в том числе унифицированных законов государств-участников «О социальном страховании», «О страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «О занятости населения», «Об охране труда», кодексов законов о труде;

Срок — 2000 год

разработка единых минимальных стандартов в сфере денежных доходов населения, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социальной поддержки граждан, нуждающихся в защите и социальном обслуживании;

разработка единой методологии определения потребительской корзины;

разработка Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих и Квалификационного справочника должностей служащих;

разработка унифицированных межотраслевых норм и нормативов для регулирования численности работников бюджетной сферы, органов управления и производственной сферы;

разработка единой методологии формирования и государственного регулирования общего рынка труда Союзного государства.

Срок — 1999—2000 годы

**17. Осуществление совместной политики  
в области обороны, координации деятельности  
в области военного строительства, совместного  
использования военной инфраструктуры, разработки  
и размещения совместного оборонного заказа,  
функционирования региональной группировки войск**

Принимается единая военная доктрина Союзного государства.

Срок — 2000 год

В целях подготовки к реализации данной военной доктрины будут:

создана региональная группировка войск;

Срок — до конца 1999 года

завершено формирование совместного оборонного заказа на 2000 год;

Срок — до конца 1999 года

утверждена совместная программа вооружения государств-участников на 2001—2005 годы, включая разработку единых оперативно-стратегических требований к развитию вооружений государств-участников;

Срок — до конца 2000 года

проведена инвентаризация объектов военной инфраструктуры в границах общего оборонного пространства с задачей определения их реального технико-эксплуатационного состояния, а также в целях окончательного согласования их перечня, определения порядка содержания и совместного использования в интересах региональной группировки войск;

Срок — первая половина 2000 года

принято Положение о проведении совместных научно-исследовательских работ в интересах министерств обороны государств-участников;

Срок — первая половина 2000 года

проведены работы по созданию автоматизированной системы управления формированием совместного оборонного заказа и совместных программ вооружения, учета вооружения и военной техники (далее — ВВТ) региональной группировки войск, обеспечению информационной безопасности программных продуктов зарубежного производства, созданию перспективных и модернизации существующих образцов ВВТ;

Срок — 2000—2003 годы

осуществляется подготовка белорусских военнослужащих в высших учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации;

Срок — постоянно

Организация осуществления запланированных мероприятий возлагается на совместную Коллегию министерств обороны Российской Федерации и Республики Беларусь.

**18. Проведение единой пограничной политики**

Государства-участники будут осуществлять согласованную пограничную политику, разработку и реализацию совместных программ по пограничным вопросам на основе принятой Концепции пограничной политики Союза Беларуси и России, которая определяет единые подходы к решению проблем не только на границах Союза, но и в их пограничном пространстве.

Реализация долгосрочной стратегии взаимовыгодного пограничного сотрудничества будет осуществляться по трем этапам:

первый этап — 1999—2000 годы — выработка подходов и подготовка предложений по сближению нормативно-правовой базы и определению первоочередных мер по интеграции пограничных ведомств государств-участников;

второй этап — 2001—2005 годы — унификация нормативно-правовой базы, реализация политических, экономических, военных материально-технических реформ в области пограничной политики государств-участников;

третий этап — начиная с 2005 года — завершение формирования системы охраны границ Союзного государства.

Основными мероприятиями, проводимыми государствами-участниками, являются:

сближение концептуальных подходов к структурной перестройке охраны границ Союзного государства;

Срок — 1999—2000 годы  
унификация законодательной и нормативно-правовой базы государств-участников в области пограничной политики;

Срок — 1999—2002 годы  
внесение изменений и дополнений в Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о совместных усилиях в охране Государственной границы Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года;

Срок — 1999—2000 годы  
формирование унифицированной системы пограничного и таможенного контроля на границах;

Срок — 2000 год  
принятие совместной Директивы об организации охраны государственных границ государств-участников;

Срок — ежегодно  
унификация подходов к заключению международных договоров с третьими странами по пограничным вопросам;

Срок — 2001—2002 годы  
интеграция управления и оптимизация взаимодействия государственных органов государств-участников в области обеспечения безопасности на границах Союзного государства.

Срок — до 2003 года

### **19. Совместная деятельность правоохранительных органов и специальных служб**

На основе положений Программы по борьбе с различными формами организованной преступности на территории государств-участников Союза Беларуси и России на период до 2000 года, Концепции безопасности Союза Беларуси и России, меж-

дународных договоров будет осуществляться тесное взаимодействие в борьбе с преступностью.

С этой целью:

унифицируется законодательство в области деятельности правоохранительных органов и специальных служб, совершенствуется российско-белорусская договорно-правовая база сотрудничества в сфере борьбы с преступностью и безопасности;

проводятся согласованные оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции по предупреждению, выявлению, пресечению распространения противоправных деяний, совершаемых преступными группировками на территории государств-участников;

вводится в эксплуатацию единый межгосударственный банк данных о лицах, причастных к террористической деятельности, незаконным вооруженным формированиям, контрабанде, наркобизнесу и другим наиболее опасным преступлениям;

выявляются и отслеживаются реальные, прогнозируются потенциальные угрозы жизненно важным интересам Союзного государства, налаживается взаимный обмен информацией по вопросам безопасности;

осуществляются мероприятия против негативного информационного воздействия на государственные органы, общественные организации и население Союзного государства, а также пресекаются любые попытки противоправной разведывательной деятельности специальных служб и организаций третьих стран, промышленного шпионажа;

активизируется взаимодействие в области подготовки кадров, научных исследований, разработки и производства вооружения, специальных средств, техники и оборудования для правоохранительных органов и специальных служб.

Срок — 1999—2001 годы

Совершено в Москве 8 декабря 1999 года в двух экземплярах, каждый на русском и белорусском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Российскую Федерацию  
Б.ЕЛЬЦИН

За Республику Беларусь  
А.ЛУКАШЕНКО

«Российская газета». 2000. 1 февр.

14—15 января этого года в столичном Государственном Кремлевском дворце прошло Всероссийское совещание работников образования, которое было посвящено обсуждению сегодняшней и завтрашней судьбы школы и учительства. В работе форума принял участие исполнявший в то время обязанности Президента РФ, Председатель Правительства РФ В.В.ПУТИН.

Предлагаем вниманию читателей его выступление.

### **ВОЗРОЖДЕНИЕ РОССИИ НЕМЫСЛИМО БЕЗ НОВОГО ВЗГЛЯДА НА ОБРАЗОВАНИЕ, БЕЗ НОВОГО ОТНОШЕНИЯ К УЧИТЕЛЮ**

Уважаемые друзья, коллеги, уважаемые педагоги, работники органов образования, гости и приглашенные! Правительство сделало все для того, чтобы ваш сегодняшний форум состоялся. Мы придаем ему большое значение. После большого перерыва в главном зале страны собрались работники образования со всех концов России. Собрались на важнейший, на наш взгляд, разговор о будущем страны. И меньше всего хотелось бы, чтобы эта встреча превратилась в парадное бюрократическое мероприятие. Двухдневная работа форума должна стать серьезным обсуждением вопроса о конкурентоспособности отечественного образования, о его эффективности и ключевой роли в развитии страны.

За последнее десятилетие ситуация в стране кардинально изменилась. Мы уже реально живем в условиях открытого общества, интегрированного в мировую культуру и в мировое хозяйство. Это предъявляет принципиально новые требования ко всей системе образования. Ваши воспитанники должны быть готовыми к новой жизни, быстро адаптироваться к ее изменившимся условиям. Кроме того, за эти годы сложилась принципиально новая структура спроса на образование. Все больше требуется специалистов, владеющих менеджментом, основами экономики, права. Государству нужны грамотные, предприимчивые и коммуникабельные люди, подготовленные к тому, чтобы соответствовать требованиям XXI века — нового века России.

Сегодня много говорят о приоритетности образования в развитии страны. Тезис образованной высокоинтеллектуальной нации звучит практически во всех программах всех без исключения общественных организаций и партий. Однако провозглашение приоритета образования — это не только отказ от остаточного принципа финансирования и изменения цифр в бюджете. Хотел бы вам доложить, что если в целом увеличение бюджета

в 2000 году по различным отраслям составляет 48,7 %, то ассигнования на образование увеличены почти на 54 %.

Сегодня надо работать по новым правилам, а также решать застарелые проблемы и отдавать долги. Наиболее острые из них хорошо известны всем находящимся в зале. Есть и общие проблемы для детских садов, для школы, для вузов. Самые кричащие — это слабая материально-техническая база, несвоевременная выплата заработной платы. По-прежнему не хватает элементарных вещей: учебников, средств на текущий ремонт и даже оплату за тепло и электроэнергию. 1 декабря прошлого года дано поручение Министерству финансов России подготовить конкретные предложения по погашению задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы, подчиненным субъектам и муниципалитетам Российской Федерации. Срок исполнения — первый квартал текущего года. Были даны поручения определить сроки и порядок повышения оплаты труда в сфере образования, в том числе за счет надбавок, возвратиться к коэффициентам Единой тарифной сетки по состоянию на 1 апреля 1999 года.

В начале этой недели Министерство финансов начало готовить постановление о погашении задолженности по коммунальным платежам, это будет сделано в ближайшее время. Напомню, что финансирование общеобразовательной школы идет через муниципалитеты, очень многое зависит и от субъектов федерации, в первую очередь в вопросах своевременной и полной выплаты зарплаты и ликвидации всех задолженностей. Конечно, в разных регионах ситуация складывается по-разному, но для учителей нет разницы, кто им выплачивает зарплату, или точнее — кто не выплачивает.

Уважаемые педагоги! 10 лет нелегких трансформаций были годами становления и взросления личности для тех, кто в начале 90-х еще только начинал учебу в начальной школе. Как отразились на них эти годы, что осталось в их душе, в сердце, с чем они войдут в XXI век — лучше всего известно социологам и вам, людям, которые наблюдают эти процессы каждый день. И потому необходимо откровенно поговорить о том, какие социальные и физические недуги являются сегодня главными для подрастающего поколения. А действительность нелегко приятна. Сухие цифры статистики говорят: почти 80 % нынешних наркоманов — молодежь в возрасте до 30 лет. Уже давно не редкость наркоманы и алкоголики, которым нет и 14 лет. Уже никого не удивляют дети бомжей, находящиеся в зависимости от бандитов малолетние воры и проститутки. Все те, кого криминалисты сухо называют «объектами преступного воздей-



ствия». Конечно, педагоги и воспитатели не всемогущи, мы понимаем это, все это понимают. А также понятно: пока МВД будет бороться с наркоманами, Минздрав и Госкоммолодежи заниматься пропагандой здорового образа жизни, а средства массовой информации размещать ролики о вреде табакокурения и наркомании, — общая картина принципиально не изменится. Ведомственный подход в таком деле будет губительным.

Дорогие коллеги! Из самых принципиальных задач можно назвать три.

Первое. Необходимо кардинально пересмотреть принципы взаимодействия ведомств, так или иначе связанных с подростковой и детской проблематикой. Пересмотреть наши решения, включая самые последние, на предмет их межведомственной совместимости и ухода от коллективной безответственности.

Вторая задача — поиск средств в том объеме, который реально переломит ситуацию. Мы должны действовать, а не делать вид, что действуем, что боремся с этими пороками, когда по крохам делим и перераспределяем по разным ведомствам деньги. Необходимо реально поддержать социальных работников, педагогов-новаторов и просто энтузиастов, которые умеют работать не только с бумагами, но и с живыми людьми. Эти люди нуждаются лишь в минимальной поддержке. Я сейчас говорю и о многих общественных организациях, которые в основном опираются на финансовую и методическую помощь международных гуманитарных организаций — ЮНЕСКО, ООН, Интерпол. Еще недостаточно уделяют им внимание и муниципалитеты, и региональные администрации, и правительство.

Третья задача — вовремя предупреждать социальные болезни. Это общая наша задача. Хотелось бы, чтобы вы за два дня работы серьезно обсудили не только эти проблемы, но и поставили перед органами власти вполне конкретные, достижимые задачи. Обещаю вам, что соответствующие министерства и ведомства внимательно отнесутся к тем выводам и рекомендациям, которые будут сделаны в ходе вашей работы.

Мы уже довольно долго говорим о реформе школьного образования. Конечно, за последние 10 лет многое изменилось. Главное, что в образовании появилась возможность выбора — по каким программам учиться, какие учебники читать, в какую школу ходить. В сложных условиях вам удалось сохранить саму систему образования, ту систему, которую по некоторым позициям только пытаются достичь многие страны мира. Но если мы будем только проедать старый капитал, старый интеллектуальный капитал, опыт тех людей, которые десятилетиями работают в образовании, то отстанем, потеряем способ-

ных и талантливых молодых людей, будущую элиту общества. Самые значимые, самые насущные направления реформы все еще не реализованы. Ответ государства на весь комплекс этих вопросов должен быть дан в Национальной доктрине образования и в других концептуальных документах. Доктрина нуждается в доработке. Видимо, надо еще раз обсудить вопрос о предлагаемых в доктрине льготах коммерческим структурам, участвующим в развитии образовательных учреждений.

Нужно найти наконец баланс между бесплатным и платным образованием. Не буду развивать эту тему, вам она хорошо известна. Это сложный вопрос, он должен стать предметом более тщательного обсуждения на секции.

Есть разные точки зрения о концепции перехода к 12-летнему общему образованию. Стоит вопрос и о контроле за качеством образования, о сохранении единого образовательного пространства. Сейчас у нас в стране действует множество программ школьного образования. При всем их многообразии должен быть обеспечен единый стандарт, базисный объем знаний. Каким он должен быть — надо решать гласно, в ходе широкого профессионального обсуждения. Конечно, в каждом регионе своя национально-культурная специфика, и мерить всех по шаблону нельзя. Должны действовать и общеобразовательные стандарты, зафиксированные федеральными актами, и региональные параметры, учитывающие особенности регионов, конкретной школы, инициативу учителя.

Несколько слов о вузовских проблемах. Прежде всего необходимо провести инвентаризацию: какие специалисты и в каком количестве нужны стране, какие научные и учебные центры мы должны поддержать в первую очередь, что, например, делать с бесчисленными негосударственными академиями и университетами, которые подчас не отвечают своему громкому названию? С другой стороны, уже десятая часть студентов учится в платных вузах. Есть претензии и к качеству государственного образования, к профессиональной подготовке выпускников. Реально встает проблема, как обеспечить всем выпускникам школ равный доступ к получению высшего образования. Дело здесь не только в плате за учебу. Дело в том, что многие семьи просто не могут позволить своим детям учиться даже бесплатно. Молодым людям часто приходится содержать родных, зарабатывать деньги. Необходимо подумать и о стипендиях, продуктивно делить имеющиеся средства равными, хоть и мизерными частями на всех.

Мы все хорошо понимаем, что содержательные итоги этого двухдневного разговора налагают на всех нас огромную ответ-

ственность. И не только потому, что придется честно и открыто назвать результат прошедшего десятилетия совместной работы, но и потому, что придется многое пересмотреть, о многом договориться заново. Возрождение России немислимо без нового взгляда на образование, без нового отношения к учителю как к главному лицу в этой важнейшей сфере нашей жизни.

В завершение хотел бы несколько слов сказать о том, о чем наверняка думает каждый. Конечно, мы недостаточно внимания уделяем материальному содержанию людей, работающих в социальной сфере, в бюджетной сфере, в том числе и в той сфере, в которой вы трудитесь. Мы не имеем права давать необоснованных обещаний, тем более находясь в условиях предвыборной кампании, но реально должны оценить возможности и делать то, что необходимо делать уже сегодня. Правительство наметило с 1 апреля текущего года повысить заработную плату в бюджетной сфере в 1,2 раза. Это немного, но мы это сделаем, и это первый шаг. Повторяю: это только первый шаг.

Здесь говорили о моральном поощрении учителей. Мы целиком и полностью согласны с этим, и в самое ближайшее время официально восстановим почетное звание «Народный учитель Российской Федерации».

И последнее. Преклоняясь перед вашим талантом, перед духом подвижничества, а учитель в России всегда был подвижником, хочу еще раз сказать огромное спасибо всем российским педагогам, воспитателям, учителям, преподавателям! Хочу пожелать успехов в очень нелегкой деятельности, а вашему двухдневному форуму — плодотворной, с хорошими результатами работы. Всего вам самого доброго!



Основные задачи и направления развития образования стали темой доклада на форуме российских просвещенцев министра образования РФ В.М.ФИЛИПОВА.

### **РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Уважаемые участники совещания!

Прежде чем перейти к изложению основных задач и направлений развития российского образования, необходимо подчеркнуть, что, несмотря на все трудности прошедшего десятилетия, система образования России не только сохранилась как одна из признанных, крупнейших в мире образовательных систем. По ряду направлений за прошедшее десятилетие в системе образования России произошел целый ряд прогрессивных структурных и функциональных изменений. Вот лишь некоторые из них.

1. Российская система образования в 90-е годы получила в виде закона «Об образовании» и закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» одно из самых прогрессивных в мире законодательств, устанавливающее обширную автономию учреждений, особенно — профессионального образования, и широкие академические свободы в реализации образовательных программ.

2. Сделаны конкретные шаги на пути гуманизации образования, обращения к личности обучаемого и воспитанника, особенно в системе дошкольного образования.

3. Одной из примечательных характеристик общего образования стала его вариативность: стабильно растет число новых видов образовательных учреждений — лицеев, гимназий и образовательных центров, которые позволяют лучше учитывать разнообразие познавательных интересов учащихся и шире внедрять личностно-ориентированные технологии обучения и воспитания. Сегодня более 2,5 млн детей обучается в 7,5 тыс. профилированных школ.

4. Качественные изменения произошли в содержании общего образования, где до 25 % учебного плана теперь составляет время на предметы регионального и школьного компонентов. Существенно обогащено содержание общего образования в

области обществознания, экологии, технологии, информатики, граждановедения, экономики, основ безопасности жизнедеятельности.

Складывающаяся вариативность обеспечивается многообразием учебной литературы. Если в советской школе использовалось около 130 наименований учебников, то на сегодня для школ выпущено более 1000 наименований учебников только по федеральному компоненту.

5. В области профессионального образования также достигнут целый ряд прогрессивных количественных и качественных изменений. При самом высоком показателе в СССР — 219 студентов на 10 тыс. населения — сегодня в России 260 студентов на 10 тыс. населения. Более того, по доле студентов высшего и среднего профессионального образования Россия достигла показателя 400 студентов на 10 тыс. населения, что является одним из самых высоких показателей среди всех стран мира.

6. В 90-е годы в российской системе образования были впервые внедрены государственные образовательные стандарты для начального, среднего и высшего профессионального образования с учетом принципов автономии учебных заведений в разработке и реализации образовательных программ.

7. Кардинальные изменения произошли в высшем образовании. Во-первых, здесь введена многоуровневая система подготовки специалистов, которую сегодня успешно реализуют 165 вузов. Во-вторых, усилилась фундаментализация содержания программ высшего образования, что повлекло за собой существенное сокращение номенклатуры специальностей, а также стало основой для преобразования институтов в университеты. В-третьих, по объему и широте дисциплин социально-экономического цикла образовательно-профессиональные программы российского высшего образования без преувеличения теперь можно отнести к одним из лучших в мире.

8. Важнейшими элементами российской системы образования стали процедуры аттестации, лицензирования и аккредитации. Эти новые формы, призванные обеспечить контроль качества образования и сохранить единое образовательное пространство в Российской Федерации, при соблюдении автономии образовательных учреждений и академических свобод преподавателей реально входят в нашу практику.

9. В условиях резкого снижения бюджетного финансирования системы образования подобные достижения были бы невозможны без формирования в 90-е годы практически «с нуля» негосударственного сектора профессионального образования. Сегодня в России действует около 400 негосударственных высших учебных заведений, в которых обучаются 270 тыс. студентов.

Вместе с тем разразившийся в последнее десятилетие социально-экономический кризис в стране поставил перед системой образования России целый ряд острых проблем. Разрешите остановиться лишь на ключевых и определить возможные пути их решения.

Естественно, к числу судьбоносных относится **проблема финансового и материально-технического обеспечения**, ибо их дефицит поставил многие образовательные учреждения, особенно общего и начального профессионального образования, на грань выживания. Если в 1992 году доля расходов на образование в федеральном бюджете составляла 5,85 %, то в последующие годы она неуклонно снижалась, составив в 1998 году лишь 3,45 %.

Каковы здесь возможные перспективы и меры?

*Во-первых*, вынесенный на обсуждение проект Национальной доктрины образования в Российской Федерации законодательно определяет приоритетные параметры финансирования системы образования, в том числе их поэтапное увеличение до показателей в развитых странах мира.

*Во-вторых*, в последние полтора года стала реальностью положительная тенденция роста расходов на образование — с 3,45 % в 1998 году эта доля в федеральном бюджете увеличилась до 3,63 % в 1999 году и до 3,75 % в 2000 году. Казалось бы, прирост незначительный, но в 1999 году за счет этого удалось обеспечить увеличение и своевременность выплат в полном объеме стипендий и заработной платы учреждениям федерального ведения. В 2000 году впервые за последние 5 лет в бюджете предусмотрены существенные средства на статью «прочие расходы», в том числе — на капитальный ремонт, приобретение оборудования, а также на оплату коммунальных расходов.

Вместе с тем очевидно — в ближайшие годы бюджетных средств будет явно не хватать для решения копившихся годами финансовых и материально-технических проблем. В этих условиях необходимо дальнейшее развитие многоканального финансирования учреждений образования из бюджетов различных уровней, привлечение в систему образования внебюджетных средств, в первую очередь за счет расширения дополнительных образовательных услуг и инновационной научной деятельности. О возможностях в этом направлении говорит тот факт, что внебюджетные поступления по учреждениям высшего, среднего и начального профессионального образования только по системе Минобразования России достигли в 1999 году 9 млрд рублей, что составляет около 40 % федерального бюд-

жета на образование. Насущной задачей в этом направлении является разработка адекватных нормативных и правовых актов, в том числе в области льготного налогообложения, стимулирующих привлечение внебюджетных средств в сферу образования. Соответствующие меры по предложениям образовательных учреждений намечены в проектах решений совещания, и такая работа уже ведется в Правительстве России.

Особого подхода требуют финансово-экономические проблемы общеобразовательных учреждений, которые в соответствии с действующим законодательством оказались в ведении муниципалитетов. Предложенный совещанию в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина проект закона «О государственных гарантиях права граждан на получение общего образования» направлен, в частности, на расширение возможностей финансирования и содержания материально-технической базы общеобразовательных школ путем соучреждения их муниципалитетами совместно с субъектами Российской Федерации. Безусловно, положительную роль в улучшении положения в общем образовании должны сыграть также намеченные в решениях Совещания разработка и принятие правовых актов по нормативному финансированию общеобразовательных учреждений.

Предусмотренное Указом Президента России от 31 августа 1999 года создание попечительских советов учреждений общего образования также направлено в первую очередь на расширение помощи общеобразовательной школе. К сожалению, во многих субъектах федерации активная работа по созданию попечительских советов еще не начиналась. Кроме того, назрела необходимость разработки как на федеральном, так и на региональном уровне соответствующих правовых актов по стимулированию привлечения средств в фонды общеобразовательных учреждений и попечительских советов школ.

С проблемами финансирования тесно связаны **вопросы уровня оплаты труда и пенсионного обеспечения в сфере образования.** Для учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования федерального ведения в прошедшем году были решены вопросы своевременной и в полном соответствии с утвержденным бюджетом выплат заработной платы и стипендии. Благодаря активной целевой работе Правительства России совместно с субъектами Российской Федерации удалось также существенно снизить задолженность по заработной плате работникам образовательных учреждений, подчиненных субъектам и муниципалитетам федерации. Так, если на 1 января 1999 года задолженность перед работниками

общеобразовательных учреждений по статье 1 заработной платы составляла 5,9 млрд рублей, то за год она уменьшилась до 2,5 млрд рублей, то есть более чем в два раза. А это означает, что в абсолютном большинстве регионов России одновременно с погашением задолженности происходила в среднем ежемесячная, в полном объеме выплата текущей заработной платы.

Вместе с тем сохраняются проблемы несвоевременности выплат заработной платы работникам общеобразовательных учреждений в ряде субъектов федерации и низкий уровень оплаты труда в целом по системе образования, включая профессиональное образование. Начиная с кризисного августа 1998 года средняя заработная плата работников образования России стала не только ниже средней по отраслям экономики, но она впервые стала ниже прожиточного минимума.

Что в этих условиях планируется предпринять?

*Во-первых*, Председателем Правительства России В.В. Путиным 1 декабря 1999 года поставлена задача — в ближайшие три месяца полностью погасить задолженность по заработной плате перед работниками образовательных учреждений, подведомственных муниципалитетам и субъектам Российской Федерации.

*Во-вторых*, в проекте Национальной доктрины образования предусматривается законодательное закрепление поэтапного увеличения заработной платы и пенсионного обеспечения в сфере образования как в соответствии с действующим законодательством в ближайшие годы, так и в последующем, до уровня общепринятых в развитых странах мира показателей для работников сферы образования относительно других отраслей.

*В-третьих*, Министерство образования готовит предложения об увеличении размеров надбавок за кандидатские и докторские степени аналогично тому, как это было недавно реализовано для научных учреждений российских государственных академий наук.

*В-четвертых*, 1 декабря Председателем Правительства России даны поручения Министерству труда и социального обеспечения подготовить уже в январе этого года совместно с профсоюзами предложения по внесению изменений и дополнений в постановление Правительства России от 22 сентября прошлого года (о пенсиях педагогическим работникам за выслугу лет), а также по увеличению размеров оплаты труда в сфере образования, здравоохранения и культуры.

Аналогично, уже в I квартале этого года в Правительстве России должна быть завершена проработка предложений по улучшению пенсионного обеспечения работников бюджетной сферы. Некоторые параметры в этом направлении также обо-



значены в проекте Национальной доктрины образования. Среди первоочередных мер можно отметить работу по реализации Указа Президента России о пенсионном обеспечении педагогических работников вузов (о размере пенсии в 75 % от заработной платы), а также ведущуюся сейчас совместно с профсоюзами проработку возможностей создания в ближайшее время отраслевой системы пенсионного обеспечения для системы образования.

Этот целый комплекс мер по улучшению оплаты труда и пенсионного обеспечения в сфере образования нам необходимо реализовать, чтобы разрешить обостряющиеся проблемы обеспечения квалифицированными кадрами все уровни российского образования.

Есть еще одна общесистемная, касающаяся всех уровней образования проблема — проблема **обеспечения и контроля качества образования**. Действительно, в условиях резкого относительного снижения затрат на образование — в первую очередь, на обновление учебно-лабораторной и материально-технической базы, во многих случаях возникла опасность снижения качества образования. На решение этих проблем направлена разрабатываемая сейчас Минобразованием совместно с Минэкономки России целевая программа «Индустрия образования». Но одновременно мы имеем значительные организационные резервы обеспечения качества образования, в частности, путем совершенствования организации учебного процесса, внедрения новых педагогических и информационных технологий.

Для общего образования переход к новой структуре и связанные с этим изменения содержания создают хорошую основу для повышения качества образования. Но только содержание, даже в сочетании с хорошей учебно-лабораторной базой, не может обеспечить качественного результата без современных, адекватных педагогических технологий. Поэтому важно предусмотреть, в том числе в проекте Национальной доктрины образования, и практически обеспечить поддержку инновационных подходов — многообразия учебников и видов образовательных учреждений, новых педагогических технологий. Вместе с тем в образовании по любому вопросу, как правило, столько же мнений, сколько педагогов и родителей, а непродуманное массовое внедрение даже теоретически верных идей (как это было недавно с известными аспектами полового воспитания) чревато опасными для детей последствиями. В связи с этим мы планируем поддержку и развитие сети федеральных экспериментальных площадок как на федеральном, реги-

ональном и муниципальном уровнях, так и на базе инициативных образовательных учреждений.

Перед всеми уровнями профессионального образования также остро стоят вопросы обеспечения и **контроля качества образования**. В условиях, когда в ближайшие годы учреждения начального, среднего и высшего профессионального образования вряд ли будут способны регулярно обновлять дорогостоящее современное оборудование для качественного обеспечения учебного и научного процессов, для организации практик, в этих условиях необходимо выстроить новые отношения с производством как на договорной основе, так и на основе соответствующих нормативно-правовых положений на федеральном и региональном уровнях. При этом предстоит большая работа по внедрению в образовательный процесс новых педагогических технологий, опирающихся на современные информационные и телекоммуникационные возможности, предусматривающие более активное участие студентов и учащихся в реализации текущего учебного процесса. Мировой опыт организации науки в университетах показывает также, что мы обязаны обеспечить резкое увеличение использования инновационного потенциала науки высшей школы как в отраслях, так и в регионах. Без внедрения всего этого в практику нашей системы профессионального образования она из передовых рискует оказаться на обочине истории.

Важным резервом повышения качества образования на всех уровнях является совершенствование процедур аттестации педагогических кадров, а также лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений. Сейчас педагогической общественностью, в профсоюзе работников народного образования и науки обсуждаются проект Положения о порядке аттестации учителей в общеобразовательных учреждениях, а также проект Положения о порядке присвоения ученых званий в высших учебных заведениях. Разрабатываемые к введению в 2000 году, эти Положения должны носить прежде всего стимулирующий характер, направляющий педагогов при безусловном сохранении академических свобод на необходимость повышения своего педагогического мастерства.

С января этого года Минобразование перешло к единой процедуре, объединяющей лицензирование, аттестацию и аккредитацию вузов, что существенно сокращает время проведения указанных процедур, повышает их эффективность и ведет к сокращению расходов высших учебных заведений. Дальнейшее совершенствование процедур аттестации и аккредитации учреждений профессионального образования должно идти по

пути более активного взаимодействия в этом процессе субъектов федерации с профессиональными ассоциациями — советами ректоров регионов, отделениями Союза директоров вузов и ассоциации «Роспрофтех», повышением их роли и ответственности. В первую очередь это относится к анализу качества дистанционного образования (при безусловной его перспективности), а также к деятельности многочисленных филиалов вузов — они у нас теперь есть в большинстве райцентров России, что, мягко сказать, не прибавило в мире авторитета нашей системе образования и его качеству.

Особого внимания требует деятельность негосударственного сектора высшего образования, в чем активно оказывается заинтересована и сама Ассоциация негосударственных вузов. Очевидно, что существующая практика фактически заявительного характера открытия негосударственных вузов (когда при получении лицензии объектом рассмотрения являются в основном санитарные, в лучшем случае — условия кадрового обеспечения, а предлагаемые образовательные программы предметом анализа при выдаче лицензии не являются), как показал опыт, требует новых решений, в том числе и на уровне совершенствования законодательства.

Значительным резервом обеспечения качества образования, улучшения координации деятельности всех уровней образования и повышения эффективности выделяемых на образование средств является разработка комплексных программ поддержки и развития региональных систем образования. На сегодня такие региональные программы развития есть в 79 субъектах Российской Федерации. Но задача создания новых и обновления действующих региональных программ развития образования становится особенно актуальной в свете предстоящих серьезных структурных изменений в системе дошкольного, общего среднего и профессионального образования, которые грянут в связи с проблемами демографического спада. Уже в ближайшие 3 года детей в начальной школе будет на 30 % меньше, чем это было 5 лет назад; через 9 лет количество детей в средней школе вообще уменьшится на треть. В связи с этим особого внимания и особых решений потребуют обостряющиеся проблемы малокомплектных сельских школ — а таковых у нас почти 40 % от всех школ страны. Число выпускников школы к 2009 году станет почти на 300 тыс. меньше, чем число бюджетных (бесплатных) мест приема в учреждения профессионального образования всех уровней. Причем к 2009 году, это — в целом по стране, а в ряде регионов — Северо-Западном, Центрально-Европейском и некоторых других, такие

процессы наступят уже через 5—6 лет, что требует проработки адекватных решений уже сегодня.

Предметом особой заботы в ближайшее время должна стать задача восстановления системы образования Чеченской Республики, где во многих случаях, особенно — в сельских районах, дети в течение четырех последних лет вообще не посещали школу. Уже 1 февраля на расширенной коллегии Министерства образования будет утверждена Программа мер по восстановлению системы образования в Чечне на всех уровнях — от дошкольного до высшего образования.

\* \* \*

После краткого анализа наших общесистемных проблем разрешите теперь затронуть некоторые наиболее важные проблемы отдельных уровней образования.

Острой во многих муниципальных образованиях России стала проблема **доступности дошкольного образования**. За период с 1993 года закрыто более 20 тыс. дошкольных образовательных учреждений, а число мест в детских садах сократилось на 2,4 млн, то есть более чем на треть. С одной стороны, здесь — последствия демографического спада и положительный результат введения полугодового оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком и трехлетнего соответствующего неоплачиваемого отпуска, что фактически привело к резкому сокращению ясельных групп. С другой стороны — невозможность родителей, особенно — в сельской местности, в условиях низкого уровня жизни и задержек в выплате заработной платы оплачивать содержание детей в детских садах. То, что на сегодня в целом по стране лишь около 50 % детей дошкольного возраста посещают детские сады, требует анализа конкретных ситуаций в регионах Российской Федерации. Отсутствие внимания и адекватных социально-экономических решений в этом направлении, как известно, уже сейчас создает проблемы равного начального старта для детей в начальной школе. В перспективе, по мере создания условий для реализации 12-летнего общего образования, в соответствии с мировыми тенденциями с 6-летнего возраста, непринятие адекватных мер может привести к еще более серьезным проблемам.

В связи с этим в плане законопроектной деятельности Правительства России на 2000 год предусмотрена разработка законопроекта «О дошкольном образовании в Российской Федерации», где, в частности, будут предусмотрены механизмы поддержки ведомственных и муниципальных учреждений дошкольного образования.

кольного образования, создание условий по привлечению инвестиций для их материального обеспечения. Кроме того, предполагается расширение практики новых, экономически целесообразных форм дошкольного образования.

Поскольку рассмотрение новой Думой указанного законопроекта может затянуться, Министерством образования уже внесены в Правительство России соответствующие проект Указа Президента России «О гарантиях права граждан Российской Федерации на получение дошкольного образования» и проект Постановления Правительства «О мерах по сохранению и развитию системы дошкольного образования».

\* \* \*

**В области общего образования за прошедшее десятилетие обострилась совокупность проблем, характеризующая несоответствие содержания и структуры общего образования интересам личности и возможностям учащихся.** Ключевыми стали проблемы экстенсивного расширения содержания образования и интенсификации нагрузки на ученика и учителя. Наряду с тем, что расширялись под предлогом необходимого обновления знаний соответствующие разделы по физике, химии, биологии и другим предметам, вводился также целый ряд новых предметов регионального и федерального компонентов — информатика, граждановедение, основы экономики, экология, основы государства и права, основы безопасности жизнедеятельности и т.п.

Содержание общего образования принципиально не пересматривалось за последние 30 лет, а когда делались отдельные, бессистемные попытки пересмотра содержания по некоторым предметам, например, по математике, то это приводило к негативным последствиям. Разработка новых стандартов общего образования предусмотрена законом «Об образовании» 1992 года, но в течение почти 8 лет образовательное сообщество оказывалось бессильным в решении этой проблемы.

В итоге за последние 30 лет число предметов в школе увеличилось почти на треть, а недельная нагрузка на ученика возросла в 1,5—2 раза в зависимости от вида образовательного учреждения. Осложняет ситуацию и то, что срок обучения при сравнимых объемах содержания в российской школе на 2—3 года меньше, чем в абсолютном большинстве стран мира. Хотя главное — не в том, что теперь уже на 12—13-летнее полное среднее образование перешли все страны не только Западной, но и Центральной и Восточной Европы, включая страны Бал-

тии, Белоруссию, Молдову и Украину. Главное — в наших результатах, а они таковы:

1. Снижение качества общего образования, когда, согласно официальным данным, около половины учащихся школ не осваивают необходимого содержания по естественно-научным предметам.

2. Колоссальные физические и нервные перегрузки детей. В совокупности с неблагоприятной социально-экономической и экологической ситуацией это приводит к тому, что только 15 % детей заканчивают школу без хронических заболеваний.

3. Практическое отсутствие направленности общеобразовательных программ на воспитание здорового образа жизни, низкая практическая ориентация предлагаемых знаний и умений в средней школе. Мы много говорили о гуманитаризации общего образования, а число часов на русский язык и литературу сократили за последние тридцать лет с 800 до 600 часов. В итоге многие вузы вынуждены сейчас вводить на первых курсах преподавание русского языка, ибо даже поступившие в вуз студенты не способны грамотно писать и изъясняться!

Наконец, нас всех — и педагогов, и родителей, не может устраивать такое положение, когда поступление в высшие учебные заведения выпускникам школ обеспечивается в основном либо через репетиторство, либо через платные курсы при вузах, либо, в лучшем случае, через специальную подготовку профилированных классов школы, но за которую, как правило, родителям приходится платить.

В содокладе президента Российской академии образования будут изложены содержательные аспекты новой Концепции структуры и содержания общего среднего образования. Разрешите затронуть лишь некоторые вопросы практической реализации Концепции.

*Прежде всего следует отметить*, что никакого массового перехода российского общего образования на новую структуру в ближайшие три-четыре года не будет и не может быть, ибо предстоит напряженная работа по подготовке нового содержания общего образования и его учебно-методического обеспечения, а не перераспределение на 12 лет ныне существующего содержания 11-летней школы.

В ближайшее полугодие предстоит разработать, очевидно, на конкурсной основе, варианты образовательного стандарта и базисного учебного плана в свете принимаемой Концепции. Далее предстоит широкое обсуждение — педагогической и научной общественностью, в субъектах Российской Федерации, на августовских педагогических чтениях разработанных вариантов, с

тем чтобы осенью этого года выбрать оптимальные проекты государственного образовательного стандарта и базисного учебного плана.

После этого предстоит написание, также на основе конкурса авторов и издательств, новых учебников и апробация их с 2001/2002 учебного года в экспериментальном порядке в отдельных школах и в отдельных субъектах Российской Федерации. Кстати, еще два года назад Россия получила от Международного банка реконструкции и развития кредит под Инновационный образовательный проект, и в настоящее время имеются необходимые средства для разработки и написания около 300 учебников нового поколения для общего и начального профессионального образования. Этап апробации учебников занимает, как правило, около двух лет, и таким образом даже в этом идеальном варианте реализация новой структуры и содержания общего образования возможна в целом по стране лишь с 2003—2004 годов.

Вместе с тем мы не можем в течение всего этого периода безучастно наблюдать за проблемами нашего сегодняшнего общего образования. Поэтому предлагаемые проекты решений Совещания по этому вопросу определяют разработку и принятие ряда первоочередных мер по улучшению состояния в общем образовании, в том числе в области **образования детей с ограниченными возможностями здоровья**, для которых предусмотрено создание специальной коррекционно-развивающей системы получения образования любого уровня.

\* \* \*

В настоящее время мы с удовлетворением можем констатировать активизацию развития **дополнительного образования детей**. Сегодня учреждения дополнительного образования посещает более 8 млн детей. Практически ежегодное увеличение в последние три года сети и контингента обучающихся в этой системе показывает востребованность этой формы образования. Вместе с тем в целом ряде регионов расширение системы дополнительного образования детей происходит пока очень медленно. Причем анализ показывает, что это не всегда напрямую связано только со сложным финансово-экономическим положением субъектов федерации — многое зависит от найденных организационно-экономических решений. С учетом необходимости дальнейшей активизации и повышения эффективности профилактической работы по предупреждению преступности, наркомании среди детей и молодежи, по поручению

Председателя Правительства В.В.Путина на заседании Правительства России уже в этом месяце будет рассмотрен вопрос о дальнейшем развитии системы дополнительного образования детей. В этом же году в субъектах Российской Федерации предстоит на основе принятой в октябре 1999 года Федеральной программы развития воспитания разработать и принять соответствующие региональные программы.

В области **профессионального образования** одной из основных задач в ближайшие годы будет усложненная неопределенными социально-экономическими прогнозами задача подготовки кадров специалистов с учетом одновременно как отраслевых, так и региональных потребностей. По этим вопросам в ближайшие месяцы соответствующая стратегия будет обсуждаться на совместном заседании коллегий Министерства образования и Минтруда России.

Для учреждений начального профессионального образования Правительством России уже утверждена соответствующая Концепция реформирования, предусматривающая стратегию передачи в перспективе учреждений профобразования в ведение субъектов федерации. На сегодня 6 субъектов Российской Федерации приняли такие училища в свое ведение полностью, в 13 регионах финансирование их ведется за счет бюджетов субъектов федерации при сохранении этих объектов в федеральной собственности. Но успешная реализация этой Концепции по передаче учреждений начального профобразования в субъекты федерации в условиях, когда там даже для учителей школ не хватает заработной платы, такая «реформа» могла привести к разрушению системы начального профессионального образования.

И все же и здесь нам необходимо более активное продвижение, по расширению практики соучредительства, распределения полномочий, имея в виду, в частности, закрепление финансирования учреждений начального профобразования и содержания материально-технической базы училищ и лицеев из средств бюджетов различных уровней. В некоторых регионах идут дальше — обсуждаются вопросы передачи учреждений начального профобразования в ведение муниципалитетов. При этом, естественно, появляются ограничения по поступлению молодежи в эти училища из других районов, поэтому такие предложения требуют поиска адекватных решений. Наконец, в 2000 году предстоит на основе анализа сложившейся практики ответить на возникшую в последние годы, даже вопреки действующему законодательству, проблему реализации программ среднего профессионального образования в учреждении



ях начального профобразования — необходимо определиться, когда для этого есть потребности и возможности, а в каких случаях это может снизить качество соответствующего уровня образования.

Для учреждений среднего профессионального образования Концепция развития будет обсуждаться коллегией министерства уже 18 января. И здесь важно определить, в том числе и завтра на секции нашего совещания, оптимальные, соответствующие тенденциям и отвечающие реалиям направления развития.

Проблема сочетания профессионально-отраслевого и регионального заказа на подготовку специалистов стала актуальной и для высшего образования, в условиях, когда в большинстве вузов России около 80 % студентов — жители данного региона. Важным элементом «обратной связи», учета потребностей рынка труда должны стать региональные информационные центры поддержки трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования, которые в рамках соответствующей Программы Минобразования мы планируем в ближайшие полтора года создать на базе региональных центров информатизации во всех регионах России. При этом предстоит объединить вышеуказанные центры в единую общероссийскую информационную систему поддержки трудоустройства выпускников, а также сделать более системным взаимодействие вузов с работодателями.

В тяжелейших условиях пока еще не сложившейся российской рыночной экономики особого внимания и поддержки требует классическое университетское образование, которое является основой для подготовки высококвалифицированных научных кадров, способных поддержать и развить научный потенциал России, обеспечить ее конкурентоспособность на мировом рынке. В связи с этим Министерством образования совместно с Министерством науки и технологий прорабатываются предложения о введении статуса «исследовательских университетов» и целевой поддержке ведущих высших учебных заведений.

Говоря о подготовке современных инженерных кадров, без чего невозможно становление и развитие промышленности и экономики в целом, надо отметить принципиальное решение, принятое в прошлом году Российской ассоциацией инженерного образования. С учетом мировых тенденций и требований постиндустриального общества инженерные вузы взяли резкий курс на фундаментализацию подготовки инженерных кадров, сократив число специальностей и направлений подготовки с 305 до 72, при этом существенно расширив и обогатив практику многоуровневой подготовки специалистов.

\* \* \*

Особую роль для всех уровней российского образования играет система педагогического образования, охватывающая 428 педагогических институтов и университетов и педагогических колледжей. Помимо этого, подготовка педагогических кадров ведется в 61 «классическом» университете и в 22 отраслевых вузах. Изменения последнего десятилетия поставили целый ряд новых проблем в подготовке современных педагогов; пока еще эти проблемы, как показало недавнее заседание коллегии министерства, не нашли адекватного решения. Система педагогического образования по-прежнему готовит большинство учителей за 5 лет по сдвоенным специальностям, а на практике менее 30 % из них используют вторую специальность — здесь резервы экономии средств и повышения качества подготовки специалистов. Педагогические вузы слабо используют возможности многоуровневой подготовки специалистов и в то же время не удовлетворяют запросы гимназий, лицеев на учителей, способных вести преподавание в профилированных классах. В условиях, когда до 40 % приема в педагогические вузы — целевой прием из сельской местности, а около 90 % студентов — жители данного региона, необходима комплексная координация деятельности педагогических вузов с основным потребителем — системой общего образования субъекта федерации. Объективно надо отметить, что в целом ряде регионов есть интересный опыт взаимодействия педагогических вузов и колледжей с органами управления образованием по координации работ, вплоть до согласования учебных планов, организации практик в подготовке будущих учителей для конкретных школ, гимназий и лицеев.

Таким образом, признавая важность и необходимость сохранения в целом уникальной системы российского педагогического образования, нам необходимо уже в этом году разработать и принять комплексную программу развития среднего и высшего педагогического образования, отвечающего потребностям практики в условиях реализации новой структуры и содержания общего образования.

Одновременно остро стоит вопрос подготовки современных, в первую очередь молодых, кадров педагогов для высшей школы страны, способных обеспечивать разработку и реализацию новых педагогических технологий на базе все расширяющихся информационных и телекоммуникационных возможностей.

В ближайшие годы предстоит уделить особое внимание разрешению накопившихся проблем в области **послевузовского образования и аттестации научных кадров — кандидатов**

**и докторов наук.** С одной стороны, в условия многоуровневой системы высшего образования «бакалавр» — «специалист» — «магистр», оказалась вписанной механически аспирантура, без учета специфики предшествующих образовательно-профессиональных программ. С другой стороны, нельзя мириться с тем, что число аспирантов, представляющих диссертации к защите, составляет около 27 %, а число защищающих диссертации в установленный срок — менее 10 %. Как быть при этом с аттестацией программ аспирантуры в вузах, если действующий закон разрешает положительную аттестацию только при положительной итоговой (подчеркиваю — итоговой) аттестации не менее 50 % выпускников? Очевидно, один из путей в этом направлении — разработка и реализация в аспирантуре как исследовательских, так и педагогически ориентированных образовательно-профессиональных программ.

Еще одна новая серьезная проблема подготовки научных кадров: в условиях снижения академической мобильности ученых, аспирантов возникла угроза разрыва научных связей, замыкания научных школ на региональном уровне. В связи с этим Министерством образования совместно с Российской академией наук, Министерством науки и технологий, в том числе в рамках федеральной целевой программы «Интеграция фундаментальной науки и высшего образования», разработана специальная Программа целевой аспирантуры для молодых ученых на базе ведущих университетов и научных центров России.

В 2000 году предстоит завершение многоплановой работы по совершенствованию государственной системы аттестации научных кадров. Очевидно, что нельзя мириться с такими фактами, когда, например, в РСФСР было около 1 500 диссертационных советов, а за прошедшее десятилетие их число увеличилось еще на 1 500. При этом почти в 800 советах за год защищалось по 1—2 диссертации, словно такие советы создавались разовым образом для защиты одной чьей-то диссертации.

Поэтому в 1999 году Минобразованием совместно с Российской академией наук и Министерством науки и технологий, при активном участии отраслевых государственных академий наук, было разработано и проведено широкое общественное обсуждение нового Положения о порядке присуждения ученых степеней, а также нового Положения о ВАКе — Высшей аттестационной комиссии; Правительством России утвержден новый ее состав. Более чем на 60 % обновлены составы экспертных советов ВАКа.

Завершается общественное обсуждение проекта нового Положения о диссертационных советах, и уже в этом году планируется его введение в действие. На основе этой предварительной работы в 2000 году предстоит осуществить пересмотр сети диссертационных советов — сокращение их количества примерно вдвое, очевидно, как на основе анализа их предыдущей деятельности, так и с учетом наличия ведущих научных школ и потребностей регионов. При этом мы должны устранить порочную практику последних лет, когда защита диссертации стала возможной во многих диссертационных советах только при условии оплаты от 500 до 2000 долларов за так называемые дополнительные услуги.

Существенного переосмысления в новых условиях требует **система дополнительного профессионального образования.** Отраслевой принцип построения советской экономики и системы образования привел в свое время к созданию уникальной системы институтов повышения квалификации: сегодня в России их более тысячи. Наученные горьким опытом синдрома перестройки всего и вся, мы, естественно, не можем ставить вопрос о разрушении этой масштабной системы, которая, кстати, на 3/4 обеспечивает себя за счет собственных, внебюджетных средств.

Речь о другом. В условиях резкого спада в ближайшее десятилетие, по демографическим причинам, платного образования по основным образовательным программам, необходимо обеспечить более активное включение в развитие сферы дополнительных образовательных услуг учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования. Не обедняем ли мы учебный процесс, в том числе и экономически, отрывая его от насущных потребностей практики, когда, например, по мнению большинства субъектов федерации, их педагогические вузы не могут вести повышение квалификации учителей и регионы размещают соответствующие заказы в своих областных институтах усовершенствования учителей? Требуют новых решений на федеральном уровне вопросы участия работодателей, предприятий всех форм собственности в обеспечении, прежде всего финансовом, повышении квалификации своих работников. По всем этим вопросам планируется в 2000 году внести законопроект «О дополнительном образовании», по которому уже проведены Парламентские слушания, и принять соответствующее постановление Правительства Российской Федерации.

\* \* \*

На нашем форуме присутствуют делегации министерств образования Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана, Украины. В целях поддержки и развития интеграционных процессов и расширения возможностей академической мобильности для учащихся наших стран реализация любых инновационных подходов в образовании требует координации соответствующей деятельности государствами — участниками СНГ. Это относится как к общему образованию, так и к начальному, среднему и высшему профессиональному образованию, к системе присвоения ученых степеней и званий. В рамках СНГ нам предстоит кропотливая работа по сохранению и укреплению общего образовательного пространства, которое бы способствовало развитию наших систем образования на конкурентоспособном уровне в сравнении со всеми другими образовательными системами.

\* \* \*

В завершение следует подчеркнуть — в мире не существует идеальных систем образования: каждая такая система основывается на культурно-исторических традициях своих государств и зависит от асоциально-экономических и политических реалий в стране. В российском обществе, в российской системе образования есть огромные научный, культурный и духовный потенциал и возможности, способные обеспечить наше дальнейшее поступательное развитие. Поэтому при всей необходимости, как было показано, принятия назревших решений, в их реализации надо опираться прежде всего на положительный опыт и традиции, заложенные в нашем обществе и в нашем образовании. Ведь не случайно, когда в прошлом году 31 наш школьник участвовал в международных олимпиадах по математике, физике, химии, биологии, экологии, информатике, географии, из тридцати одного 29 стали победителями и призерами этих международных олимпиад. Такого результата не имеет ни одна страна в мире!

\* \* \*

К решениям нашего совещания российская система образования шла в течение всего прошедшего десятилетия. Сегодня мы имеем уникальную возможность на базе Национальной

доктрины определить основной вектор развития российского образования на ближайшие десятилетия. На основе рассматриваемой Концепции структуры и содержания общего образования мы можем сохранить все то лучшее, что было в советской школе, и создать еще более лучшую — новую школу для новой России!

Разрешите в заключение поблагодарить всех вас, а в вашем лице — 3-миллионную армию педагогов, которые в тяжелейших условиях сохранили и продолжают развивать уникальную российскую систему образования во имя лучшего будущего наших детей, на благо России!

**ОБРАЩЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ВСЕРОССИЙСКОГО  
СОВЕЩАНИЯ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ  
К ИСПОЛНЯЮЩЕМУ ОБЯЗАННОСТИ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ПРАВИТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На протяжении многих лет традиционно лидирующее положение России в мире, ее статус как великой державы обеспечивались уникальной, стабильной системой образования, имеющей богатые традиции и общепризнанные достижения. В стенах российских учебных заведений подготовлено немало выдающихся деятелей, которые составляют национальную гордость нашего государства.

На исходе десятилетия глубоких перемен и преобразований, разительно изменивших социально-экономические, политические условия и духовно-культурное бытие народа, мы констатируем, что отечественная система образования, несмотря на серьезные — прежде всего финансово-материальные — трудности, сохранила, а по ряду важных направлений усилила свой потенциал, став существенным фактором социальной стабилизации. Российское образовательное пространство остается единым, обеспечивая не только общеобразовательную и профессиональную подготовку детей и молодежи, но и в значительной степени — социально-культурную и духовно-нравственную целостность общества и преемственность его поколений.

Российское образование доказало свою способность решать сложнейшие задачи, не допуская сбоев и ломки системы, терпеливо и самоотверженно преодолевать объективные и субъективные трудности. Но нельзя не видеть, что оно как никогда остро нуждается в государственной заботе и поддержке. Его материальная база в значительной степени выработала свой ресурс, недопустимо низким является уровень оплаты труда работников образования, не обеспечивающий даже прожиточного минимума. И без того сложное положение работников усугубляется длительными задержками выплаты заработной платы во многих регионах.

Огромную тревогу педагогического сообщества, всей российской общественности вызывает прогрессирующее ухудшение здоровья детей, их духовно-нравственное неблагополучие. Недостаточным является внимание государства и общества к наименее социально защищенным категориям детей, сиротам,

инвалидам, детям вынужденных мигрантов, переселенцев и малочисленных народов Российской Федерации, а также тем, кто оказался вне семьи и школы. Во многих случаях уже возникли зоны бедствия, и только принятие экстренных конкретных мер способно переломить негативные тенденции. В трудном положении находятся учреждения образования на селе.

Со стороны государства необходимы конкретные меры по реализации провозглашенной приоритетности образования, согласованных действий всех ветвей власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Необходимо совершенствование нормативно-правовых основ функционирования системы образования с целью обеспечения реальной академической и финансово-хозяйственной самостоятельности учебных заведений, обеспечения реальных прав граждан на образование. При этом использование системой образования своих внутренних ресурсов не должно служить поводом для уменьшения объемов государственного финансирования и государственного участия в образовании.

Участники Всероссийского совещания работников образования — пять тысяч представителей всех уровней образования из 89 субъектов Российской Федерации от имени трехмиллионного отряда учителей, воспитателей, преподавателей, управленцев, десятков миллионов учащихся и их родителей обращаются с предложениями:

*К исполняющему обязанности Президента, Правительству и Федеральному Собранию Российской Федерации:*

— придать Национальной доктрине образования в Российской Федерации статус Федерального закона Российской Федерации и принять этот важнейший документ в первом полугодии 2000 года;

— принять меры, в том числе законодательные, по повышению статуса педагогических, научно-педагогических работников;

— внести и принять необходимые дополнения и изменения в федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», отражающие реальные изменения в условиях функционирования образовательных учреждений, разработать и принять федеральные законы, регламентирующие деятельность начального и среднего профессионального, а также дополнительного образования;

— рассмотреть вопрос о необходимости разработки и принятия кодекса законов об образовании на основе принципов Национальной доктрины образования в Российской Федерации;



— принять одобренный настоящим совещанием проект закона Российской Федерации «Об обеспечении государственных гарантий права граждан на общее образование»;

— принять закон Российской Федерации «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике», а также внести изменения и дополнения в закон Российской Федерации «О науке и государственной научно-технической политике» в части, касающейся обеспечения эффективности инновационной деятельности в учреждениях профессионального образования;

— принять законы Российской Федерации «О дополнительном образовании» и «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»;

— внести в Гражданский и Налоговый кодексы Российской Федерации поправки, предусматривающие освобождение учреждений образования от всех видов налогов на доходы от уставной деятельности, реинвестируемые в учебный, научный и воспитательный процессы, поддержание и развитие материальной базы, повышение квалификации и переподготовку работников и решение социальных вопросов воспитанников, обучающихся и сотрудников образовательных учреждений;

— внести в бюджетный кодекс Российской Федерации и соответствующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации изменения, предусматривающие бюджетное финансирование учреждений профессионального образования единым трансфертом или с минимальной разбивкой по целевому назначению;

— освободить учреждения образования от уплаты пени и штрафов в государственные внебюджетные фонды при несвоевременном финансировании оплаты труда работников образования;

— провести реструктуризацию задолженности субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в государственные внебюджетные фонды по учреждениям образования с целью решения задачи погашения задолженности по заработной плате работников;

— разработать, законодательно и ресурсно обеспечить выполнение комплекса мер по развитию индустрии образования как материальной основы гарантий его качества, включая формирование государственной целевой программы со статусом Президентской, введение целевого финансирования из федерального бюджета, предоставление ее мероприятиям режима налогового и таможенного благоприятствования;

— в бюджетном и пенсионном законодательствах предусмотреть систему мер, обеспечивающих планомерное повыше-

ние заработной платы и пенсионного обеспечения работников образования;

— в качестве первоочередных мер:

изыскать средства и провести повышение заработной платы работников образования в целом за 2000 год в 1,5—2 раза путем увеличения тарифных ставок (окладов) по ЕТС, доплат, надбавок и других выплат;

установить надбавки за стаж педагогической работы; повысить уровень доплат и надбавок за наличие ученой степени и занимаемые должности, в том числе установить их для преподавателей учреждений общего среднего, начального профессионального и дополнительного профессионального образования;

установить всем педагогическим работникам, имеющим стаж более 25 лет, государственные пенсии за выслугу лет;

— повысить ответственность всех ветвей и уровней власти и должностных лиц за неисполнение законодательства в области образования.

*Исполняющему обязанности Президента Российской Федерации:*

— учредить почетное педагогическое звание «Народный учитель Российской Федерации»;

— издать Указ Президента Российской Федерации «О федеральных исследовательских университетах Российской Федерации»;

— рассмотреть вопрос о формировании государственной целевой программы со статусом Президентской, направленной на поддержку надлежащих условий воспитания детей в семье (условное название — «Крепкая семья — перспективное детство»).

*Правительству Российской Федерации:*

— принять постановление Правительства Российской Федерации и разработать необходимые законопроекты, устанавливающие порядок, сроки и меры по реализации одобренной настоящим совещанием Концепции структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе);

— восстановить размеры тарифных коэффициентов ЕТС, действовавшие до 1 апреля 1999 года;

— подготовить и утвердить перечень и порядок расходования внебюджетных средств образовательных учреждений, реинвестируемых в образование;

— провести организационную работу и обеспечить ресурсную поддержку централизованного тестирования выпускников

общеобразовательных учреждений в целях как оценки качества образовательного процесса в школе, так и отбора претендентов на получение среднего и высшего профессионального образования;

— принять постановление Правительства Российской Федерации «О мерах государственной поддержки и развития в Российской Федерации системы повышения квалификации и переподготовки руководителей и специалистов», предусмотрев более широкое использование для этих целей потенциала учреждений профессионального образования с учетом изменения в демографической ситуации в первом десятилетии наступающего века;

— в I квартале 2000 года принять план мероприятий по выполнению решений настоящего Всероссийского совещания работников образования;

— совместно с органами власти и управления субъектов Российской Федерации:

до 15 апреля 2000 года ликвидировать задолженность по заработной плате работникам образования;

решить вопрос о погашении задолженностей, пеней и штрафов по оплате коммунальных услуг учреждениями профессионального образования;

проводить регулярную индексацию заработной платы работникам образования;

разработать и реализовать систему мер по государственной поддержке и содействию трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования, обеспечив координацию действий заинтересованных министерств и ведомств, работодателей.

Участники совещания от лица всех работников сферы образования выражают уверенность в том, что при поддержке Президента, Правительства и Федерального Собрания Российской Федерации научно-методический потенциал, коллективный интеллект, патриотизм и верность своему долгу российских педагогов позволят не только успешно решить острые проблемы самого образования, но и выполнить его историческую миссию по развитию духовного и интеллектуального потенциала общества, который обеспечит возрождение России как великого государства, одного из мировых лидеров XXI века!

Москва, Кремль. 15 января 2000 года

«Народное образование». 2000. № 2

Министерство образования Российской Федерации

**ПРИКАЗ**

от 10 марта 2000 г. № 727

г.Москва

**ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В 2000 г. И ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ  
МЕРАХ ПО ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

Во исполнение решения расширенного заседания коллегии Министерства образования Российской Федерации от 29 февраля 2000 г. № 5, рассмотревшей итоги работы системы образования России в 1999 г. и основные задачи министерства, органов управления образованием, образовательных, научно-исследовательских и других учреждений системы образования в 2000 г., **п р и к а з ы в а ю:**

1. Утвердить одобренные коллегией основные направления деятельности Минобразования России в 2000 г. (приложение) по выполнению задач, поставленных Национальной доктриной образования в Российской Федерации, решений Всероссийского совещания работников образования, положений, содержащихся в выступлении на совещании исполняющего обязанности Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина, а также рекомендаций Политического консультативного совета при Президенте Российской Федерации, принятых на заседании совета 28 января 2000 г., «О вопросах укрепления системы образования в целях повышения интеллектуального и духовного потенциала России».

Считать одной из важных задач министерства организацию работы по реализации положений Национальной доктрины образования в Российской Федерации.

2. Заместителям министра, руководителям структурных подразделений министерства принять необходимые меры для повышения исполнительской и плановой дисциплины; обеспечить соответствие содержания и сроков планов работ структурных подразделений основным направлениям деятельности Министерства.

3. Заместителям министра взять под личный контроль подготовку и проведение в соответствии с графиком, утвержденным приказом Минобразования России от 24 января 2000 г. № 224, зональных совещаний работников образования, на ко-

торых рассмотреть итоги Всероссийского совещания работников образования 14—15 января текущего года, материалы расширенного заседания коллегии Минобразования России от 29 февраля 2000 г. и определить конкретные меры по их реализации.

4. Управлению региональной образовательной политики (Гальскову Е.С.) в срок до 8 апреля 2000 г. представить руководству Министерства информацию о проведенных зональных совещаниях, вопросах и предложениях их участников, требующих рассмотрения в Министерстве образования Российской Федерации.

5. Рекомендовать руководителям органов управления образованием, образовательных, научно-исследовательских и других учреждений сферы образования обсудить итоги зональных совещаний на заседаниях ученых и педагогических советов, собраниях трудовых коллективов.

6. Отделу баз данных и документальной связи (Быстрову И.Е.), Пресс-службе (Омельченко С.В.) организовать информирование заинтересованных органов законодательной и исполнительной власти, а также широкой общественности о результатах работы коллегии и намеченных ею основных направлениях деятельности министерства в 2000 году.

7. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

**Министр  
В. ФИЛИПОВ**

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000 г.**

**По формированию государственной политики в области образования и ее законодательному обеспечению:**

разработка предложений по совершенствованию имеющихся и принятию новых законодательных нормативных актов в соответствии с Национальной доктриной образования в Российской Федерации;

совершенствование законодательной нормативной базы деятельности образования, гарантирующей равный доступ к нему всех граждан страны, сохранение единого образовательного пространства, обеспечение реальной автономии образовательных учреждений, развитие демократической системы образования; подготовка и доработка законопроектов: «О государственных гарантиях права граждан на получение общего образования», «О дошкольном образовании в Российской Федерации», «О дополнительном образовании» и других проектов, предусмотренных планом законотворческой деятельности Министерства на 2000 г.;

формирование структуры управления Федеральной программой развития образования (2000—2005 гг.), разработка и реализация «Перечня первоочередных (на 2000 г.) работ, вытекающих из системы мероприятий Программы» и «Координационного плана совместных действий Минобразования России с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»;

разработка комплексных программ поддержки и развития региональных систем образования, развивающих основные цели и задачи Федеральной программы развития образования с учетом национально-культурных, социально-экономических, экологических, демографических и иных особенностей конкретного региона;

разработка направлений структурной перестройки системы образования с учетом достаточно сложной демографической ситуации в предстоящие 10—15 лет на основе многообразия типов и видов учебных заведений, вариативности образовательных программ, оптимизации направлений подготовки специалистов в соответствии с реальными потребностями рынка труда;

продолжение работы по анализу регионального законодательства в области образования на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, содействие органам государственной власти и управления образованием субъектов Российской Федерации в их законотворческой деятельности.

**По обеспечению и контролю качества образования:**

завершение создания системы преемственных государственных образовательных стандартов и внедрение их в практику деятельности образовательных учреждений; развитие работ по созданию государственных образовательных стандартов нового поколения для профессионального образования;

разработка примерных учебных планов и образовательных программ, учебной и методической литературы, методов и технологий обучения и воспитания на основе целевой программы «Научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение системы образования»;

разработка и реализация комплекса мер по поддержке инновационных подходов к организации образовательного процесса, внедрения новых педагогических технологий, опирающихся на современные информационные и телекоммуникационные возможности, использование инновационного потенциала вузовской науки;

поддержка и развитие сети федеральных экспериментальных площадок на базе инновационно продвинутых образовательных учреждений;

укрепление учебно-лабораторной и материально-технической базы образовательных учреждений на основе реализации целевой программы «Индустрия образования», воссоздание системы обеспечения образовательных учреждений учебной, научной, методической литературой, оборудованием и другими средствами обучения для реализации государственных образовательных стандартов и обеспечения научной деятельности, в том числе на основе собственной инновационной и предпринимательской деятельности по развитию рыночной инфраструктуры в науке и научном обслуживании;

разработка и реализация первоочередных мер по улучшению состояния общего образования, включая нормализацию учебной нагрузки учащихся, усиление направленности общеобразовательных программ на воспитание здорового образа жизни, их практической ориентации и последовательной гуманизации;

реализация программы поддержки сельской малочисленной и малокомплектной школы, разработка специфических проблем содержания и организации учебно-воспитательного процесса в этой школе, усиление его практической направленности в соответствии с условиями современной российской деревни;

разработка и поэтапная реализация основных положений Концепции структуры и содержания общего среднего образования (в 12-летней школе): создание на конкурсной основе вариантов образовательного стандарта и базисного учебного плана в свете Концепции и необходимого программного обеспечения;

разработка научных и методических основ обеспечения и контроля качества образования. Организация конкурса «Внутривузовские системы обеспечения качества подготовки специалистов»;

дальнейшее совершенствование профессионально-квалификационной структуры подготовки специалистов разного уровня с учетом как отраслевых, так и региональных потребностей;

ускорение реструктуризации подготовки кадров различных категорий в соответствии со спросом на рынке труда, осуществление оптимизации сети профессиональных образовательных учреждений;

организация выполнения Программы развития воспитания в системе образования России, принятой в октябре 1999 г., разработка и принятие соответствующих региональных программ;

реализация в каждом образовательном учреждении комплексной системы воспитания как органического компонента образовательного процесса;

разработка государственной концепции совместной деятельности общества, системы образования и средств массовой информации по созданию и распространению образовательных, воспитательных, научно-просветительных программ, передач и других материалов.

**По подготовке, повышению квалификации и аттестации педагогических и научных работников:**

разработка комплексной программы развития среднего и высшего педагогического образования в России, отвечающего потребностям практики в условиях реализации новой структуры и содержания общего образования, оптимизация структуры подготовки педагогических кадров образовательными учреждениями разных типов и видов, расширение возможностей многоуровневой подготовки специалистов на основе координа-



ции работы учреждений педагогического образования и региональных органов управления образованием;

совершенствование аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений и органов управления образованием, повышение стимулирующей роли аттестации в системе переподготовки и регулярного повышения квалификации педагогических и руководящих кадров всех уровней;

реализация мер по улучшению подготовки на современном уровне молодых педагогических кадров для высшей школы, прежде всего путем кардинального повышения эффективности института аспирантуры, разработки и реализации в аспирантуре как исследовательских, так и педагогически ориентированных образовательно-профессиональных программ, осуществление программы целевой подготовки молодых ученых через аспирантуру в рамках федеральной целевой программы «Интеграция фундаментальной науки и высшего образования»;

коренная переработка нормативной базы, регламентирующей вопросы аттестации научных и научно-педагогических работников, в соответствии с новыми положениями о порядке присуждения ученых степеней и о Высшей аттестационной комиссии Министерства образования Российской Федерации, введение в действие нового положения о диссертационных советах и пересмотр сети этих советов с учетом наличия ведущих научных школ и потребностей регионов;

разработка перспективной программы включения учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования в развитие сферы услуг дополнительного профессионального образования с учетом прогнозируемого сокращения платного образования по основным образовательным программам в связи с изменением демографической ситуации в стране.

#### **По вопросам экономики образования, управления и контроля:**

стабилизация и укрепление финансового положения системы образования, разработка и апробация новых финансовых и организационно-экономических механизмов, решение на этой основе материальных проблем работников и обучающихся, задач повышения престижа и социального статуса учителей, профессоров и преподавателей;

разработка предложений по нормативному финансированию образовательных учреждений с учетом специфики регионов, типов, видов и категорий учреждений; опытное внедрение

нормативного метода финансирования образования в отдельных регионах;

создание системы нормативных актов, регулирующих вопросы многоканального финансирования учреждений образования из бюджетов различных уровней, стимулирующих привлечение в сферу образования внебюджетных средств, в том числе за счет расширения дополнительных образовательных услуг и инновационной научной деятельности;

создание органов общественного управления образованием (от попечительских советов образовательных учреждений до соответствующих структур на федеральном уровне) как составной части государственно-общественной системы управления образованием;

разработка правовых актов по стимулированию и юридической регламентации деятельности общественных органов управления образованием по привлечению средств в фонды образовательных учреждений;

завершение перехода на программное управление образованием на федеральном уровне; разработка методического обеспечения проведения этой работы на уровне регионов;

реализация программы создания на базе региональных центров информатизации центров информационной поддержки трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования, которые в последующем должны быть объединены в единую общероссийскую информационную систему поддержки трудоустройства выпускников;

развитие системы взаимодействия территориальных (региональных) органов управления образованием и органов управления трудом и занятостью;

завершение инвентаризации федерального недвижимого имущества учреждений, предприятий и организаций, подведомственных Минобразованию России и формирования на базе Центрального кадастрового бюро Минобразования России единого отраслевого реестра федеральной собственности в целях повышения эффективности управления ею, защиты имущественных прав учреждений образования, оптимизации и сокращения эксплуатационных расходов;

реализация отраслевой программы энергоресурсосбережения; разработка методического обеспечения формирования программ энергосбережения в деятельности образования на региональном и муниципальном уровнях;

завершение отработки нормативной базы по учебному книгоизданию, создание информационного обеспечения системы книгоиздания;

развитие сети коллекторов учебно-наглядных пособий, технических средств обучения и оборудования, а также книгораспределительной сети системы образования за счет средств бюджетов всех уровней;

осуществление совместно с органами управления образованием и образовательными учреждениями мер по сокращению незавершенного строительства объектов образования;

контроль совместно с ЦК профсоюза работников народного образования и науки за своевременной и полной выплатой заработной платы работникам образовательных учреждений федерального подчинения, погашением задолженности по заработной плате работникам сферы образования;

продолжение работы, направленной на решение вопросов поэтапного повышения заработной платы и улучшения пенсионного обеспечения в сфере образования, включая увеличение размеров надбавок за кандидатские и докторские степени, пересмотр повышающих коэффициентов Единой тарифной сетки по оплате труда работников бюджетной сферы, изменения и дополнения правительственных документов о пенсиях педагогическим работникам за выслугу лет, реализацию Указа Президента Российской Федерации о пенсионном обеспечении педагогических работников вузов, проработку возможностей создания отраслевой системы пенсионного обеспечения для системы образования;

совершенствование управления образованием, дальнейший переход от распределительного к регулирующему руководству этой системой с одновременным становлением государственно-общественных форм управления на федеральном, региональном и местном уровнях;

активизация деятельности коллегиальных, в том числе общественных, органов, функционирующих при Минобразовании России: Совета руководителей органов управления образованием субъектов Российской Федерации, Федерального экспертного совета, Научно-технического совета, Экономического совета, других экспертных, консультационных, методических объединений, а также руководящих органов профессиональных союзов и ассоциаций, союзов ректоров высших и директоров средних, начальных профессиональных учебных заведений, привлечение их к выработке, обсуждению и реализации важнейших решений, касающихся деятельности системы образования;

формирование системы государственного и общественного контроля за исполнением законодательства об образовании, требований государственных образовательных стандартов, функционирования системы образования в соответствии с государ-

ственными нормами и нормативами, активизация инспекционно-аналитической деятельности Министерства и органов управления образованием в пределах их компетенции;

создание эффективной модели мониторинга системы образования, развитие его информационно-статистической и социологической базы на основе внедрения современных информационных и телекоммуникационных технологий, формирование профессиональной организационной структуры отраслевой образовательной статистики;

формирование предпосылок для создания независимой государственной аттестационной службы контроля качества образования, обеспечения защиты обучающихся от некачественного образования в образовательных учреждениях, независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;

дальнейшее совершенствование системы лицензирования, аттестации и аккредитации на основе единой процедуры, введенной с января 2000 г., повышение ее эффективности, активного взаимодействия в этом процессе органов управления образованием, администрации субъектов Российской Федерации и профессиональных ассоциаций, ужесточение требований к анализу качества дистанционного образования и к деятельности филиалов вузов и негосударственных образовательных учреждений;

совершенствование организационной структуры центрального аппарата Министерства, уточнение функциональных обязанностей его сотрудников, устранение дублирования в деятельности отдельных подразделений, укрепление исполнительской дисциплины, повышение качества и эффективности управленческих решений.

#### **По организации научных исследований:**

приоритетное проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, инновационных проектов, направленных на научное обеспечение решения важнейших проблем системы образования, основных направлений ее развития;

концентрация средств, выделяемых на развитие научных исследований, их структуризация по приоритетным направлениям: фундаментальных исследований, исследований, направленных на развитие системы образования, исследований в областях критических и социально ориентированных технологий, обеспечение финансирования инноваций в объемах, соответствующих законодательству;

развитие научно-инновационной деятельности как основы повышения эффективности всех этапов научных исследований

высшей школы: фундаментальных исследований, прикладных разработок, деятельности по созданию экспериментальных образцов и организации опытного производства наукоемкой продукции;

расширение контактов с отраслевыми министерствами и ведомствами, направленных на решение приоритетных (неотложных) задач развития экономики, укрепление инновационного потенциала и введение в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности системы образования;

разработка и реализация Концепции государственной научной, научно-технической и инновационной политики в системе образования Российской Федерации на 2000 — 2004 гг.;

обеспечение формирования и ведения реестра научных организаций системы Минобробразования России, завершение реструктуризации сети научных организаций и формирование единого учебно-научно-производственного комплекса отрасли образования;

упорядочение организации и актуализация тематики педагогических исследований научных институтов и центров Минобробразования России, координация их деятельности с соответствующими подразделениями Российской академии образования в рамках реализации совместного решения коллегии Минобробразования России и президиума РАО по данному вопросу;

расширение информатизации процессов обучения в системе образования, широкое внедрение новых информационных технологий в процессы обучения;

развитие инфраструктуры единой телекоммуникационной сети системы образования;

расширение и развитие инфраструктуры научно-технической сферы технопарков, бизнес- и инновационных центров;

формирование завершеного научно-методического обеспечения федеральных целевых и целевых ведомственных программ по развитию отрасли в целом, отдельных уровней образования, конкретных направлений научной и учебной деятельности;

формирование и реализация программы содействия развитию научно-исследовательской работы студентов, поисково-исследовательской деятельности обучающихся в учреждениях общего основного и дополнительного, профессионального образования.

**По укреплению и развитию взаимодействия с государствами — участниками Содружества Независимых Государств:**

разработка и реализация программ совместных научных исследований по проблемам образования, научно-методическая поддержка общего образовательного пространства;

реализация мероприятий по созданию единого межгосударственного информационно-аналитического центра в области образования;

оказание содействия соотечественникам в доступе к среднему, высшему и послевузовскому профессиональному образованию;

формирование системы содействия изучению языков и культуры народов России за пределами Российской Федерации, поддержка создания российско-национальных университетов, институтов, других образовательных учреждений, оказание помощи в их работе, включая командирование специалистов-преподавателей, предоставление учебной и учебно-методической литературы, другие виды помощи на уровнях, предусмотренных соответствующими межправительственными и межведомственными соглашениями;

оказание содействия в подготовке и повышении квалификации национальных кадров преподавателей;

формирование организационных и содержательных предпосылок создания единого образовательного пространства Союза России и Белоруссии.

**По развитию участия России в мировом рынке образовательных услуг:**

принятие и реализация международных договоров Российской Федерации о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степеней и званий;

разработка предложений по повышению конкурентоспособности профессионально-образовательных программ, предлагаемых для обучения иностранным гражданам в вузах и других учебных заведениях Российской Федерации, расширение контингента иностранных граждан, обучающихся на компенсационной основе;

повышение эффективности и оптимизация механизма международных обменов, участия в конференциях, симпозиумах, семинарах, ярмарках образовательных услуг, студенческих и школьных олимпиадах;

содействие реализации проектов в области образования, осуществляемых в России с участием зарубежных или международных организаций, связанных с привлечением иностран-

ных инвестиций, усиление контроля за целевым их использованием;

формирование экономически обоснованной, эффективной системы набора иностранных учащихся в образовательные учреждения России;

развитие сети региональных и межвузовских центров международного сотрудничества и академической мобильности;

формирование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров международных служб образовательных учреждений России.

«Бюллетень Министерства образования Российской Федерации. Высшее и среднее профессиональное образование». 2000. № 4

Вниманию читателей предлагается для обсуждения вариант реформирования системы образования в России, опубликованный в газете «Поиск» (2000. № 22).

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

### Ожидаемый вклад образования в модернизацию России

Сегодня именно человеческий потенциал дает наибольшие основания относить нашу страну к числу развитых, тогда как по целому ряду других позиций она принадлежит скорее к развивающимся. Опора на образованность общества, на качество человеческого капитала позволит России сохранить свое место в ряду государств, способных оказывать влияние на мировые процессы.

Образование должно помочь России ответить на вызовы, стоящие перед ней в социальной и экономической сферах, в обеспечении национальной безопасности и укреплении институтов государства. Именно «социальный заказ» общества и государства будет определять направления развития и изменения системы образования России в первом десятилетии XXI века.

**Модернизация общества** предполагает переход от индустриального общества к обществу информационному, в котором процессы создания и распространения знания становятся ключевыми. Эти процессы в сильной степени опираются на использование и развитие образовательной системы.

Неотъемлемое условие модернизации общества — освоение людьми новых социальных навыков и ролей, развития культуры социального поведения граждан с учетом открытости общества, его быстрой информатизации, роста динамики изменений.

Приоритетами образования для модернизации общества должны быть:

(1) *Облегчение социализации в рыночной среде через формирование ценностей: ответственности за собственное благосостояние и за состояние общества через освоение молодыми поколениями основных социальных навыков, практических умений в области экономики и социальных отношений.*

(2) *Противодействие негативным социальным процессам, таким, как распространение алкоголизма, наркомании и криминогенности в молодежной среде; вытеснение асоциального поведения, борьба с беспризорностью. Особое внимание должно быть уделено специальному образованию лиц с ограниченными возможностями здоровья.*



(3) *Обеспечение социальной мобильности* в обществе через поддержку наиболее талантливых и активных молодых людей, независимо от их социального происхождения, через освоение молодым поколением возможностей быстрой смены социальных и экономических ролей.

(4) *Поддержка вхождения новых поколений в глобализированный мир, в открытое информационное сообщество.* Для этого в содержании образования должны занять центральное место коммуникативность: информатика, иностранные языки, межкультурное взаимопонимание.

(5) Образование должно реализовать ресурс свободы, *поле выбора для каждого человека*, получающего образование, инвестирующего в себя. Социальный заказ на образование не должен быть только и по преимуществу заказом со стороны государства, а представлять и сумму частных интересов семей и предприятий.

### **Возрастающая роль образования в модернизации экономики**

Располагая первоначально очень ограниченным инвестиционным ресурсом, Россия должна выбрать образовательный сектор в качестве приоритета — одной из «национальных точек роста». Образование, инвестиции в повышение качества человеческого капитала являются условием развития всех секторов российской экономики.

В краткосрочной перспективе (2000—2005 годы) необходимо сделать Россию привлекательной для инвестиций и обеспечить воспроизводство и развитие инновационного потенциала экономики.

Это потребует:

(1) формирования адекватной современным технологиям кадровой инфраструктуры основных отраслей промышленности и сферы услуг; обновления профессионального образования, повышения его качества и соответствия структуре потребностей рынка труда; опережающего развития начального и среднего профессионального образования, способного обеспечить повышение культуры производства;

(2) обеспечения условий для развития научных школ в фундаментальном и инженерном образовании, в сфере информационных технологий. Инновационного характера развития университетской науки и на ее основе — венчурных подразделений и предприятий;

(3) резкого повышения качества профессионального образования в области экономики и управления производством и

смежных «активных социальных наук» (права, социологии), в том числе через введение соответствующего содержания в общее образование.

В среднесрочной перспективе (2005—2010 годы) решающим становится уровень общей образованности населения. Сегодня мы еще конкурируем с развитыми странами по этому показателю, но уже через 10 лет, когда основную роль в экономике станут играть представители поколений, получившие образование в 90-х и 2000-х годах, России угрожает перспектива потерять конкурентоспособность. Сегодня абсолютное большинство развитых и развивающихся стран дает своим гражданам 12—13-летнее полное среднее образование, по сравнению с 10—11 годами такого образования в России. Качество человеческого капитала будет одним из самых главных препятствий экономического развития в долгосрочном плане.

Интеллектуальные профессии становятся массовыми и теряют присущую им раньше исключительность. Растущие информационные потоки и высокотехнологичные производства требуют не исполнителей узкой специализации, а специалистов с базовым уровнем образованности, способным переключиться с одного вида деятельности на другой, с обширными коммуникативными умениями и навыками. Вместе с тем на завершающих этапах обучения необходима более точная адаптация системы профессионального образования к актуальным и перспективным потребностям рынка труда, ориентация на конкретные «меню профессиональных карьер». Следует отметить, что на потребности экономики, которые заявят себя через 5—15 лет, система образования должна реагировать уже сейчас.

**Модернизация государства, формирование гражданского общества** требуют, чтобы система образования формировала сознательного гражданина, эффективно участвующего в демократическом процессе, не принимающего силовые методы разрешения политических и социальных конфликтов внутри страны и готового защищать ее от агрессии.

Для решения этой задачи приоритетными ориентирами для образования личности становятся:

— способность к самоорганизации, умение отстаивать свои права, участвовать в деятельности и создании общественных объединений;

— толерантность, терпимость к чужому мнению, умение вести диалог, искать и находить содержательные компромиссы;

— правовая культура: знание основополагающих правовых норм и умение использовать возможности правовой системы государства.

Чтобы выполнить эти требования, необходимо обеспечить открытость системы образования разнообразным воздействиям со стороны общества, государства и экономики при сохранении ее внутренней целостности и поддержке высоких академических стандартов.

**Модернизация страны опирается на модернизацию образования**, на его содержательное и структурное обновление. Необходимо сделать все возможное для ресурсной обеспеченности образовательной сферы. Однако ресурсы должны направляться не на консервацию системы, а на ее эффективное обновление. Консервировать даже то, что когда-то было лучшим в мире, — значит заведомо гарантировать отставание.

**Российская система образования должна перейти из режима выживания в режим развития. Российское общество должно перейти от режима бюджетного содержания своей системы образования к режиму ее инвестиционного развития.**

#### Анализ ситуации

Начиная с середины 80-х годов в отечественной системе образования стали развиваться процессы демократизации, появляется вариативность образования, возникают инновационные движения. Они определялись в первую очередь быстрой (в ряде случаев даже опережающей) адаптацией системы образования к принципиально новым условиям политической демократии, свободного развития гражданского общества и рыночной экономики. Эти процессы нашли свое нормативно-правовое оформление в Законе «Об образовании» 1992 года, утвердившем принципы академической и экономической автономии учебных заведений, свободу выбора в образовании для учителей и учащихся.

*Однако новые принципы организационно-экономического функционирования средней и высшей школы, сформулированные в 1992 году в Законе «Об образовании», не были полностью реализованы на практике. В наибольшей степени их удалось реализовать в системе высшего образования, опираясь на потенциал влияния и традиции академической независимости вузов. В то же время в системе общего образования, а также в системах начального и среднего профессионального образования возобладали консервативные тенденции.*

До сих пор в образовании не в полной мере действует конкурентный рынок, что существенно снижает эффективность общественных затрат на образование, приводит к потере ресурсов на пути к учебным заведениям. При этом потери ресурсов накла-

дываются на резкое падение финансирования образования, обусловленное неблагоприятной макроэкономической ситуацией. Бюджетное финансирование образования в реальном выражении упало ниже 40 % уровня 1991 года. Это привело к накоплению хронической задолженности по оплате коммунальных расходов и заработной платы (45 млрд руб. на начало 2000 года).

**Все 90-е годы происходило системное недофинансирование учебных заведений**, что выражалось в низком уровне заработной платы работников образовательной сферы, отсутствии обновления библиотек, учебного и научного оборудования. В результате — превышение их обязательств по обучению «бюджетных» студентов и школьников над реальными возможностями. Относительно высокое качество образования в ведущих учебных заведениях России достигается за счет безвозвратного расходования накопленных в 70—80-е годы человеческих и материальных ресурсов.

Эти факторы сказались на движении контингентов воспитанников и учащихся (наряду с начавшимся демографическим спадом, который затронул на сегодня пока только детей в возрасте до 10 лет):

— число детей в детских дошкольных учреждениях уменьшилось вдвое. При этом наполняемость детских дошкольных учреждений снизилась за период с 1985 года более чем на 30 %;

— после 1998 года стало уменьшаться число детей в общеобразовательных школах. В то же время численность учителей возросла. В 1999 году на одного учителя приходилось 13,2 ученика против 18,2 ученика в 1985/1986 учебном году;

— численность учащихся в учреждениях начального профессионального образования за истекшие 10 лет сократилась на 20 %;

— в системе среднего профессионального образования численность студентов с 1994 года выросла на 15 %, в основном за счет развития платного обучения;

— число студентов вузов возросло почти в полтора раза (до 4 млн чел.), что связано как с ростом численности молодежи студенческого возраста, так и с увеличением на 75 % числа вузов. Эти показатели были достигнуты главным образом за счет расширения приема студентов в государственные вузы на условиях полного возмещения затрат на обучение (около 40 % приема 1999 года), а также развития негосударственных вузов.

В настоящее время государственное и муниципальное финансирование образования составляет 3,2 % ВВП. Кроме того, около 1,7 % ВВП по различным каналам поступает в сферу образования из средств предприятий и населения. Однако

эффективность использования этих последних вышеуказанных средств весьма низкая, значительная часть их (около 40 %) затрачивается на преодоление рубежа между общим и высшим профессиональным образованием. Фактически в учебные заведения попадает всего лишь около 4,2 % ВВП.

Внутри системы тоже есть потери в силу:

— ухода части средств из государственных учебных заведений в частные структуры из-за слабости и противоречивости законодательной и нормативно-правовой базы образования;

— накопления государственными учебными заведениями долгов по коммунальным платежам и методики их зачетов государственными финансовыми органами;

— недостаточно эффективного распределения ресурсов государственного бюджета вследствие несовершенства структуры подготовки специалистов и предоставления образовательных услуг по ряду секторов образовательной сферы;

— низкого качества подготовки специалистов и образовательных услуг (потери как бюджетных, так и частных средств).

Последствия этого:

— **формализация и выхолащивание государственных гарантий** общедоступности и бесплатности общего среднего образования и доступа к профессиональному образованию привели к **росту социального и территориального неравенства** в этой сфере, в том числе неравенства возможностей городских и сельских детей. Нарастающий разрыв между общим и высшим профессиональным образованием делает последнее трудно доступным для семей с низкими и средними доходами. Ярко выраженные формы приобрела **дифференциация образовательных возможностей населения**, в том числе региональная. Де-факто система образования требует финансового участия потребителей. Между тем сегодня только семьи, относящиеся по уровню дохода к трем верхним децилям, имеют возможность участвовать в финансировании образования своих детей, только 5 % населения — полностью его финансировать. Замалчивание проблемы фактического неравенства, складывающегося под видом формальной бесплатности большинства образовательных программ и услуг, ведет к опасной и архаичной для XXI века тенденции социальной сегментации общества;

— **структурная деформация образования**. На фоне существенного общего недофинансирования образования особо резко сократилась доля средств, выделяемых на профессиональное образование. Внутри профессионального образования, в свою очередь, структура подготовки не совпадает с потребностями

рынка труда: растет нехватка специалистов среднего звена и квалифицированных рабочих кадров;

— **усиление разрыва** между традиционно высоким уровнем профессионального образования в области точных и естественных наук, смыкающихся с ними разделов инженерного образования, с одной стороны, и качеством начального и среднего профессионального образования, оторванного как от общего и высшего профессионального образования, так и от потребностей рынка труда, — с другой. Это определяет низкую организационную и технологическую культуру массового производства.

## Принципы модернизации образования

### Обновление содержания образования, повышение его качества

В содержании образования необходимо решить следующие задачи:

1. Устранить характерную как для общего, так и для профессионального образования традицию перегруженности учебных планов предметами и сведениями, которые не являются фундаментом для новых знаний. Все предметы должны быть необходимы для последующих стадий образования и востребоваться в дальнейшей социальной и/или профессиональной деятельности.

2. Изменить методы обучения, расширив вес тех из них, которые формируют практические навыки анализа информации, самообучения. Поднять роль самостоятельной работы учащихся и студентов.

3. Осуществить разработку и экспериментальную апробацию (в 2000—2003 годах) новой структуры и содержания общего среднего образования и на этой основе — переход до 2010 года на 10-летнее обязательное и 12-летнее полное среднее образование, обеспечив в старших классах школы возможность выбора образовательных программ (профильность старших классов школы).

4. Восстановить и укрепить связи профессионального образования с практикой и научными исследованиями.

5. Создать механизмы систематического обновления содержания образования всех уровней.

6. Ликвидировать отставание от мировой науки в стандартах и качестве преподавания социальных наук, в первую очередь экономики, менеджмента и права. Дать всем выпускникам средней школы и всех ступеней профессионального образова-

ния знания и базовые навыки в областях, обеспечивающих активную социальную адаптацию (экономика, право, основы политической системы, менеджмент, социология и т.п.).

7. Увеличить долю открытого образования в учебных программах всех уровней. К 2005 году обеспечить подключение к глобальной информационной сети Интернет всех учебных заведений системы профессионального образования и не менее 60 % общеобразовательных учебных заведений, в том числе всех детских домов и интернатов.

8. Создать условия для персонального доступа к компьютеру в системе общего образования в объеме не менее 6 часов в неделю в рамках учебного плана и внеурочной деятельности на каждого учащегося.

9. Обеспечить в средней школе необходимую базовую подготовку учащихся по основным направлениям применения информационных и коммуникационных технологий.

10. Осуществить переход на сопоставимую с мировой систему показателей качества и стандартов образования всех уровней.

11. Обеспечить знание на уровне функциональной грамотности как минимум одного иностранного языка всеми выпускниками полной средней школы.

12. Обеспечить развитие вариативности и доступности образовательных программ, перейти от вариативности для преподавателя к вариативности для учащегося.

Обеспечить бюджетным финансированием несколько базовых вариантов полного среднего образования.

Определяющее значение имеет **равенство доступа к образованию** для различных социальных слоев и территориальных групп населения. Актуален переход на систему адресной дифференцированной поддержки учащихся и студентов из малоимущих семей и отдаленных территорий. Размер помощи должен определяться с учетом различий в экономическом положении регионов. Инструментами адресной социальной поддержки должны стать:

— адресное предоставление стипендий в размере, покрывающем стоимость обучения и проживания в размере прожиточного минимума, а также льгот по оплате общежитий в системе профессионального образования учащимся и студентам из малоимущих семей, сиротам, другим строго определенным категориям учащихся;

— компенсация проезда в учебные заведения в системе профессионального образования учащимся и студентам из малоимущих семей, сиротам и другим строго определенным категориям учащихся;

— развитие системы предоставляемых или гарантированных государством образовательных кредитов учащимся и студентам из малоимущих семей;

— фонды рабочих мест с неполным рабочим днем, создаваемые местными органами власти и учебными заведениями.

#### **Формирование эффективных механизмов трансляции социального заказа системе образования**

Основная часть потоков в образовании будет основываться на персонализации бюджетного финансирования. Это делает более открытой и эффективной для граждан и семей возможность софинансировать закрепленные за ними бюджетные средства.

Вышеуказанная система должна дополняться целевыми субсидиями (также на персонализированной основе) со стороны федерального и регионального уровней власти. Такие корректирующие рыночный механизм субсидии реализуют социальные (поддержка учащихся из малоимущих групп населения, поддержка территориальной мобильности) и стратегические (поддержка перспективных направлений подготовки специалистов, формирование платежеспособного спроса по которым отстает) задачи государства.

Рынок в образовании должен формироваться не только на стороне спроса, но и на стороне предложения.

**Расширение участия общества в управлении образованием** (образовательными организациями) достигается путем создания:

— системы попечительских советов (образовательных организаций, муниципалитетов и т.п.), что призвано усилить внимание, прежде всего местного сообщества, к проблемам развития и нуждам образования, обеспечить приток в образовательные организации дополнительных ресурсов — финансовых, материальных, кадровых, их эффективное использование и общественный контроль за деятельностью администраций;

— фондов поддержки образования (образовательных организаций), аккумулирующих средства юридических и физических лиц и направляющих их на решение конкретных проблем данной сферы;

— системы поддержки профессиональных сообществ в сфере образования, их привлечение к решению вопросов образовательной тактики и стратегии на федеральном и региональном уровнях;

— условий развития негосударственного сектора в образовании;



— условий, прежде всего налоговых, для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования.

Для **эффективной модернизации образования** необходимо обеспечить **три базовых условия**:

(1) Повышение заработной платы преподавателей до уровня, привлекающего в образование эффективные кадры.

(2) Финансирование информатизации образования, обеспечивающее модернизацию его методов и технологий, переход к открытому образованию.

(3) Формирование новых институтов системы образования, обеспечивающих максимально полную мобилизацию средств населения и предприятий, эффективное использование этих и бюджетных средств, и на этой основе — высокое качество и возможности широкого выбора образовательных программ и услуг.

Решение этих задач потребует напряжения ресурсов и концентрации усилий всего общества. Особые усилия потребуются от самой системы образования. **Общество не может экономить на образовании, но образование обязано эффективно использовать свои ресурсы — как выделенные государством и обществом, так и заработанные на рынке.**

### Ресурсы модернизации

#### **Качественные:**

— **рост общественной востребованности образования.** Субъекты, востребующие образование, в возрастающей степени представляют частный сектор: семьи и предприятия, наемных работников и предпринимателей. Мотивационная база для частных инвестиций в образование создана; **дело — за институциональными и финансовыми механизмами реализации таких инвестиций;**

— **широкая доступность** общего образования, **относительно массовый характер** профессионального образования удерживает нашу страну в составе группы развитых государств;

— сохраняется традиция **творческой активности педагогов;**  
— в высших учебных заведениях сосредоточен основной научный потенциал целого ряда отраслей. **Вузовская наука**, опирающаяся на экономические и академические возможности привлечения кадров и материальных активов, находится в наиболее работоспособном состоянии и может быть опорой для инновационного роста;

— **высокий образовательный уровень населения**, богатые традиции российской культуры, которая остается одной из самых «читающих» в мире.

#### **Финансовые:**

В настоящее время в российскую систему образования государством, обществом и населением направляется почти 300 млрд руб., или 5 % ВВП. Из них 0,75 % ВВП составляют потоки, которые направляются в образование в основном населением, но в учебные заведения не попадают.

Расширение **бюджетного финансирования** образования имеет следующие возможные параметры и ограничения:

(1) повышение его доли на один процентный пункт, до 4,2 % ВВП, увеличит к 2005 году бюджетное финансирование образования в 1,6 раза, а к 2010 году в 2,1 раза. Предполагается обеспечить опережающий рост расходов федерального бюджета: с 32 до 90 млрд руб. в 2005 году и 120 млрд руб. в 2010 году;

(2) развитие системы планирования расходов в рамках модели двухсекторного бюджета: первый сектор — обеспечение нормативов бюджетного финансирования в расчете на 1 учащегося, воспитанника; второй сектор — формирование бюджета развития учебных заведений, играющих ключевую роль в развитии всей системы образования или в исполнении «инновационного заказа» государства, средств на информатизацию и обновление оборудования и рост доли этих средств в консолидированном бюджете образования до 5 % в 2005 году и 10 % в 2010 году, в федеральном бюджете до 20 % и 30 % соответственно. Инвестиции государства в учебные заведения будут осуществляться в основном в форме софинансирования отобранных на конкурсной основе проектов. Это поможет мобилизовать внебюджетные средства учебных заведений;

(3) структурный маневр ресурсами внутри системы образования. Реальная хозяйственная самостоятельность образовательных учреждений, переход на нормативное финансирование в расчете на 1 учащегося, воспитанника, реструктурирование сети сельских (малокомплектных) школ даст внутреннюю экономию примерно 15 % от существующего финансирования через региональные и местные бюджеты (30 млрд руб. в 2005 году). Перераспределение ответственности федерального и регионального бюджета по отношению к организациям начального профессионального образования позволит увеличить их финансирование в 2004 году примерно на 5 млрд руб.

(4) механизм субсидиарной ответственности вышестоящих бюджетов за исполнение нижестоящими федеральных манда-

тов, в том числе в области образования, не расчленен по видам ответственности, непрозрачен для контроля и не создает стимулов для нижестоящих бюджетов полностью мобилизовывать средства для исполнения федеральных мандатов. Предполагается в рамках реформы субсидиарной ответственности бюджетов перейти начиная с 2002 года на прозрачную систему целевых субвенций на образование дотационным регионам. Эта мера может быть дополнена стимулирующим механизмом формирования таких субвенций, при котором дотационный регион, увеличивающий долю собственных средств на образование и повышающий эффективность их использования, получал бы в течение следующего года увеличенный трансферт. В результате ежегодного повышения федеральных мандатов по финансированию образования и введения стимулирующих целевых субвенций расходы территориальных бюджетов на образование могут расти опережающим темпом по отношению к росту ВВП (на один процентный пункт), их доля в бюджетах существенно возрастет.

Мобилизация частных средств в систему образования наталкивается в настоящее время на серьезные ограничения, обусловленные низкими доходами более чем 70 % российских семей. В настоящее время только 25—30 % семей принимают участие в финансировании образования своих детей (это около 22 % детей). Доля семей, заинтересованных в инвестировании в образование, растет по мере завершения их детьми общего образования и достигает пика к 10—11 классам средней школы.

Предполагается, что по мере роста доходов доля семей, способных инвестировать в образование, возрастет к 2010 году до 40—45 %. При этом семьи, относящиеся к 5-му, 6-му и 7-му децилям по доходам, будут способны вкладывать в образование лишь очень ограниченные средства, от 3 до 10 тысяч руб. в год. Уловить эти средства и направить их в образование возможно путем связывания их с персонифицированным государственным финансированием в качестве добровольных и прозрачных дополнений к такому финансированию.

С учетом введения стимулирующих механизмов бюджетного финансирования, налоговых льгот на частные инвестиции в образование (в частности, уменьшение налогооблагаемой базы с учетом затрат на образование) и темпов роста доходов к 2010 году можно прогнозировать значительное увеличение средств семей, поступающих в образование.

Средства предприятий (ориентировочно 10 млрд руб. в 2000 году) делятся на два потока. Первый — оплата тех образовательных программ, в которых заинтересованы сами предприя-

тия (в основном короткие программы дополнительного профессионального образования и подготовка персонала в средних и начальных профессиональных учебных заведениях). Второй — спонсорские средства.

Эффективный спрос со стороны предприятий на образовательные услуги может возрасти по мере оживления реального сектора экономики. При относительно сбалансированных темпах роста по отраслям можно ожидать повышения спроса на образование в 4—5 раз.

Дополнительный эффект может дать введение налоговых льгот (зачисление всех затрат на образование в затраты на производство товаров, работ и услуг и исключение спонсорских средств из налогооблагаемой базы). Спонсорские средства будут расти менее быстрыми темпами, их объем к 2010 году может составить не более 10—15 млрд руб. С учетом заказов на научные разработки и НИОКР объем средств предприятий, поступающий в образование, может составить до 50—60 млрд руб., или 0,5 % ВВП.

Дополнительные доходы системы образования складываются из коммерческой образовательной деятельности (продажи собственной продукции вузами, ПТУ и техникумами, сдачи в аренду помещений учебных заведений и др.).

При поиске путей решения поставленных выше проблем необходимо учитывать резкие демографические изменения. В 2000—2003 годах будет продолжаться рост выпуска учащихся из общеобразовательной школы. В период 2000—2008 годов произойдет резкое сокращение числа учащихся в общеобразовательной школе (с 2008 года это затронет и высшие учебные заведения) — с 21 млн в 1999 году до 14 млн в 2008 году.

#### *Новые институты системы образования*

##### *Персонификация бюджетного финансирования:*

— нормативное финансирование в расчете на 1 учащегося, воспитанника в общем среднем и начальном профессиональном образовании;

— дифференцированное персонифицированное бюджетное финансирование студентов (по государственным именованным финансовым обязательствам — ГИФО) в системе среднего и высшего профессионального образования.

Переход на эти формы начнется в экспериментальном порядке в 2001 году по системе общего образования, в 2002 году по системе профессионального образования. Персонификация финансирования позволит значительно повысить эффективность

использования бюджетных средств и вовлечь в образование частные средства в виде добровольного софинансирования.

*Введение налоговых льгот на частные инвестиции в образование:*

— по подоходному налогу — вычитание из налогооблагаемой базы расходов, связанных с оплатой образовательных услуг в учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию;

— освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований (спонсорских средств) на развитие образования;

— предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку или переподготовку кадров (на договорной основе с учебными заведениями профессионального образования) в затраты на производство и реализацию товаров и услуг.

*Академическая и финансовая независимость учебных заведений.* Важнейшим элементом нового организационно-экономического механизма является полная и последовательная **реализация правового статуса образовательной организации (учебного заведения)**, заложенной в Законе «Об образовании» (в редакции 1996 года).

Именно в образовании, опираясь на накопленный опыт экономической и академической автономии вузов, возможно отработать **новую экономическую и правовую модель для всех организаций социально-культурной сферы.** Ее принципы:

— постепенное сближение в правах государственных и негосударственных учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию;

— финансово-хозяйственная прозрачность. Развитие систем современного бухгалтерского учета и экономического анализа деятельности учебных заведений;

— контрактные формы отношений с государством и частными заказчиками, в том числе с непосредственными получателями образовательных услуг;

— государственные аккредитация и система контроля качества образования.

Для повышения эффективности использования ресурсов следует изменить характер (порядок) выделения бюджетных средств учебному заведению, обеспечив:

— переход от выделения средств по статьям расходов Бюджетной классификации к финансированию одним показателем (исполнение государственного именного финансового обязательства);

— расширение прав учебных заведений по распоряжению финансовыми ресурсами (в общем образовании — при участии попечительских советов);

— предоставление образовательным организациям права самостоятельного утверждения сметы расходов и соответственно ее изменения;

— прозрачность и доступность для общественно-государственного контроля всей финансовой деятельности образовательной организации, включая разработку единых форм отчетности и ежегодную публикацию финансовых отчетов;

— создание унифицированных и понятных процедур расходования средств, основанных на конкурсном отборе поставщиков товаров, работ и услуг.

Порядок использования недвижимого имущества, переданного собственником учебному заведению, должен гарантировать его эффективное использование в уставных целях. Следует подтвердить запрет на приватизацию объектов собственности, закрепленных за государственными и муниципальными учебными заведениями.

Утверждение данных подходов не только распространит на все учебные заведения принципы свободы внутренней академической и хозяйственной организации, которые позволили выжить в 90-е годы российским вузам, — оно устраним противоречия между «бюджетностью» и «хозяйственной самостоятельностью» таких учреждений.

*Государственные инвестиции в образование* должны выполнять следующие функции:

— обеспечить государственные приоритеты в развитии образования;

— стимулировать эффективное использование внебюджетных доходов учебными заведениями;

— служить инструментом отбора наиболее эффективных инвестиционных проектов учебных заведений.

Госинвестиции будут направляться в образование в двух основных формах:

(1) инвестиции в формирование информационной базы учебных заведений и в обновление их учебно-научного оборудования. Имеют форму прямых инвестиций, направляемых в учебные заведения соответственно количеству студентов (учащихся), уровню и типу подготовки и государственным приоритетам в развитии образования.

(2) Бюджет развития образования предполагает конкурсный порядок отбора инвестиционных проектов учебных заведений и государственное софинансирование отобранных проектов.

*Независимая система контроля качества.* Создание государственной Федеральной службы контроля качества образования. Переход к Единому общенациональному экзамену выпускников школ.

*Адресная социальная поддержка* учащихся и студентов из низкодоходных семей:

— в **общем среднем образовании** — введение финансовой поддержки учащихся из низкодоходных семей, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, одаренных детей для оплаты обучения в учебных заведениях повышенного уровня;

— в **начальном профессиональном образовании** — обеспечить доступность этого уровня образования с сохранением действующих мер социальной защиты;

— в **среднем и высшем профессиональном образовании** — обязательное выделение государственных дотаций определенным категориям студентов из низкодоходных семей для покрытия разницы между ценой обучения и ценой сертификата, а также для проживания в общежитии иногородних студентов.

#### Направления модернизации образования в 2000—2010 годах

##### *Общее образование*

Приоритетной сферой государственных интересов является создание условий для качественной реализации на основе бюджетного финансирования образовательных программ следующих уровней:

- дошкольное образование;
- начальное, основное и полное общее образование;
- дополнительное к ним.

*Дошкольное образование* должно стать частью общего обязательного образования. Будут разработаны минимальные государственные требования к дошкольному воспитанию и образованию. В 2001—2004 годах будут организованы гибкие программы дошкольного образования (подготовки к школе) для 5—6-летних детей с индивидуальным графиком посещения (неполная неделя, неполный день и т.п.).

В организационной структуре системы дошкольного воспитания и обучения необходимо разделить собственно дошкольное образование и содержание детей. Первое составит сферу государственного финансирования и к 2005 году войдет в федеральные мандаты для бюджетов субъектов федерации. Второе по истечении переходного периода 2000—2004 годов будет

финансироваться государством на адресной основе в форме оплаты содержания детей из низкодоходных семей.

##### *Общее среднее образование*

Главная стратегическая линия развития общего среднего образования состоит в его адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям — в части содержания образования, во внутреннем устройстве школы, в ее организационно-экономическом механизме, в управлении. Необходимые условия реализации этой линии: личностная ориентированность и индивидуализация образовательного процесса; многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ; эффективная поддержка инновационных мероприятий и активное участие общества в образовательной деятельности, в развитии образования.

При этом необходимо обеспечить реальную всеобщность и доступность общего среднего образования и на этой основе поднять образовательный уровень страны.

Ведущие направления действий в 2000—2003 годах: разработка и экспериментальная апробация нового содержания и структуры общего среднего образования (для 12-летней школы) и организационно-экономических отношений в сфере образования.

**Модернизация содержания** общего среднего образования, его кардинальное обновление в соответствии с запросами современной жизни требуют в первую очередь решения следующих задач:

*Реализация модели открытого образования* в общеобразовательном процессе предполагает развитие:

— технических средств, используемых для поиска, сбора, анализа, организации, представления, передачи информации, в том числе компьютерной связи, спутникового телевидения, система ввода-вывода звука и изображения, компьютерного управления для всего спектра образовательных применений, постоянно доступных участникам образовательного процесса (рабочая станция в школьной библиотеке, дома у ребенка-инвалида и т.д.);

— соответствующих программных средств, в том числе виртуальных сред учебной деятельности, информационно-справочных ресурсов;

— организационной инфраструктуры, в том числе региональных центров открытого образования, университетских



Интернет-центров, структур методической поддержки, повышения квалификации и подготовки кадров;

— кадрового потенциала, в том числе подготовку и переподготовку работников образования — инициаторов и лидеров трансформации школы, координаторов и методистов информационных технологий всех уровней;

— нормативной базы, в том числе оплату труда работников образования, аттестацию учащихся, учреждений, педагогов.

*Реализация политики в области образовательных стандартов* предполагает также разработку и введение системы государственных минимальных социальных стандартов в области общего среднего образования. Новые стандарты общего образования должны обеспечить разумную разгрузку содержания школьного образования в интересах сохранения здоровья учащихся. Их введение должно сопровождаться внедрением системы измерителей для определения качества общего среднего образования («стандартов на выходе»).

Основным результатом деятельности образовательного учреждения должна стать не система знаний, умений и навыков сама по себе, а набор заявленных государством ключевых компетенций в интеллектуальной, общественно-политической, коммуникационной, информационной и прочих сферах.

*Усиление социальной и гуманитарной ориентированности* общего среднего образования, расширение и конкретизация его социального и культурного контекста.

*Практическая ориентация и инструментальная направленность* общего среднего образования. Это означает: достижение оптимального сочетания фундаментальных и практических знаний; направленность образовательного процесса не только на усвоение знаний, но и на развитие способностей мышления, выработку практических навыков; изучение процедур и технологий, а не набора фактов; расширение различного рода практикумов, интерактивных и коллективных форм работы; привязка изучаемого материала к проблемам повседневной жизни и т.д. Необходимо существенно повысить роль коммуникативных дисциплин, прежде всего информационных технологий, русского и иностранных языков.

*Дифференциация и индивидуализация* образовательного процесса путем развития вариативных образовательных программ, ориентированных на различные контингенты учащихся — от одаренных детей до детей с ограниченными возможностями, а также путем формирования индивидуализированных программ и графиков обучения с учетом особенностей и способностей учащихся.

Уменьшение доли обязательных часов в учебном плане по мере продвижения к старшим ступеням образования, *увеличение часов на самостоятельную работу* (реферирование, проектирование, исследовательская и экспериментальная деятельность).

**Структурная перестройка** в сфере общего среднего образования, связанная с подготовкой постепенного перехода на 12-летний срок обучения, содержит в себе следующие основные компоненты:

— Приведение в соответствие номенклатуры образовательных учреждений потребностям общества и системы образования.

— Восстановление системы дошкольного образования, в том числе путем расширения практики создания комплексов «детский сад — школа» с гибкими формами получения дошкольного образования (неполный день, неполная неделя и т.п.).

— Переход на четырехлетнее обучение в начальной школе.

— Отработка структуры старшей ступени школы с профильным обучением для более эффективной подготовки ее выпускников к различным видам профессионального образования и профессиональной деятельности.

Расширение возможностей и повышение эффективности профильного обучения за счет интеграции образовательных ресурсов старшей ступени различных общеобразовательных школ и организации их взаимодействия с учреждениями начального и среднего профессионального образования: создание межшкольных комплексов на уровне старшей школы; создание комплексов «школа — ПТУ», «школа — ССУЗ» и нескольких технологически ориентированных вариантов полного среднего образования на базе НПО и СПО; организация профессиональной подготовки в средней школе на базе ПТУ и общеобразовательной подготовки в ПТУ на базе средней школы. Решение этих проблем возможно путем создания объединений образовательных учреждений, включающих учреждения дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования. Тем самым будет реализована возможность создания многоуровневого вариативного образования на старшей ступени общего среднего образования.

Реструктурирование городской системы образования предполагает создание отдельно функционирующих общеобразовательных учреждений различных ступеней, что не исключает расширение сети и качественное обновление деятельности действующих образовательных учреждений различных типов и видов.

При реформировании общего образования *сельская школа* требует особого внимания. Объективная трудность обеспечения высокого качества образования в малокомплектной сельской школе при высоком уровне затрат на нее (затраты на 1 ученика здесь в среднем в 2—3 раза выше аналогичных затрат в городе) требует серьезной структурной перестройки сельской школы, ее укрупнения на уровне основной и полной средней школы. Механизмы и варианты осуществления реструктуризации сельской школы включают:

- стимулирование начавшегося процесса создания образовательных центров в сельской местности в различных их вариантах в зависимости от наличия и характера образовательных, социокультурных и производственных ресурсов;

- организация транспортного обслуживания сельских школ с помощью системы «школьных автобусов»;

- создание интернатов, в том числе пятидневных, на базе сельских школ;

- развитие дистанционного образования (включая Интернет-образование) и соответствующей сети центров дистанционного обучения.

Выбор названных вариантов или различной их комбинации должен проводиться в каждом сельском районе в зависимости от конкретных условий.

*Реорганизация экономических отношений* в системе общего образования предполагает разделение бюджетного финансирования образовательных учреждений на институциональное финансирование, т.е. прямое финансирование учебных заведений из бюджетов всех уровней, и бюджетные средства, поступающие в систему через учащихся.

Это означает, что учебные заведения финансируются за счет средств бюджета пропорционально количеству учащихся (нормативное финансирование) в размерах, обеспечивающих условия предоставления образовательных услуг в объемах, необходимых для реализации минимальных требований федерального и национально-регионального компонентов государственного образовательного стандарта. Норматив бюджетного финансирования является гарантированной нормой, фиксирует минимальный объем финансовых средств в год на одного учащегося, обеспечивающих реализацию прав граждан на бесплатное общее образование. Дополнительные образовательные услуги за рамками стандарта являются платными для всех учащихся. Для учащихся из малообеспеченных семей эти расходы, полностью или частично, будут компенсироваться в форме социальной поддержки.

Такой подход будет способствовать стабилизации экономического положения системы общеобразовательных учреждений, усилению гарантий реализации конституционных прав граждан на получение образования, упорядочению привлечения средств в систему образования.

Для задействования этих механизмов необходимо помимо введения нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений упорядочение существующих межбюджетных отношений, внедрение механизма двухуровневого бюджетного финансирования и передача государственных полномочий в сфере образования с соответствующими ресурсами на нижестоящий бюджетный уровень, с переходом от системы безличных и незащищенных трансфертов к субвенциям и субсидиям для дотационных регионов и муниципалитетов.

Необходимым условием реорганизации и повышения эффективности экономических отношений в сфере образования является правовое и организационно-экономическое обеспечение реального перехода общеобразовательных учреждений на финансово-хозяйственную самостоятельность: обязательное получение школами статуса юридического лица; изменение порядка выделения им бюджетных средств (переход от выделения средств по статьям расходов бюджетной классификации к финансированию одной строкой); создание единых форм финансового учета и отчетности; подготовка и переподготовка управленческого персонала школ.

Организация и управление в настоящее время общим образованием только на муниципальной основе не способствует реализации единой федеральной политики в сфере образования. Необходимо ввести государственную норму участия в управлении общеобразовательными учреждениями через соучредительство (и соответственно, через распределение прав и обязательств) органов власти муниципалитетов и субъектов федерации.

Реализацию государственного управления муниципальной системой образования, ориентацию учреждений общего среднего образования, начального и среднего профессионального образования на местные рынки труда целесообразно вести также через организацию образовательных округов как способа адекватного управления межмуниципальной образовательной системой, строящейся на основе полноты и достаточности образовательных ресурсов, демографической, экономической и территориальной целесообразности.

### Система качества и единый экзамен

Приоритетными мерами по созданию системы управления качеством образования в России является создание следующих ее компонентов:

- системы показателей качества и эффективности образования;

- объективных процедур и технологий оценки, обеспечивающих получение достоверных и сопоставимых данных.

Для эффективного управления качеством образования необходимо создание государственной федеральной системы управления качеством образования, оценивающей соответствие достигаемого качества образования утвержденным требованиям и нормативным показателям, в состав которой будут входить:

- система мониторинга качества образования, включающая разветвленную региональную сеть;

- федеральный центр качества образования, осуществляющий разработку инструментов управления качеством для образования, сбор и обобщение информации о качестве от всей системы государственных аттестационных служб и системы мониторинга, подготовку ежегодного отчета о состоянии образования в России.

При проведении реформы управления качеством образования необходимо предусмотреть разграничение полномочий аттестационных, методических и инспекторских служб.

Будет проведена работа по повышению объективности и унификации итоговой аттестации общего образования и вступительных испытаний системы профессионального образования в рамках общегосударственной аттестации выпускников. Аттестация должна проводиться независимо от конкретных учебных заведений общего и профессионального образования, в частности, с использованием единого экзамена. Исходя из результатов этой аттестации выпускник получает право на дифференцированную по объему государственную финансовую поддержку дальнейшего профессионального образования (которая будет дополняться социальными пособиями для учащихся из семей с низкими доходами). На первом этапе (в 2001—2003 годах) система общегосударственной аттестации выпускников будет вводиться в экспериментальном порядке в отдельных регионах и для отдельных групп учебных заведений общего и профессионального образования на базе существующего российского опыта выпускных и вступительных экзаменов и мирового опыта систем общенациональной аттестации.

### Профессиональное образование

#### Начальное профессиональное образование

Основные задачи среднесрочной перспективы (до 2010 года) в области начального профессионального образования:

- перейти на смешанную систему финансирования системы НПО из бюджетов различных уровней, сформировать, апробировать и внедрить новые модели финансирования начального профессионального образования, в том числе на основе многоуровневого управления, основанные на нормативном подходе, обеспечить правовую поддержку для более гибкого маневра финансовыми ресурсами учреждениями начального профессионального образования;

- повысить привлекательность системы начального профессионального образования для потенциальных инвесторов;

- создать нормативно-правовую базу социального партнерства в области начального профессионального образования на различных уровнях;

- актуализировать содержание и обеспечить повышение выпускных стандартов начального профессионального образования, ориентацию их на международный уровень качества, предусмотрев участие работодателей, инвесторов и экспертов в формировании стандартов, привлечение для оценки стандартов зарубежных экспертов в рамках программ консультативно-технического содействия;

- обеспечить правовую поддержку развития многоуровневых учреждений начального профессионального образования как новых видов образовательных учреждений, реализующих программы начального и среднего профессионального образования, профессионального технологического обучения школьников, переподготовки взрослого населения;

- создать условия для значительного повышения качества подготовки выпускников системы начального профессионального образования путем реструктурирования учебного плана, предусмотреть усиление его профессиональной составляющей и дифференцированное изучение общеобразовательных дисциплин, отказавшись от одновременного освоения стандарта начального профессионального образования и всеобщего обязательного стандарта среднего (полного) общего образования;

- осуществить оптимизацию сети учреждений начального профессионального образования с одновременным обновлением материально-технической базы и созданием ресурсных центров;

— развить инфраструктуру учебно-производственной деятельности в системе начального профессионального образования;

— обеспечить закрепление службы занятости в качестве основного партнера системы начального профессионального образования по всем вопросам, связанным с переподготовкой незанятого населения по рабочим профессиям, и направление государственных ресурсов, выделяемых на эти цели, для развития учреждений начального профессионального образования;

— создать условия для обеспечения использования базы предприятий всех форм собственности для организации практического обучения учащихся системы НПО.

### *Среднее профессиональное образование*

На современном этапе увеличивается потребность в специалистах среднего звена для развития экономики, повышения технологической культуры производства, обеспечения административно-технической поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, технического, информационного и социального сервиса.

Средняя профессиональная школа обеспечивает получение достаточно доступного и массового профессионального образования, направленного на подготовку специалистов среднего звена, повышение образовательного и культурного уровня личности. В средних специальных учебных заведениях обучаются лица в основном из малообеспеченных слоев населения. Это обуславливает необходимость сохранения ведущей роли государства в финансировании среднего профессионального образования.

Подготовка специалистов со средним профессиональным образованием направлена на обеспечение потребностей как федерального, так и регионального рынка труда. Профильная структура среднего профессионального образования, ориентированного на федеральный уровень, должна включать в основном подготовку кадров по целевым федеральным программам для наукоемких и высокотехнологичных производств, для обеспечения федеральных систем инфраструктуры, систем контроля качества продукции, подготовку кадров в области искусства.

С учетом характера и профиля реализуемых образовательных программ и потребностей рынков труда различных уровней часть средних специальных учебных заведений должна находиться в федеральной собственности (и соответственно — на федеральном финансировании), а часть — в собственности

регионов. С целью упорядочения распределения бюджетного финансирования целесообразно сокращение количества федеральных министерств и ведомств, имеющих в своем ведении средние специальные учебные заведения. Наряду с бюджетным финансированием необходимо предусмотреть развитие многоканального финансирования, в том числе в форме соучредительства образовательных учреждений СПО.

Необходимо осуществить многовариантную интеграцию средних специальных учебных заведений с образовательными учреждениями других типов.

Перспективным направлением станет интеграция средних специальных учебных заведений с учреждениями начального профессионального образования и создание на этой базе многоуровневых образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих, переподготовку кадров по широкому спектру специальностей и профессий.

Дальнейшее развитие получит интеграция средних специальных учебных заведений с высшей школой, их включение в состав университетских комплексов (в различных формах, в том числе с сохранением статуса юридического лица). Найдет свое продолжение практика создания филиалов вузов на базе средних специальных учебных заведений, что позволит сделать высшее образование более доступным в территориальном аспекте.

### *Высшее профессиональное образование*

В высших учебных заведениях сосредоточен основной потенциал инновационного развития страны. Поэтому именно здесь будет на первом этапе (2001—2005 годы) сосредоточен основной прирост бюджетных средств.

#### *Структура высшего образования.*

Для обновления структуры ВПО, его адаптации к потребностям общества и экономики необходимо создать механизмы эффективной трансляции в систему образования потребностей семей, предприятий и государства.

#### *Улучшение финансового обеспечения высших учебных заведений.*

Финансирование высшего образования будет осуществляться по двум направлениям: финансирование текущих расходов учебных заведений и их модернизации через бюджет развития. Средства бюджета развития, выделяемые отдельной стро-



кой в бюджете, будут направлены в первую очередь на информатизацию и обновление учебно-научного оборудования.

Средства, выделяемые на обучение одного студента вуза из федерального бюджета, вырастут за 5 лет в два с половиной — три раза. В этом повышении закладывается возможность значительного повышения заработных плат профессорско-преподавательского состава (не менее чем вдвое) и переход к регулярной оплате коммунальных платежей. Бюджетные средства вузам (кроме целевых «инвестиционных» средств) будут начиная с 2003—2004 годов выделяться одной строкой «обеспечение государственных именных финансовых обязательств».

Введение комплекса налоговых льгот для семей и предприятий, инвестирующих в образование и оказывающих ему безвозмездную поддержку, обеспечит уже с 2001 года прирост внебюджетных средств вузов.

*Порядок финансирования обучения студентов.*

В 2001—2003 годах будут развиваться конкурсные процедуры на реализацию государственного заказа на подготовку специалистов.

Начиная с 2003—2004 годов, по итогам проведения эксперимента, будет определен порядок приема в вузы на основе результатов единого государственного экзамена и соответствующего финансирования по государственным именованным финансовым обязательствам. Бесплатное высшее образование на конкурсной основе сохраняется, но предоставляется не «раз и навсегда»: студент должен удерживаться в соответствующей группе в ходе своей текущей учебы.

В дополнение к общему финансированию по именованным сертификатам устанавливаются два вида государственных стипендий: социальная и академическая. Социальная стипендия имеет характер поддержки студентов из низкодоходных семей и выплачивается через систему органов социальной помощи. Академические стипендии выделяются за академические достижения студентам и носят характер грантов. Порядок выделения этих стипендий определяется уставами вузов.

*Университетские комплексы.*

Целью создания университетских комплексов является повышение качества профессионального образования всех уровней в соответствии с современными требованиями рынка труда и координация образовательного процесса в профессиональном образовании на уровне регионов.

Создание университетских комплексов как нового типа учебных заведений предусматривает различные формы интеграции разнопрофильных учебных заведений высшего и среднего профессионального образования, учреждений дополнительного

профессионального образования, других образовательных учреждений; формирование ассоциаций и консорциумов, включающих в себя не только учебные заведения, но и научно-исследовательские институты, базовые предприятия и организации.

Возможно использование трех моделей взаимодействия учебных заведений:

— создание комплекса как университетского образовательного округа (не имеющего статуса юридического лица), в котором университет играет роль центра методического обеспечения образовательных учреждений различных уровней, повышения квалификации преподавателей в регионе, формирует развитую информационную образовательную среду, ведет целевую подготовку кадров для производственной и социальной сферы региона; при этом все учреждения, входящие в состав округа, сохраняют юридическую самостоятельность;

— формирование комплекса как юридического лица в форме объединения образовательных, научных, производственных и других структур различных форм собственности, сохраняющих статус юридических лиц;

— создание комплекса как единого юридического лица — автономного учебного заведения, в котором объединены подразделения, реализующие образовательные программы различных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, институты, учреждения дополнительного профессионального образования), НИИ и КБ, производственные и другие подразделения, объекты социальной сферы.

Функционирование университетских комплексов позволит:

— повысить эффективность использования материальных и кадровых ресурсов, обеспечить более быструю и гибкую адаптацию системы профессионального образования к изменениям рынка труда;

— реализовывать крупные программы и проекты технологического, экономического и социального характера, имеющие региональный и межрегиональный масштаб;

— создавать региональные информационные сети, более полно выполнять образовательным учреждениям функции сохранения и развития культуры, национального языка в условиях федеративного многонационального государства.

*Дополнительное и послевузовское профессиональное образование*

ДПО представляет собой, как правило, наиболее рыночный сегмент образования, эластичный в отношении применения рыночных механизмов регулирования.

Необходимость развития непрерывного ДПО объясняется как объективным, все более ускоряющимся процессом устаревания знаний, так и необходимостью гибко и оперативно откликаться на новые требования рынка к новым знаниям, умениям и отношениям.

Для успешной профессиональной деятельности в новых условиях требуется в ближайшие годы обеспечить повышение квалификации и переподготовку около 20 миллионов руководителей, специалистов и государственных служащих. Для решения такой задачи необходимо в 3—4 раза увеличить пропускную способность существующей системы дополнительного и послевузовского профессионального образования.

Ориентация большинства предприятий на краткосрочные результаты резко сузила спрос — объем инвестиций в человеческий капитал упал одновременно с общим объемом промышленных инвестиций. Сокращение спроса существенно сказалось на объеме и особенно на качестве предлагаемых услуг в области ДПО. Если в области высшего образования в целом сохранен и развивается потенциал экспорта образовательных услуг, то в области ДПО ситуация прямо противоположная. Практически отсутствуют конкурентоспособные программы повышения квалификации и переподготовки. Значителен удельный вес импорта услуг, особенно в сфере наиболее платежеспособного спроса — переподготовки руководителей и финансистов. Во многих областях профессиональной деятельности отсутствуют задаваемые государством либо профессиональным сообществом квалификационные требования.

Необходимо распространить практику частичного финансирования из федерального и региональных бюджетов программ ДПО, имеющих федеральное и региональное значение, при котором бюджетные средства предоставляются на конкурсной основе.

Вместе с тем основным источником для развития системы ДПО являются средства работодателей и граждан. Для их мобилизации необходимо внедрение в практику системы предоставления кредитов на повышение квалификации и переподготовку, а также развитие системы финансирования ДПО через целевые благотворительные фонды, аккумулирующие средства из различных источников.

Государство должно поддерживать структурные и инновационные изменения в дополнительном профессиональном образовании. Приоритетным направлением должно стать развитие высших учебных заведений, осуществляющих дополнительное и послевузовское профессиональное образование, в том числе

путем формирования в своей структуре специальных подразделений. Налоговые льготы должны предоставляться только в том случае, когда предприятия оплачивают услуги ДПО, предоставляемые аккредитованными учебными заведениями.

Наряду с этим на уровне дополнительного профессионального образования предусматриваются поддержка корпоративно-отраслевой системы подготовки кадров и обеспечение интеграции корпоративной подготовки с вузовской.

Особую важность и свою специфику имеет ДПО в самой системе образования, где она ведется в интеграции с соответствующими специализированными научно-методическими структурами.

Приоритетным в развитии ДПО является развитие системы самостоятельной подготовки с использованием технологий дистанционного и интерактивного обучения, что позволит обеспечить постепенный рост конкурентоспособности отечественной системы ДПО с достижением к 2010 году уровня ведущих развитых стран по таким показателям, как уровень образования и его доступность.

### Проблемы педагогических кадров

Ключевую роль в модернизации образования играют квалифицированные, подготовленные на современном уровне педагогические кадры.

Приоритетными направлениями в этой области являются:

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров, обеспечение работников образования новыми педагогическими и информационными технологиями;

- создание институциональных стимулов для закрепления в системе образования высококвалифицированных кадров.

Необходимые меры:

- привлечение эффективных менеджеров к организации и управлению образовательным процессом;

- в целях привлечения в образование молодых педагогов-мужчин и мастеров производственного обучения возможность их работы в учебных заведениях в качестве альтернативной воинской службы;

- повышение общего уровня оплаты труда образовательных кадров при одновременном усилении ее дифференциации, в том числе за счет рационализации ЕТС. Предполагается законодательно установить минимальный уровень заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения общеобразовательной и профессиональной школ. В 2005 году сред-

няя заработная плата учителя средней школы достигнет 2 тысяч руб., доцента университета — 4,5 тысячи руб., профессора — 6 тысяч руб. в ценах 2000 года. Сверх этого за счет доходов из внебюджетных источников учебные заведения получают право без ограничений устанавливать любые размеры оплаты труда и премирования. Необходима реализация комплекса мер по повышению стартовой оплаты труда и расширению карьерных возможностей для молодых преподавателей. В рамках реформирования пенсионной системы РФ на основе государственных гарантий будет создаваться отраслевая пенсионная система. Учебные заведения получают возможность перечислять на персональные счета своих работников дополнительные суммы, увеличивая тем самым их будущую пенсию;

— осуществление поэтапного реформирования системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров, предусмотрев:

педагогическую практику сроком до одного года как условие получения диплома;

расширение различных форм кооперации классического университетского и высшего педагогического образования, в частности, через создание педагогических институтов в структуре университетов;

создание вариативной системы повышения квалификации по модели именного образовательного чека, дающего право раз в пять лет повысить профессиональный уровень педагога при условии обеспечения возможности выбора места, формы, программы обучения в пределах предусмотренных средств, включая соответствующие расходы в норматив финансирования образовательной услуги;

развитие в системе общего образования системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки в рамках объединения ИПК и научно-методических структур, ИПК и вузов; проведение в 2001—2003 годах массовой переподготовки работников образования по информационным технологиям;

обновление корпуса администраторов и менеджеров в сфере образования, создание эффективной системы их подготовки и переподготовки на базе классических, экономических и педагогических университетов;

развитие конкурсного механизма занятия должностей, формирование эффективного рынка преподавателей;

создание доступных для потребителя специализированных банков данных по рынкам вакансий и предложений.

## ВЕДУЩАЯ РОЛЬ УНИВЕРСИТЕТОВ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РОССИИ

С 25 по 27 мая текущего года в г.Элиста на базе Калмыцкого государственного университета состоялась Всероссийская научно-практическая конференция «О роли университетов в социально-экономическом развитии республик в составе Российской Федерации». Конференция была организована Министерством образования Российской Федерации, органами государственной власти Республики Калмыкия, Калмыцким государственным университетом. В ее работе приняли участие руководители государственных университетов почти всех республик России, а также краев и областей Северного Кавказа. Приветствие Президента Республики Калмыкия К.Н.Илюмжинова участникам конференции огласил руководитель его Администрации И.Б.Шалхаков.

С основными докладами выступили первый заместитель министра образования России В.М.Жураковский и ректор Калмыцкого государственного университета Г.М.Борликов. Главная идея доклада **В.М.Жураковского** заключалась в раскрытии взаимосвязи модернизации образования и нового этапа модернизации российского общества и государства. Как известно, по поручению Президента Российской Федерации разрабатывается стратегия развития страны на период до 2010 г. В ее основу закладывается принцип приоритетного и опережающего развития образования как одного из системообразующих факторов качественной модернизации общества и государства. Убедительным подтверждением обоснованности такого взаимодействия является практика развития образования и социумов республик Российской Федерации.

В.М.Жураковский особо подчеркнул плодотворность создания университетских комплексов как ведущих федерально-региональных центров образования, науки, культуры и наукоемких технологий. Значительный опыт по созданию и организации деятельности таких комплексов накоплен многими университетами, в том числе Мордовским, Кабардино-Балкарским, Петрозаводским. Сегодня практически во всех субъектах федерации ведется работа по реконструкции региональных систем образования в интересах страны и территориальных народнохозяйственных комплексов, их социумов.

Ректор Калмыцкого государственного университета **Г.М.Борликов** поделился опытом становления и развития созданного в республике университетского комплекса, его взаимодействия с основными структурами народного хозяйства и социума региона. При этом он акцентировал внимание на социокультурной функции университетов в цивилизованном развитии народов и межнациональных отношений.

Особенно предметно данное направление деятельности университета, системы образования в целом было раскрыто в выступлении министра общего и профессионального образования Республики Калмыкия **Г.Н.Орловой**.

Ректор Кабардино-Балкарского государственного университета **Б.С.Жарамурзов** поделился опытом становления университетского комплекса как единого юридического лица. Он внес два существенных предложения — придать сложившимся университетским комплексам статус федеральных центров и создать ассоциацию классических университетов.

В выступлении директора НИИ регионологии при Мордовском государственном университете **А.И.Сухарева** основное внимание было сосредоточено на системообразующей, ведущей роли классических университетов в научно-образовательном обеспечении комплексного развития хозяйства и социумов страны и регионов. Он поддержал идею многообразия организационно-правовых моделей университетских комплексов.

Ректор Адыгейского государственного университета **Р.Д.Хунагов** посвятил свое выступление вопросу развития механизмов социокультурной деятельности университетов. Он внес предложение организовать широкий и систематический обмен опытом этой деятельности между университетами.

Продолжил эту тему, особо выделив задачу повышения роли университетов в развитии гуманитарной культуры народов России, ректор Бурятского государственного университета **С.В.Калмыков**. Он считает необходимой корректировку федеративных основ образовательной политики, сочетания федерального и национально-регионального компонентов в содержании и организации образовательного процесса.

Опыт включения диалога культур в систему университетского образования, социокультурной деятельности университетских коллективов в стране и на международной арене поделился ректор Ставропольского государственного университета **В.А.Шаповалов**.

Ректор Петрозаводского государственного университета **В.Н.Васильев** рассказал об особой плодотворности работы университета по развитию межрегионального и международного

сотрудничества, в частности в масштабах Европейского Севера.

Ректор Пятигорского лингвистического государственного университета **Ю.С.Давыдов** особо подчеркнул опасность ограничения социокультурной деятельности университета рамками одного этноса и призвал к развитию сотрудничества университетских коллективов на общероссийском культурном пространстве.

Размышлениями о перспективах развития сотрудничества вузов Прикаспийских регионов России и зарубежных стран в рамках Международного открытого университета поделился ректор Астраханского технического государственного университета **Ю.Н.Кагаков**.

В рамках конференции была организована дискуссия «За «круглым столом»».

Ректор Башкирского государственного университета **М.Х.Харрасов** особо отметил необходимость повышения уровня соответствия федерального и регионального законодательства в сфере образования, усиления воспитательной деятельности всех образовательных учреждений.

Первый проректор Мордовского государственного университета **Н.Е.Фомин** рассказал об опыте работы созданного в 1993 г. учебного округа при университете и передал участникам конференции пакет нормативных документов, регламентирующих деятельность университетского комплекса. Он поддержал предложение о создании в рамках Евразийской ассоциации университетов Совета по координации социокультурной деятельности университетов республик России.

Первый проректор Ростовского государственного университета **А.М.Юрков** в своем выступлении остановился на необходимости нового прочтения такого явления, как «классический университет». Он отметил, что особое внимание следует обратить на роль университетов в системе информационной цивилизации.

В итоге прошедших дискуссий участники конференции приняли рекомендации.

\*\*\*

Конференция проходила в дни, когда общественность республики отмечала 60-летие высшего образования в Республике Калмыкия и 30-летие Калмыцкого государственного университета. Торжества ознаменовали содружество и сотрудничество народов России и университетского сообщества Российской Федерации.



## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Всероссийской научно-практической конференции  
«О роли университетов в социально-экономическом  
развитии республик в составе Российской Федерации»**

г. Элиста

27 мая 2000 г.

Участники Всероссийской научно-практической конференции «О роли университетов в социально-экономическом развитии республик в составе Российской Федерации», состоявшейся 25—27 мая 2000 г. в г. Элиста на базе Калмыцкого государственного университета, отмечают: отечественная система образования на рубеже XX—XXI вв. вступает в качественно новый этап своего развития. Контуры содержания этого этапа отражены в Национальной доктрине образования в Российской Федерации и Федеральной программе развития образования. Эти документы в сочетании с Федеральным законом «Об образовании», другими законами, указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации служат основой государственной политики модернизации образования.

В обществе и в структурах власти становится общепризнанной необходимость приоритетного и опережающего развития образования для выхода страны на режим устойчивого гармоничного развития. Таким образом, модернизация общества в значительной степени будет определяться опережающей модернизацией образования. Важным стратегическим направлением данного процесса является создание условий для структуризации региональных систем образования в соответствии с потребностями гармоничного развития народнохозяйственных комплексов субъектов Российской Федерации, их социумов.

Именно этим путем идет развитие образования в большинстве республик в составе Российской Федерации. В 90-е гг. на их территориях в основном завершился процесс создания учреждений общего и профессионального образования всех видов и уровней, в том числе негосударственных. Состоялась их качественная структуризация: стержнем региональных систем образования сегодня становятся прогимназии, гимназии, лицеи, колледжи, учебные академии, университеты.

В сущности, это означает качественный поворот отечественной системы образования в сторону университетизации, который резко повысил востребованность высшего университетского образования. Классические университеты в республиках, как и в других субъектах Российской Федерации, постепенно пре-

вращаются в ведущие не только академические, но и социокультурные центры страны и регионов. Однако для выполнения ими ведущей системообразующей роли в развитии народного хозяйства и социума потребовалась масштабная «горизонтальная» (с равноуровневыми) и «вертикальная» (с разноуровневыми) интеграция с однопрофильными и разнопрофильными образовательными учреждениями, научными, производственными, социальными и другими организациями.

Возникла качественно новая академическая и социокультурная структура — университетский комплекс как система органически интегрированных с университетом на основе Устава или договора (соглашения) образовательных, научных, культурно-воспитательных и производственных подразделений (учреждений, организаций) широкого спектра направлений деятельности, расположенных на территории одного или нескольких регионов (субъектов федерации). Ядром университетского комплекса являются научно-образовательные подразделения (кафедры, факультеты, институты) высшего и послевузовского профессионального образования, научной деятельности по широкому спектру направлений (специальностей) и наук.

В республиках Российской Федерации накоплен значительный опыт по формированию и организации деятельности университетских комплексов различных организационно-правовых форм. Так, в Республике Мордовия с 1993 г. функционирует один из первых в стране Региональный учебный округ при Мордовском государственном университете, который интегрирует деятельность около 100 образовательных, научных и иных учреждений и организаций по основным направлениям развития региона. Округ, являясь юридическим лицом, сохраняет права юридического лица за всеми участниками интеграции с университетом и между собой. Университетский комплекс Кабардино-Балкарского государственного университета сформирован и развивается на организационно-правовой основе единого юридического лица. В большинстве других республик университетские комплексы, находящиеся на разных стадиях формирования и развития, пока сохраняют традиционные организационно-правовые формы. Свообразным путем идет формирование университетского комплекса на базе Калмыцкого государственного университета — единственного в республике государственного учреждения высшего профессионального образования.

При всем многообразии организационно-правовых форм университетские комплексы в республиках России выполняют ряд общих специфических функций, связанных с социокультурной деятельностью по развитию профессиональной национальной

культуры и образования, в целом по развитию региональных социумов, их этносов. Это делает университетские комплексы ярко выраженными ведущими системообразующими центрами образования, науки, культуры и высоких технологий для народнохозяйственных комплексов и социумов республик.

Назрела необходимость систематизации накопленного опыта по развитию университетских комплексов, его распространению во всех субъектах Российской Федерации.

Учитывая изложенное, конференция **р е к о м е н д у е т**:

1. Одобрить опыт республик в составе Российской Федерации по формированию университетских комплексов, ориентированных на ведущую системообразующую роль в наукоемком развитии народного хозяйства и социумов страны и регионов.

2. Считать целесообразным обобщить и распространить накопленный опыт по формированию и организации деятельности университетских комплексов в интересах экономического и социального развития республик, краев и областей Российской Федерации.

В этих целях:

2.1. Распространить среди университетов республик в составе Российской Федерации представленные на конференции нормативно-правовые документы комплексов при Мордовском государственном университете, Кабардино-Балкарском государственном университете, Петрозаводском государственном университете, других университетах.

2.2. Просить Минобрнауки России организовать в рамках отраслевой программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение системы образования» проведение исследований по теме «Университетские комплексы как ведущие федерально-региональные центры образования, науки, культуры и наукоемких технологий».

2.3. Считать целесообразной разработку пакета нормативных документов по формированию университетских комплексов различных организационно-правовых форм.

3. Учитывая особые функции университетов республик в составе Российской Федерации, считать целесообразным создание в рамках Евразийской ассоциации университетов Совета по координации социокультурной деятельности университетов.

4. Просить органы государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть перспективы формирования и развития университетских комплексов как ведущих федерально-региональных центров образования, науки, культуры и наукоемких технологий.

УТВЕРЖДАЮ  
Заместитель министра образования  
Российской Федерации  
В.Д.ШАДРИКОВ  
14 марта 2000 г.

Номер государственной регистрации 40 мд/сп

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Специальность 350300 — Регионоведение**  
**Квалификация — Регионовед**

Вводится с момента утверждения

### 1. Общая характеристика специальности 350300 — Регионоведение

1.1. Специальность утверждена приказом Министерства образования Российской Федерации от 2 марта 2000 г. № 686.

1.2. Квалификация выпускника — Регионовед.

Предусматривается квалификация с уточнением по следующим направлениям (видам) регионоведения\*:

Востоковед;

Специалист по регионам Российской Федерации;

Специалист по странам Африки;

Специалист по странам и регионам Европы;

Специалист по странам Латинской Америки;

Специалист по странам Северной Америки.

\* Квалификация выпускника указывается в дипломе с уточнением вида регионоведения (основного направления специализации), например: Регионовед (Востоковед); Регионовед (Специалист по странам и регионам Европы); Регионовед (Специалист по странам Латинской Америки) и др. Наименование конкретной специализации по специальности выпускника, указываемое в приложении к диплому, более точно устанавливает объект углубленного изучения в рамках направления (вида) профессиональной деятельности специалиста (например: арабские страны, Китай, США и Канада, Япония и др.)

Нормативный срок освоения основной образовательной программы по специальности 350300 — Регионоведение при очной форме обучения — 5 лет.

### 1.3. Квалификационная характеристика выпускника.

Профессиональная деятельность выпускника направлена на комплексное изучение соответствующего региона, группы стран или страны: их населения, истории и этнографии, экономики и политики, науки и культуры, религии, языка и литературы, традиций и ценностей. Она осуществляется в виде разработки научно обоснованных практических рекомендаций по соответствующим вопросам деятельности государственных органов, участвующих в проведении региональной и внешней политики, различных научных, образовательных, информационных и культурных обменов, в реализации торгово-экономического сотрудничества, современных двусторонних и многосторонних коммуникационных связей.

Квалификация регионоведа предусматривает выполнение функций референта, эксперта, консультанта в данной области, переводчика (переводчика-референта) по соответствующему языку (языкам) изучаемого региона (страны) при работе в государственных органах, научных и образовательных учреждениях Российской Федерации.

### 1.4. Возможности продолжения образования выпускника.

Специалист, освоивший основную образовательную программу по специальности 350300 — Регионоведение, подготовлен для продолжения образования в аспирантуре.

## 2. Требования к уровню подготовки абитуриента

2.1. Предшествующий уровень образования абитуриента — среднее (полное) общее образование.

2.2. Абитуриент должен иметь документ государственного образца о среднем (полном) общем образовании или среднем профессиональном образовании, или начальном профессиональном образовании, если в нем есть запись о получении предъявителем среднего (полного) общего образования, или высшем профессиональном образовании.

2.3. При приеме на подготовку по специальности высшее учебное заведение имеет право проводить дополнительные вступительные испытания профессиональной направленности, в том числе вступительный экзамен по редкому и(или) восточ-

ному иностранному языку или языку народов Российской Федерации.

### 3. Общие требования к основной образовательной программе подготовки выпускника по специальности 350300 — Регионоведение

3.1. Основная образовательная программа подготовки специалиста в области регионоведения разрабатывается на основании настоящего государственного образовательного стандарта и включает в себя учебный план, программы учебных дисциплин, программы учебных и производственных практик.

3.2. Требования к обязательному минимуму содержания основной образовательной программы подготовки специалиста в области регионоведения, к условиям ее реализации и срокам ее освоения определяются настоящим государственным образовательным стандартом.

3.3. Основная образовательная программа подготовки специалиста в области регионоведения состоит из дисциплин федерального компонента, дисциплин национально-регионального (вузовского) компонента, дисциплин по выбору студента, а также факультативных дисциплин. Дисциплины и курсы по выбору студента в каждом цикле должны содержательно дополнять дисциплины, указанные в федеральном компоненте цикла.

3.4. Основная образовательная программа подготовки специалиста в области регионоведения должна предусматривать итоговую государственную аттестацию и изучение следующих циклов дисциплин:

цикл ГСЭ — Общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины;

цикл ЕН — Общие математические и естественно-научные дисциплины;

цикл ОПД — Общие профессиональные дисциплины;

цикл ДС — Дисциплины специализации;

цикл ДФД — Дополнительные и факультативные дисциплины.

3.5. Содержание вузовского (национально-регионального) компонента основной образовательной программы подготовки специалиста в области регионоведения должно обеспечивать подготовку выпускника в соответствии с квалификационной характеристикой, установленной настоящим государственным образовательным стандартом.

#### 4. Требования к обязательному минимуму содержания основной образовательной программы подготовки выпускника по специальности 350300 — Регионоведение

Индекс	Наименование дисциплин и их основные разделы	Всего часов
1	2	3
ГСЭ	<b>Общие гуманитарные и социально-экономические дисциплины</b>	<b>1 800</b>
ГСЭ.Ф.00	<b>Федеральный компонент</b>	<b>1 260</b>
ГСЭ.Ф.01*	<b>Иностранный язык</b>	<b>340</b>
	<p>Специфика артикуляции звуков, интонации, акцентуации и ритма нейтральной речи в изучаемом языке; основные особенности полного стиля произношения, характерные для сферы профессиональной коммуникации; чтение транскрипции.</p> <p>Лексический минимум в объеме 4 000 учебных лексических единиц общего и терминологического характера.</p> <p>Понятие дифференциации лексики по сферам применения (бытовая, терминологическая, общенаучная, официальная и другая). Понятие о свободных и устойчивых словосочетаниях, фразеологических единицах.</p> <p>Понятие об основных способах словообразования. Грамматические навыки, обеспечивающие коммуникацию общего характера без искажения смысла при письменном и устном общении; основные грамматические явления, характерные для профессиональной речи.</p> <p>Понятие об обиходно-литературном, официально-деловом, научном стилях, стиле художественной литературы. Основные особенности научного стиля.</p> <p>Культура и традиции стран изучаемого языка, правила речевого этикета.</p> <p>Говорение. Диалогическая и монологическая речь с использованием наиболее употребительных и относительно простых лексико-грамматических средств в основных коммуникативных ситуациях неофициального и официального общения. Основы публичной речи (устное сообщение, доклад).</p> <p>Аудирование. Понимание диалогической и монологической речи в сфере бытовой и профессиональной коммуникации.</p> <p>Чтение. Виды текстов: несложные прагматические тексты и тексты по широкому и узкому профилю специальности.</p> <p>Письмо. Виды речевых произведений: аннотация, реферат, тезисы, сообщения, частное письмо, деловое письмо, биография.</p>	

\* Дисциплина ГСЭ.Ф.01 Иностранный язык является также общей профессиональной дисциплиной (ОПД.Ф.01).

Продолжение

1	2	3
ГСЭ.Ф.02	<i>Физическая культура</i>	408
	<p>Физическая культура в общекультурной и профессиональной подготовке студентов. Ее социально-биологические основы. Физическая культура и спорт как социальные феномены общества.</p> <p>Законодательство Российской Федерации о физической культуре и спорте. Физическая культура личности. Основы здорового образа жизни студента. Особенности использования средств физической культуры для оптимизации работоспособности. Общая физическая и специальная подготовка в системе физического воспитания.</p> <p>Спорт. Индивидуальный выбор видов спорта или систем физических упражнений. Профессионально-прикладная физическая подготовка студентов. Основы методики самостоятельных занятий и самоконтроль за состоянием своего организма.</p>	
ГСЭ.Ф.03*	<i>Отечественная история</i>	
	<p>Сущность, формы, функции исторического знания. Методы и источники изучения истории. Понятие и классификация исторического источника. Отечественная историография в прошлом и настоящем: общее и особенное. Методология и теория исторической науки. История России — неотъемлемая часть всемирной истории.</p> <p>Античное наследие в эпоху Великого переселения народов. Проблема этногенеза восточных славян. Основные этапы становления государственности. Древняя Русь и кочевники. Византийско-древнерусские связи. Особенности социального строя Древней Руси.</p> <p>Этнокультурные и социально-политические процессы становления русской государственности. Принятие христианства. Распространение ислама. Эволюция восточнославянской государственности в XI — XII вв. Социально-политические изменения в русских землях в XIII — XV вв. Русь и Орда: проблемы взаимовлияния. Россия и средневековые государства Европы и Азии.</p> <p>Специфика формирования единого российского государства. Возвышение Москвы. Формирование сословной системы организации общества. Реформы Петра I. Век Екатерины. Предпосылки и особенности складывания российского абсолютизма. Дискуссии о генезисе самодержавия.</p> <p>Особенности и основные этапы экономического развития России. Эволюция форм собственности на землю. Структура феодального землевладения. Крепостное право в России.</p>	

\* Отдельные разделы дисциплин ГСЭ.Ф.03, 05, 06, 11 являются разделами дисциплин циклов ОПД и ДС.



Продолжение

1	2	3
---	---	---

Мануфактурно-промышленное производство. Становление индустриального общества в России: общее и особенное. Общественная мысль и особенности общественного движения России XIX в. Реформы и реформаторы в России. Русская культура XIX в. и ее вклад в мировую культуру.

Роль XX столетия в мировой истории. Глобализация общественных процессов. Проблема экономического роста и модернизации. Революции и реформы. Социальная трансформация общества. Столкновение тенденций интернационализма и национализма, интеграции и сепаратизма, демократии и авторитаризма.

Россия в начале XX в. Объективная потребность индустриальной модернизации России. Российские реформы в контексте общемирового развития в начале века. Политические партии России: генезис, классификация, программы, тактика.

Россия в условиях мировой войны и общенационального кризиса. Революция 1917 г. Гражданская война и интервенция, их результаты и последствия. Российская эмиграция. Социально-экономическое развитие страны в 20-е гг. НЭП. Формирование однопартийного политического режима. Образование СССР. Культурная жизнь страны в 20-е гг. Внешняя политика.

Курс на строительство социализма в одной стране и его последствия. Социально-экономические преобразования в 30-е гг. Усиление режима личной власти Сталина. Сопrotивление сталинизму.

СССР накануне и в начальный период второй мировой войны. Великая Отечественная война.

Социально-экономическое развитие, общественно-политическая жизнь, культура, внешняя политика СССР в послевоенные годы. Холодная война.

Попытки осуществления политических и экономических реформ. НТР и ее влияние на ход общественного развития. СССР в 60 — 80-е гг.: нарастание кризисных явлений. Советский Союз в 1985—1991 гг. Перестройка. Попытка государственного переворота 1991 г. и ее провал. Распад СССР. Беловежские соглашения. Октябрьские события 1993 г. Становление новой российской государственности (1993—1999 гг.). Россия на пути радикальной социально-экономической модернизации. Культура в современной России. Внешнеполитическая деятельность в условиях новой геополитической ситуации.

ГСЭ.Ф.04

*Культурология*

Структура и состав современного культурологического знания. Культурология и философия культуры, социология культуры, культурная антропология. Культурология и история культуры. Теоретическая и прикладная культурология. Методы культурологических исследований.

Продолжение

1	2	3
---	---	---

Основные понятия культурологии: культура, цивилизация, морфология культуры, функции культуры, субъект культуры, культурогенез, динамика культуры, язык и символы культуры, культурные коды, межкультурные коммуникации, культурные ценности и нормы, культурные традиции, культурная картина мира, социальные институты культуры, культурная самоидентичность, культурная модернизация.

Типология культур. Этническая и национальная, элитарная и массовая культуры. Восточные и западные типы культур. Специфические и «серединные» культуры. Локальные культуры. Место и роль России в мировой культуре.

Тенденции культурной универсализации в мировом современном процессе. Культура и природа. Культура и общество. Культура и глобальные проблемы современности. Культура и личность. Инкультурация и социализация.

ГСЭ.Ф.05

*Политология*

Объект, предмет и метод политической науки. Функции политологии. Политическая жизнь и властные отношения. Роль и место политики в жизни современных обществ. Социальные функции политики. История политических учений. Российская политическая традиция: истоки, социокультурные основания, историческая динамика. Современные политологические школы.

Гражданское общество, его происхождение и особенности. Особенности становления гражданского общества в России. Институциональные аспекты политики. Политическая власть. Политическая система. Политические режимы, политические партии, электоральные системы. Политические отношения и процессы. Политические конфликты и способы их разрешения. Политические технологии. Политический менеджмент. Политическая модернизация. Политические организации и движения. Политические элиты. Политическое лидерство. Социокультурные аспекты политики.

Мировая политика и международные отношения. Особенности мирового политического процесса. Национально-государственные интересы России в новой геополитической ситуации. Методология познания политической реальности. Парадигмы политического знания. Экспертное политическое знание: политическая аналитика и прогнозика.

ГСЭ.Ф.06

*Правоведение*

Государство и право. Их роль в жизни общества. Норма права и нормативно-правовые акты. Основные правовые системы современности. Международное право как особая система права. Источники российского права. Закон и подзаконные акты. Система российского права. Отрасли права. Правонарушение и юридическая ответственность. Значение законности и правопорядка в современном обществе. Правовое государство.

Продолжение		
1	2	3
	<p>Конституция Российской Федерации — основной закон государства. Особенности федеративного устройства России. Система органов государственной власти в Российской Федерации.</p> <p>Понятие гражданского правоотношения. Физические и юридические лица. Право собственности. Обязательства в гражданском праве и ответственность за их нарушение. Наследственное право. Брачно-семейные отношения. Взаимные права и обязанности супругов, родителей и детей. Ответственность по семейному праву.</p> <p>Трудовой договор (контракт). Трудовая дисциплина и ответственность за ее нарушение. Административные правонарушения и административная ответственность. Понятие преступления. Уголовная ответственность за совершение преступлений. Экологическое право. Особенности правового регулирования будущей профессиональной деятельности. Правовые основы защиты государственной тайны. Законодательные и нормативно-правовые акты в области защиты информации и государственной тайны.</p>	
ГСЭ.Ф.07	<p><i>Психология и педагогика</i></p> <p><b>Психология:</b> предмет, объект и методы психологии. Место психологии в системе наук. История развития психологического знания и основные направления в психологии. Индивид, личность, субъект, индивидуальность. Психика и организм. Психика, поведение и деятельность. Основные функции психики. Развитие психики в процессе онтогенеза и филогенеза. Мозг и психика. Структура психики. Соотношение сознания и бессознательного. Основные психические процессы. Структура сознания. Познавательные процессы. Ощущение. Восприятие. Представление. Воображение. Мышление и интеллект. Творчество. Внимание. Мнемические процессы. Эмоции и чувства. Психическая регуляция поведения и деятельности. Общение и речь. Психология личности. Межличностные отношения. Психология малых групп. Межгрупповые отношения и взаимодействия.</p> <p><b>Педагогика:</b> объект, предмет, задачи, функции, методы педагогики. Основные категории педагогики: образование, воспитание, обучение, педагогическая деятельность, педагогическое взаимодействие, педагогическая технология, педагогическая задача. Образование как общечеловеческая ценность. Образование как социокультурный феномен и педагогический процесс. Образовательная система России. Цели, содержание, структура непрерывного образования, единство образования и самообразования. Педагогический процесс. Образовательная, воспитательная и развивающая функции обучения. Воспитание в педагогическом процессе. Общие формы</p>	

Продолжение		
1	2	3
	<p>организации учебной деятельности. Урок, лекция, семинарские, практические и лабораторные занятия, диспут, конференция, зачет, экзамен, факультативные занятия, консультация. Методы, приемы, средства организации и управления педагогическим процессом. Семья как субъект педагогического взаимодействия и социокультурная среда воспитания и развития личности. Управление образовательными системами.</p>	
ГСЭ.Ф.08	<p><i>Русский язык и культура речи</i></p> <p>Стили современного русского литературного языка. Языковая норма, ее роль в становлении и функционировании литературного языка.</p> <p>Речевое взаимодействие. Основные единицы общения. Устная и письменная разновидности литературного языка. Нормативные, коммуникативные, этические аспекты устной и письменной речи.</p> <p>Функциональные стили современного русского языка. Взаимодействие функциональных стилей.</p> <p>Научный стиль. Специфика использования элементов различных языковых уровней в научной речи. Речевые нормы учебной и научной сфер деятельности.</p> <p>Официально-деловой стиль, сфера его функционирования, жанровое разнообразие. Языковые формулы официальных документов. Приемы унификации языка служебных документов. Интернациональные свойства русской официально-деловой письменной речи. Язык и стиль распорядительных документов.</p> <p>Язык и стиль коммерческой корреспонденции. Язык и стиль инструктивно-методических документов. Реклама в деловой речи. Правила оформления документов. Речевой этикет в документе.</p> <p>Жанровая дифференциация и отбор языковых средств в публицистическом стиле. Особенности устной публичной речи. Оратор и его аудитория. Основные виды аргументов.</p> <p>Подготовка речи: выбор темы, цель речи, поиск материала, начало, развертывание и завершение речи. Основные приемы поиска материала и виды вспомогательных материалов. Словесное оформление публичного выступления. Понятливость, информативность и выразительность публичной речи.</p> <p>Разговорная речь в системе функциональных разновидностей русского литературного языка. Условия функционирования разговорной речи, роль внеязыковых факторов. Культура речи. Основные направления совершенствования навыков грамотного письма и говорения.</p>	
ГСЭ.Ф.09	<p><i>Социология</i></p> <p>Предыстория и социально-философские предпосылки социологии как науки. Социологический проект О.Конта. Классические социологические теории. Современные социологические теории. Русская социологическая мысль.</p>	

Продолжение		
1	2	3
	<p>Общество и социальные институты. Мировая система и процессы глобализации. Социальные группы и общности. Виды общностей. Общность и личность. Малые группы и коллективы. Социальная организация. Социальные движения. Социальное неравенство, стратификация и социальная мобильность. Понятие социального статуса. Социальное взаимодействие и социальные отношения. Общественное мнение как институт гражданского общества.</p> <p>Культура как фактор социальных изменений. Взаимодействие экономики, социальных отношений и культуры. Личность как социальный тип. Социальный контроль и девиация. Личность как деятельный субъект. Социальные изменения. Социальные революции и реформы.</p> <p>Концепция социального прогресса. Формирование мировой системы. Место России в мировом сообществе. Методы социологического исследования.</p>	
ГСЭ.Ф10	<p><i>Философия</i></p> <p>Предмет философии. Место и роль философии в культуре. Становление философии. Основные направления, школы философии и этапы ее исторического развития. Структура философского знания.</p> <p>Учение о бытии. Монистические и плюралистические концепции бытия, самоорганизация бытия. Понятия материального и идеального. Пространство, время. Движение и развитие, диалектика. Детерминизм и индетерминизм. Динамические и статистические закономерности. Научные, философские и религиозные картины мира.</p> <p>Человек, общество, культура. Человек и природа. Общество и его структура. Гражданское общество и государство. Человек в системе социальных связей. Человек и исторический процесс; личность и массы, свобода и необходимость. Формационная и цивилизационная концепции общественного развития.</p> <p>Смысл человеческого бытия. Насилие и ненасилие. Свобода и ответственность. Мораль, справедливость, право. Нравственные ценности. Представления о совершенном человеке в различных культурах. Эстетические ценности и их роль в человеческой жизни. Религиозные ценности и свобода совести.</p> <p>Сознание и познание. Сознание, самосознание и личность. Познание, творчество, практика. Вера и знание. Понимание и объяснение. Рациональное и иррациональное в познавательной деятельности. Проблема истины. Действительность, мышление, логика и язык. Научное и вненаучное знание. Критерии научности. Структура научного познания, его методы и формы. Рост научного знания. Научные революции и смены типов рациональности. Наука и техника.</p> <p>Будущее человечества. Глобальные проблемы современности. Взаимодействие цивилизаций и сценарии будущего.</p>	

Продолжение		
1	2	3
ГСЭ.Ф.11	<p><i>Экономика</i></p> <p>Введение в экономическую теорию. Блага. Потребности, ресурсы. Экономический выбор. Экономические отношения. Экономические системы. Основные этапы развития экономической теории. Методы экономической теории.</p> <p>Микроэкономика. Рынок. Спрос и предложение. Потребительские предпочтения и предельная полезность. Факторы спроса. Индивидуальный и рыночный спрос. Эффект дохода и эффект замещения. Эластичность. Предложение и его факторы. Закон убывающей предельной производительности. Эффект масштаба. Виды издержек. Фирма. Выручка и прибыль. Принцип максимизации прибыли. Предложение совершенно конкурентной фирмы и отрасли. Эффективность конкурентных рынков. Рыночная власть.</p> <p>Монополия. Монополистическая конкуренция. Олигополия. Антимонопольное регулирование. Спрос на факторы производства. Рынок труда. Спрос и предложение труда. Заработная плата и занятость. Рынок капитала. Процентная ставка и инвестиции. Рынок земли. Рента. Общее равновесие и благосостояние. Распределение доходов. Неравенство. Внешние эффекты и общественные блага. Роль государства.</p> <p>Макроэкономика. Национальная экономика как целое. Кругооборот доходов и продуктов. ВВП и способы его измерения. Национальный доход. Располагаемый личный доход. Индексы цен. Безработица и ее формы. Инфляция и ее виды. Экономические циклы. Макроэкономическое равновесие. Совокупный спрос и совокупное предложение. Стабилизационная политика. Равновесие на товарном рынке. Потребление и сбережения. Инвестиции. Государственные расходы и налоги. Эффект мультипликатора. Бюджетноналоговая политика. Деньги и их функции. Равновесие на денежном рынке. Денежный мультипликатор. Банковская система. Денежно-кредитная политика. Экономический рост и развитие.</p> <p>Международные экономические отношения. Внешняя торговля и торговая политика. Платежный баланс. Валютный курс.</p> <p>Особенности переходной экономики России. Приватизация. Формы собственности. Предпринимательство. Теневая экономика. Рынок труда. Распределение и доходы. Преобразования в социальной сфере. Структурные сдвиги в экономике. Формирование открытой экономики.</p>	
<b>ГСЭ.Р.00</b>	<b>Национально-региональный (вузовский) компонент</b>	<b>270</b>
<b>ГСЭ.В.00</b>	<b>Дисциплины и курсы по выбору студента, устанавливаемые вузом</b>	<b>270</b>
<b>ЕН</b>	<b>Общие математические и естественно-научные дисциплины</b>	<b>400</b>
<b>ЕН.Ф.00</b>	<b>Федеральный компонент</b>	<b>320</b>
ЕН.Ф.01	Математика и информатика	
	Аксиоматический метод; основные математические структуры; вероятность и статистика; математические модели; алгоритмы и языки программирования.	

Продолжение

1	2	3
ЕН.Ф.02	<i>Концепции современного естествознания</i> Естественно-научная и гуманитарная культуры; научный метод; история естествознания; панорама современного естествознания; тенденции развития; корпускулярная и континуальная концепции описания природы; порядок и беспорядок в природе; хаос; структурные уровни организации материи; микро-, макро- и мегамиры; пространство, время; принципы относительности; принципы симметрии; законы сохранения; взаимодействие; близкоедействие, дальнеедействие; состояние; принципы суперпозиции, неопределенности, дополненности; динамические и статистические закономерности в природе; законы сохранения энергии в макроскопических процессах; принцип возрастания энтропии; химические процессы, реакционная способность веществ; внутреннее строение и история геологического развития земли; современные концепции развития геосферных оболочек; литосфера как абиотическая основа жизни; экологические функции литосферы; ресурсная, геодинамическая, геофизико-геохимическая; географическая оболочка Земли; особенности биологического уровня организации материи: принципы эволюции, воспроизводства и развития живых систем; многообразие живых организмов — основа организации и устойчивости биосферы; генетика и эволюция; человек: физиология, здоровье, эмоции, творчество, работоспособность; биотика, человек, биосфера и космические циклы; ноосфера, необратимость времени, самоорганизация в живой и неживой природе; принципы универсального эволюционизма; путь к единой культуре.	
ЕН.Р.00 ЕН.В.00	<b>Национально-региональный (вузовский) компонент</b> <i>Дисциплины и курсы по выбору студента, устанавливаемые вузом</i>	<b>80</b>
ОПД	<b>Общие профессиональные дисциплины</b>	<b>5 100</b>
ОПД.Ф.00	<b>Федеральный компонент</b>	<b>4 080</b>
ОПД.Ф.01*	<i>Язык (языки) изучаемого региона (страны)</i> Усвоение минимума, необходимого для овладения языком (языками) изучаемого региона, программы изучения которых устанавливаются вузами. Переводческая практика, реферирование и аннотирование материалов средств массовой инфор-	

\* Предусматривается выделение не менее 2 000 часов на изучение основного языка региона (страны) и от 340 до 1 500 часов и более — на изучение второго языка. В общий объем программы языковой подготовки входит 340 часов, отводимых на иностранный язык в цикле ГСЭ. Общее количество часов на освоение программы языковой подготовки, превышающее 3 000 часов, распределяется по вузовским компонентам циклов ГСЭ, ОПД, ДС. Дополнительные часы предусматриваются также в цикле ДФД.

Продолжение

1	2	3
	мации и специальной литературы на соответствующем языке; курсы специальных видов перевода: политического, военно-политического и др. Основной язык изучаемого региона (страны): хронологические и территориальные границы функционирования основного языка; языковая ситуация в изучаемом регионе (стране); фонетика и графика, орфоэпия, морфологические категории основного языка; синтаксические схемы основного языка; лексическая сочетаемость, несвободные словосочетания; особенности порождения синтаксических конструкций; виды предложений; формирование и развитие навыков основных видов речевой деятельности в коммуникативных сферах: учебно-профессиональной, профессиональной, общественно-политической, социально-культурной. Второй язык: фонетика и графика, орфоэпия, морфологические категории второго языка; синтаксические схемы; лексическая сочетаемость, несвободные словосочетания; виды предложений; формирование и развитие навыков основных видов речевой деятельности в коммуникативных сферах и др.	
ОПД.Ф.02	<i>Введение в регионоведение</i> Регионоведение и регионалистика. Определение понятий и разграничение субдисциплин. Регионоведение и региональная политика. Регионоведение как часть международных отношений. Региональная политика как часть национальной стратегии. Комплексное регионоведение и комплексное страноведение: вопросы методологии, функции, структура и опорные элементы комплексных регионоведческих и страноведческих характеристик, единицы социально-экономического пространства, структурно-функциональная организация и структурные характеристики региона и регионов. Методы регионоведения и региональных исследований. Теории регионоведения и региональной политики. Прогнозирование в регионоведении.	
ОПД.Ф.03	<i>История изучаемого региона (страны)</i> История народов региона (страны) в контексте всемирно-исторического процесса; характерные черты и этапы эволюции общества; особенности исторического формирования и современного функционирования основных общественных институтов; соотношение факторов внутреннего развития и внешних влияний; выдающиеся исторические деятели и их значение в формировании национального самосознания. Источники, литература по истории региона (страны).	
ОПД.Ф.04	<i>Культура, литература и религия изучаемого региона (страны)</i> Проблемы исторической типологии культур и особенности культурного развития региона (страны); вклад народов региона в мировую культуру; выдающиеся мыслители, деятели	



Продолжение

1	2	3
	культуры и искусства и их значение в национальной и мировой культуре; проблемы культурного взаимовлияния, синтеза различных национальных культур и сохранения культурной идентичности. История литературы региона (страны); традиция и современная литература, ее основные жанры, отражение социальных процессов; история литературоведческих исследований. Особенности религиозной жизни региона (страны), история формирования религиозных институтов и их влияние на социальные и политические процессы в регионе; мифология, культы, религиозно-философские системы; отношение религий региона и мировых религий. Связь современных религиозных, культурных и политических процессов в регионе.	
ОПД.Ф.05	<i>Этнология изучаемого региона (страны)</i> Проблемы этногенеза народов региона и современный национально-этнический состав; первичные формы общности, системы родства; народные традиции, культы, обряды, верования. Влияние глобальных социальных и культурных процессов на развитие материальной и духовной культуры региона. Современные проблемы национальных и этнических отношений.	
ОПД.Ф.06	<i>Экономика и экономическая география изучаемого региона (страны)</i> Краткие сведения по экономической истории региона (страны); общая характеристика хозяйства и отдельных его отраслей, уровень развития национального рынка; анализ факторов хозяйственной динамики и результаты экономического роста. Характеристика природных и демографических условий; экономико-географическое районирование региона (страны); трудовые и производственные ресурсы, типы земледелия; отраслевая структура хозяйства региона (страны); структура внутренней и внешней торговли.	
ОПД.Ф.07	<i>Социально-политическая система изучаемого региона (страны)</i> Социальная структура общества, его основные социальные группы, характеристика их интересов; массовые социальные движения и их состав; характеристика политических отношений и режима власти в регионе (стране), политические и общественные организации. Основы правовой системы, принципы функционирования законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов власти в центре и на местах. Особенности политического процесса и принятия политических решений страны (региона).	

Продолжение

1	2	3
ОПД.Ф.08	<i>Международные отношения и внешняя политика изучаемого региона (страны)</i> Положение региона (страны) в структуре международных отношений после второй мировой войны; изменения в международном положении региона (страны) после распада Ялтинско-потсдамской системы международных отношений; воздействие этих процессов на внутривластическое положение государств изучаемого региона, специфика внешней политики изучаемого региона (страны), процесс принятия внешнеполитических решений в изучаемом регионе (стране), характерные черты и этапы становления внешнеполитических доктрин изучаемого региона (страны), особенности национальной дипломатии и функционирования внешнеполитического механизма изучаемого региона (страны), специфика связи внешней и внутренней политики в изучаемом регионе (стране)	
ОПД.Ф.09*	<i>Мировая экономика и международные экономические отношения</i> Особенности мирового размещения производительных сил; международное разделение труда; научно-техническая революция и формирование центров экономической мощи; особенности развития важнейших региональных и национальных экономических систем современного мира; интеграционные процессы и экономические объединения государств; ТНК; глобальные проблемы экономического развития (энергетическая, сырьевая, продовольственная, демографическая, экологическая). Страны региона в системе международного разделения труда; их торговые, валютно-финансовые связи; тенденции и противоречия современной экономической интеграции; проблемы активизации внешнеэкономической деятельности.	
ОПД.Ф.10	<i>Международное право</i> Международное право как особая система юридических норм; субъекты международного права; источники международного права и процесс создания норм; взаимодействие международного и внутринационального права; основные принципы международного права; право международных договоров; международные организации и конференции; ответственность в международном праве; дипломатическое и консульское право; право международной безопасности; права человека и международное право; международное экономическое право; морское право; воздушное право; экологическое право; мирные средства разрешения международных споров.	

\* При подготовке специалиста по регионам Российской Федерации вуз имеет право заменить дисциплины ОПД Ф.09-11 дисциплинами профильной специализации из федерального компонента цикла ДС (ДС.Ф.06-08).

Продолжение

1	2	3
	Предмет и объекты международного частного права; источники международного частного права; международное частное и международное публичное право; правовое регулирование международных имущественных, семейных, трудовых и процессуальных отношений юридических и физических лиц; исполнение иностранных судебных и арбитражных решений; международный арбитраж; обязательное право (внешнеторговые сделки, транспортные перевозки, кредитные отношения, авторское право).	
ОПД.Ф.11	<i>История и теория международных отношений</i> Понятие системы (подсистемы) международных отношений и закономерности ее формирования, эволюции, смены. Развитие системы международных отношений (СМО) в Европе в период с XVII в. по начало XX в. Версальско-вашингтонская (межвоенная) СМО, ее возникновение, эволюция и крах. Международные отношения периода второй мировой войны. Ялтинско-потсдамская (послевоенная) СМО, ее становление, эволюция и распад. Формирование современной СМО. Место и роль России в системах (подсистемах) международных отношений. Предмет теории международных отношений (ТМО); история развития ТМО; основные теоретические школы и направления изучения международных отношений; основные понятия и категории ТМО; основные методы и методики прикладного анализа и прогнозирования международных процессов.	
ОПД.Ф.12	<i>Содружество независимых государств (СНГ)</i> Процесс формирования СНГ, базовые документы. Эволюция СНГ: этапы, достижения, проблемы. Экономическое, политическое и военное сотрудничество в рамках СНГ. Разноскоростная и разноформатная интеграция. Роль союзов Российской Федерации и Белоруссии. Приоритеты политики России в отношениях с другими странами СНГ.	
<b>ОПД.Р.00</b>	<b>Национально-региональный (вузовский) компонент</b>	<b>510</b>
<b>ОПД.В.00</b>	<b>Дисциплины и курсы по выбору студента, устанавливаемые вузом</b>	<b>510</b>
<b>ДС</b>	<b>Дисциплины специализации</b>	<b>900</b>
ДС.Ф.00	<b>Федеральный компонент*</b>	<b>450</b>
	<b>Федеральный компонент по видам подготовки специалистов по зарубежным странам и регионам</b>	
ДС.Ф.01	<i>Конституционное (государственное) право зарубежных стран</i> Классификация зарубежных государств по уровню их социально-экономического и политического режима; основные тен-	

\* Федеральный компонент включает специальные дисциплины, определяющие виды и профили специализаций подготовки по специальности «Регионоведение».

Продолжение

1	2	3
	денции развития конституционного права зарубежных государств. Сравнительный анализ и качественные характеристики конституционно-правового развития и конституционного права отдельных стран (США, Великобритания, Франция, Италия, Испания, Япония, Польша, Китай, Куба, Индия, Иран и др.). Правовое положение граждан в зарубежных странах, разновидности политических режимов; формы государства; избирательное право и избирательные системы; органы государства и их положение; парламент и парламентаризм; муниципальные системы.	
ДС.Ф.02	<i>Международные интеграционные процессы и международные организации</i> Многосторонние интеграционные соглашения, проблема гармонизации национального законодательства с международными стандартами, генезис ведущих межгосударственных и наднациональных структур, принцип национального суверенитета и проблема делегирования его части наднациональным органам, соотношение принципов консультации и обязательного исполнения, взаимозависимость интеграционных систем, сочетание процессов политической и экономической интеграции, проблемы внутривнутриполитического консенсуса в вопросах интеграции. Роль международных организаций в современных международных отношениях и в мировом развитии в целом; международные организации и глобальная взаимозависимость; основные виды международных организаций; важнейшие международные организации, направления и особенности их деятельности; правовое регулирование деятельности международных организаций.	
ДС.Ф.03	<i>Региональные конфликты в современном мире</i> Типология конфликтов, методики анализа поведения в конфликте, особенности возникновения региональных конфликтов в современном мире, возможности многосторонней дипломатии по контролю за конфликтами, операции по поддержанию мира и интересы России. Постконфликтная стадия урегулирования противоречий и проблем постконфликтного мониторинга, существующие концепции региональной безопасности и стабильности, роль региональных организаций в области регулирования конфликтов.	
ДС.Ф.04	<i>Региональная и национальная безопасность</i> Понятие региональных подсистем международных отношений (МО), устойчивые региональные подсистемы и варианты прикладной классификации, соотношение конфликта и сотрудничества в региональных подсистемах МО, проблема негативной (конфликтной) и комплиментарной взаимозависимости в региональных подсистемах МО, соотношение региональных кон-	

Продолжение

1	2	3
	<p>фликтов и проблем международной безопасности, типология конфликтов по проблемам территорий, распределение водных и минеральных ресурсов, разделенных этносов.</p> <p>Понятие национальной безопасности (НБ), национальная и региональная безопасность, военно-политические механизмы обеспечения НБ, комплекс политико-дипломатических мероприятий по обеспечению НБ, НБ и экспорт вооружений и военной технологии, мероприятия по поддержанию мира и кризисная дипломатия, глобальные договоры в области ограничения и сокращения вооружений, международные соглашения по ограничению вооружений, международные соглашения по ограничению вооружений и вооруженных сил на различных региональных направлениях, исторический опыт международных соглашений в сфере разоружения, многосторонние соглашения в экономической сфере и интересы НБ, экологические и гуманитарные проблемы и их увязка с вопросами национальной и региональной безопасности.</p>	
ДС.Ф.05	<p><i>Процесс формирования внешней политики и дипломатия</i></p> <p>Методологические проблемы процесса подготовки и принятия внешнеполитических решений. Механизм принятия внешнеполитических решений. Организация процесса принятия внешнеполитических решений в изучаемой стране (регионе).</p> <p>Дипломатия как наука и искусство, принципы дипломатических сношений субъектов международного права, основные виды дипломатических документов, организация дипломатической службы, процесс подготовки, принятия и исполнения политических решений, роль и функции различных ведомств и многосторонней дипломатии, дипломатия в сфере международных организаций, теория и практика ведения переговоров.</p>	
	<p><b>Федеральный компонент подготовки по виду Специалист по регионам Российской Федерации</b></p>	
ДС.Ф.06	<p><i>Основные направления региональной политики Российской Федерации</i></p> <p>Основные цели региональной политики в Российской Федерации. Развитие федеративных отношений и роль местного самоуправления. Основные направления региональной экономической политики и политики в социальной сфере. Региональные аспекты национально-этнических отношений. Нормативная правовая база региональной политики.</p>	
ДС.Ф.07	<p><i>Муниципальное управление и местное самоуправление</i></p> <p>Реформа муниципального управления и местного самоуправления как составная часть построения правового демократического федеративного государства и цивилизованного гражданского общества. Обеспечение комплексного решения вопро-</p>	

Окончание

1	2	3
	<p>сов обслуживания населения как основная задача местного самоуправления. Взаимное согласование деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.</p>	
ДС.Ф.08	<p><i>Государственная служба в регионе</i></p> <p>Реформирование государственной службы в России. Система государственной службы субъекта Российской Федерации. Основные профессиональные требования к государственным служащим. Роль и место специалистов — регионоведов в функционировании государственной службы субъектов Российской Федерации.</p>	
ДС.Р.00	<b>Национально-региональный (вузовский) компонент</b>	<b>250</b>
ДС.В.00	<b>Дисциплины и курсы по выбору студента, устанавливаемые вузом</b>	<b>200</b>
ДФД	<b>Дополнительные и факультативные дисциплины</b>	<b>872</b>
	Военная подготовка, безопасность жизнедеятельности, гражданская оборона и др.	

**Всего часов теоретического обучения — 9 072**

### **5. Сроки освоения основной образовательной программы подготовки выпускника по специальности 350300 — Регионоведение**

5.1. Срок освоения основной образовательной программы подготовки специалиста при очной форме обучения составляет 260 недель, в том числе:

теоретическое обучение (включая учебно-исследовательскую работу студентов, практикумы, а также экзаменационные сессии) в объеме 168 недель;

практика (учебная и производственная) — 8—16 недель;  
 итоговая государственная аттестация (включая подготовку и защиту выпускной квалификационной работы) — 8—16 недель;  
 каникулы (включая 8 недель последипломного отпуска) — не менее 50 недель.

5.2. Для лиц, имеющих среднее (полное) общее образование, сроки освоения основной общеобразовательной программы подготовки специалиста по очно-заочной (вечерней) и заочной формам обучения, а также в случае сочетания различных форм обучения увеличиваются вузом до одного года относительно

нормативного срока, установленного п.1.2. настоящего государственного образовательного стандарта.

5.3. Максимальный объем учебной нагрузки студента — 54 часа в неделю, включая все виды его аудиторной и внеаудиторной (самостоятельной) учебной работы.

5.4. Объем обязательных аудиторных занятий студента при очной форме обучения в среднем за период теоретического обучения — 27 часов в неделю. При этом в указанный объем не входят обязательные практические занятия по физической культуре и занятия по факультативным дисциплинам.

5.5. При очно-заочной (вечерней) форме обучения объем аудиторных занятий должен быть не менее 10 часов в неделю.

5.6. При заочной форме обучения студенту должна быть обеспечена возможность занятий с преподавателем в объеме не менее 160 часов в год.

5.7. Общий объем каникулярного времени в учебном году должен составлять 7—10 недель, в том числе не менее двух недель в зимний период.

## **6. Требования к разработке и условиям реализации основной образовательной программы подготовки выпускника по специальности 350300 — Регионоведение**

### **6.1. Требования к разработке основной образовательной программы**

6.1.1. Высшее учебное заведение самостоятельно разрабатывает и утверждает основную образовательную программу вуза для подготовки специалиста на основе настоящего государственного образовательного стандарта.

Дисциплины «по выбору студента» являются обязательными, а факультативные дисциплины, предусматриваемые учебным планом высшего учебного заведения, не являются обязательными для изучения студентом.

Курсовые работы (проекты) рассматриваются как вид учебной работы по дисциплине и выполняются в пределах часов, отводимых на ее изучение.

По всем дисциплинам и практикам, включенным в учебный план высшего учебного заведения, должна выставляться итоговая оценка («отлично», «хорошо», «удовлетворительно» или «неудовлетворительно», «зачтено» или «не зачтено»).

Специализации является частью специальности, в рамках которой они реализуются, и предполагают приобретение выпускниками углубленных профессиональных знаний, умений и навыков в более узких, специфических областях и видах деятельности по профилю данной специальности.

В основных образовательных программах, которые имеют отраслевые подразделения, обозначенные в наименовании программы уточняющими определениями «по отраслям» или «по видам», специфика подготовки для конкретной отрасли или вида содержится прежде всего в дисциплинах специализации.

Настоящий стандарт также устанавливает право вузов, осуществляющих подготовку по виду регионоведения — регионы Российской Федерации, на замену 2 — 3 обязательных дисциплин федерального компонента цикла ОПД специальными дисциплинами федерального компонента цикла ДС, определяющими данный профиль профессиональной подготовки, а также право включения в рабочий учебный план вуза дисциплин и курсов специализаций, соответствующих конкретным видам профессиональной деятельности специалиста по регионам Российской Федерации.

6.1.2. При реализации основной образовательной программы высшее учебное заведение имеет право:

изменять объем (количество часов) циклов дисциплин в пределах 5 %;

формировать циклы ГСЭ и ЕН в соответствии с нормативами, определяемыми центральными органами управления образованием, а также органами управления, в ведении которых находится вуз;

устанавливать количество и наименование дисциплин специализаций, их объем и содержание в дополнение к установленному федеральному минимуму (сверх 2—3 обязательных дисциплин федерального компонента цикла ДС, которые выбираются вузом в соответствии с избранной специализацией), но в пределах общего объема цикла дисциплин специализации, а также определять соответствующую форму контроля их усвоения студентами;

реализовывать основную образовательную программу в сокращенные сроки, предусматриваемые для подготовки лиц, имеющих среднее профессиональное образование соответствующего профиля, или лиц, имеющих высшее профессиональное образование, в соответствии с нормативами, определяемыми органами управления образованием.



Цикл гуманитарных и социально-экономических дисциплин должен включать из одиннадцати базовых дисциплин, приведенных в настоящем государственном образовательном стандарте, в качестве обязательных следующие четыре дисциплины: «Иностранный язык» (в объеме не менее 340 часов), «Физическая культура» (в объеме не менее 408 часов), «Отечественная история», «Философия». Остальные базовые дисциплины могут реализовываться по усмотрению вуза. При этом возможно их объединение в междисциплинарные курсы с сохранением обязательного минимума содержания. Если дисциплины являются частью общей профессиональной или специальной подготовки для гуманитарных и социально-экономических направлений подготовки (специальностей), выделенные на их изучение часы могут перераспределяться в рамках цикла.

Сокращение сроков предусматривается при наличии соответствующих документов государственного образца и при установлении (проверке) фактического уровня подготовленности, достигнутого на предыдущем этапе профессионального образования. Подготовка в сокращенные сроки допускается, по усмотрению вуза, также для отдельных лиц, реальный уровень образования или способности которых являются для этого достаточными.

### **6.2. Требования к кадровому обеспечению учебного процесса**

Условия реализации основной образовательной программы подготовки дипломированного специалиста, в том числе и по качеству кадрового обеспечения, должны соответствовать лицензионным нормативам. Необходимым условием реализации программы является наличие в вузе не менее 50 % основного штатного состава преподавателей по профессиональным и специальным дисциплинам специальности. В отношении профессорско-преподавательского состава кафедр, реализующих программы дисциплин циклов ОПД и ДС, выпускающих кафедр должны выполняться также следующие требования:

показатель качества штатного профессорско-преподавательского состава должен составлять не менее 60 %, в том числе докторов наук по научным специальностям соответствующего профиля, профессоров — не менее 25 %;

профиль научно-педагогических кадров, реализующих обязательные профессиональные и специальные дисциплины, должен

соответствовать профилю преподаваемых ими дисциплин прежде всего по специальности их основного высшего профессионального образования, научной специальности послевузовского образования (по которой защищена кандидатская или докторская диссертация) и/или по разработанным ими (в соответствии с программами по этим дисциплинам) учебным изданиям, как правило, с рекомендательным грифом соответствующего учебно-методического совета, УМО или Минобрнауки России.

### **6.3. Требования к ресурсному обеспечению реализации программы подготовки**

Требования настоящего образовательного стандарта относительно учебно-методического, информационного, материально-технического и другого ресурсного обеспечения учебного процесса соответствуют нормативным требованиям, предъявляемым к государственным образовательным учреждениям высшего профессионального образования при лицензировании, аттестации и аккредитации.

Перечни учебной и методической литературы, других источников информационной базы, необходимой для реализации основной образовательной программы, содержатся в примерных учебных программах по дисциплинам, в приложениях к примерным учебным планам, которые разрабатываются и регулярно обновляются и уточняются учебно-методическими советами УМО.

### **6.4. Требования к организации практик**

Требования к организации и проведению практик, предусмотренных настоящим образовательным стандартом, раскрываются в примерных программах этих практик, разрабатываемых, обновляемых и уточняемых УМО.

## **7. Требования к уровню подготовки выпускника по специальности 350300 — Регионоведение**

### **7.1. Требования к профессиональной подготовленности специалиста**

7.1.1. Специалист в области регионоведения по своему профессиональному предназначению должен:

иметь представление об основных этапах развития системы международных отношений; понимать механизмы и факторы ее развития; знать место изучаемого региона в системе международных отношений;

знать историю возникновения и современное состояние регионоведения и комплексного страноведения как дисциплины;

знать основные этапы политической истории России, процессы смены политических систем и режимов, особенности развития политической культуры и идеологии; знать историю развития политических учений, уметь соотносить ее с развитием политической системы общества и его политической культуры;

знать основные этапы истории внешней политики России, факторы смены стратегических внешнеполитических установок;

знать важнейшие проблемы внешней и внутренней политики России, современных международных отношений; положения важнейших международно-правовых документов ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ и других международных организаций, регламентирующих деятельность международных отношений, межрегионального, гуманитарного и культурного сотрудничества, непосредственно связанные со специализацией;

знать историю региона (страны) в контексте всемирно-исторического процесса; основные этапы и особенности исторического развития общества, свободно ориентироваться в его социально-экономической, политической и интеллектуальной истории;

знать этногенез, современный национально-этнический состав и социальную структуру населения региона; его национально-этнические проблемы;

знать политическую систему региона: конституционное устройство, характер политических режимов, строение и функционирование всех ветвей власти в центре и на местах, политические партии, группы интересов и общественные организации, особенности политической культуры и политического участия, специфику политического процесса;

знать особенности общественного развития изучаемого региона, уметь моделировать и прогнозировать региональные социально-политические и культурные процессы;

знать внешнюю политику страны (региона), ее национальные интересы и приоритеты, доктрины, методы и механизм реализации внешней политики, ее взаимосвязь с внутренними факторами, процесс принятия внешнеполитических решений;

знать научное и культурное наследие региона (страны), его место и роль в мировой культуре, проблемы культурной идентичности и взаимодействия национальных культур;

знать основы экономической географии, экономику изучаемого региона (страны); уровень развития народного хозяйства и его отдельных отраслей, состояние и тенденции развития национального рынка в мирохозяйственной системе;

свободно ориентироваться в тенденциях развития мировой и региональной экономики, проблемах современной экономической интеграции, адекватно представлять место и роль России в этом процессе, ее подходы к проблеме включения страны в систему мирохозяйственных связей;

разбираться в основных проблемах внешней политики и национальной безопасности России на современном этапе, знать историю развития этих проблем, понимать подход России к этим проблемам и факторы, его определяющие, разбираться в основах внешнеполитических концепций Российской Федерации;

детально разбираться в важнейших международных проблемах, затрагивающих прежде всего интересы и позиции России, в том числе в проблемах, существующих в зоне «ближнего зарубежья», знать генезис этих проблем, уметь прогнозировать их развитие;

иметь глубокие знания и владеть методами научных исследований в специализированных областях международных отношений, внешней и региональной политики Российской Федерации, изучаемого региона (страны);

уметь планировать внешнеполитические, пропагандистские, информационные кампании, владеть навыками социального и политического маркетинга, уметь организовать протоколно-деловые мероприятия; свободно владеть риторикой, приемами и методами публичного выступления, владеть культурой речи, навыками пропаганды и публицистики;

владеть языком (языками) изучаемого региона (страны), соответствующими навыками речевой деятельности в повседневной, профессиональной, общественно-политической, административно-правовой, социально-культурной сферах общения; знать языковую ситуацию и особенности языковых процессов в изучаемом регионе; систему транслитерации имен, уметь использовать ее при описании реалий изучаемого региона (страны);

владеть методами комплексного исследования социально-экономической жизни изучаемого региона и уметь использовать его

результаты для обобщающих выводов и оценок; иметь представление о методах и результатах исследований в области этнографии, археологии и диалектологии изучаемого региона;

владеть категориальным, понятийным аппаратом современных политических наук, знать современные политические теории и концепции, уметь применять основы этих знаний при анализе и прогнозе развития внутривнутриполитических и внешнеполитических процессов, международных отношений;

владеть методами и техникой конкретных политических исследований, в том числе сравнительных и ретроспективных.

7.1.2. По общей фундаментальной подготовленности специалист в области регионоведения отвечает следующим требованиям:

имеет целостное представление о процессах и явлениях, происходящих в живой и неживой природе, знаком с принципиальными проблемами современного естествознания, развития науки и техники, понимает их социально-экономические и политические последствия;

знаком с основными учениями в области политических, правовых и социально-экономических наук, способен научно анализировать социально значимые проблемы и процессы, умеет использовать методы этих наук в различных видах профессиональной и социальной деятельности;

знает Конституцию Российской Федерации, этические и правовые нормы, регулирующие взаимоотношения в обществе и между обществом и природной средой, учитывает их в профессиональной деятельности;

знает основные этапы истории России, ее политики, а также истории других ведущих государств и цивилизаций мира, понимает смысл и механизмы исторической преемственности;

способен к самообучению по завершении учебной программы, к расширению своих знаний на основе информационных и образовательных технологий;

способен приобретать новые знания, методически и психологически готов к изменению направления и характера своей профессиональной деятельности;

умеет на научной основе организовать свой труд, владеет приемами и методами сбора, хранения и обработки информации, в том числе с использованием электронно-вычислительной техники, имеет навыки пользования ЭВМ и прикладными компьютерными программами;

владеет культурой мышления и публичного выступления, способен правильно и логично оформить свои мысли в устной и письменной форме, участвовать в дискуссиях по профессиональным проблемам;

владеет основами научного анализа и прогнозирования различных явлений и процессов, умеет осуществлять их качественный и количественный анализ, способен определять цели специальных исследований и использовать для их осуществления методы изученных наук, готов к работе над междисциплинарными проектами;

готов к работе в коллективе, знаком с методами управления, способен находить и принимать управленческие решения, знает основы педагогической деятельности.

## **7.2. Требования к итоговой государственной аттестации специалиста**

7.2.1. Итоговая государственная аттестация специалиста предусматривает подготовку и защиту выпускной квалификационной работы (дипломной работы) и сдачу государственных экзаменов для установления уровня теоретической и практической подготовленности выпускника к решению профессиональных задач.

7.2.2. Выпускная квалификационная работа (дипломная работа) специалиста представляет собой законченную разработку, в которой на основе профессионально ориентированной теоретической подготовки решаются конкретные практические задачи, предусмотренные квалификацией и профессиональным (в том числе должностным) предназначением специалиста в соответствии с пп. 1.3, 7.1.1 настоящего образовательного стандарта.

7.2.3. Государственные экзамены представляют собой итоговые экзамены по языку (языкам) изучаемого региона (страны) и профессионально ориентированный междисциплинарный экзамен по специальности, которые устанавливают соответствие подготовленности выпускника требованиям настоящего образовательного стандарта, в части требований пп. 1.2, 1.3; 7.1.1, 7.1.2.

При сдаче государственного экзамена по основному иностранному языку, программой которого предусмотрен общий объем не менее 3 000 часов, государственной аттестационной комиссией может устанавливаться соответствие результатов сдачи экзамена требованиям квалификации переводчика-референта

по данному иностранному языку, а при сдаче второго иностранного языка, объем изучения которого составляет не менее 1 500 часов, — требованиям квалификации переводчика (переводчика в сфере профессиональной коммуникации).

Проект государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования рассмотрен на заседании Учебно-методического совета по специальности «Регионоведение» УМО вузов РФ по образованию в области международных отношений 22 декабря 1999 г. (протокол № 5). Согласован на заседании координационной комиссии совместно с Отделением регионоведения УМО университетов (от 6 января 2000 г.).

*Составители*

**Учебно-методическое объединение вузов  
Российской Федерации по образованию  
в области международных отношений**

**Председатель Совета УМО  
А.В.ТОРКУНОВ**

**Заместитель председателя Совета УМО  
И.Г.ТЮЛИН**

**Примерный перечень специализаций  
по специальности 350300 — Регионоведение**

Специальность	Специализация
350300	01 — Страны Северной Европы;
Регионоведение	02 — Страны Центральной и Восточной Европы;
	03 — Страны Южной Европы;
	04 — Страны Западной Европы;
	05 — США и Канада;
	06 — Страны Латинской Америки;
	07 — Страны СНГ;
	08 — Китай;
	09 — Япония;
	10 — Страны Дальнего Востока (КНДР, РК, Монголия);
	11 — Страны Индокитая (Вьетнам, Лаос, Камбоджа);
	12 — Страны Юго-Восточной Азии (Индонезия, Малайзия, Сингапур, Бруней, Таиланд, Филиппины, Мьянма (Бирма);
	13 — Страны Южной Азии (Индия, Пакистан, Бангладеш, Шри Ланка);
	14 — Страны Центральной Азии;
	15 — Страны Среднего Востока (Турция, Иран, Афганистан);
	16 — Арабские страны;
	17 — Страны Африки;
	18 — Австралия, Новая Зеландия и Океания
	— специализации специалиста по регионам Российской Федерации



«УТВЕРЖДАЮ»  
 Председатель Совета УМО вузов Российской Федерации  
 по образованию в области международных отношений  
 А.В.ТОРКУНОВ  
 10 марта 2000 г.

№ 40 *мд/сп*  
 Регионовед  
 (квалификация)  
 Нормативный срок обучения — 5 лет

**ПРИМЕРНЫЙ УЧЕБНЫЙ ПЛАН  
 ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ 350300 — РЕГИОНОВЕДЕНИЕ**

Í àèì áì í ààì èá àèñòèì èèì (á òì ì -èñèá ò àèòèè)	Òòòáì àì èì òòù ì òáì áì èý ì ðì áòáì ì ù (á --áñáò)				Ì ðèì áòì í á ðáñ ðááàèáì èá ò òáì áñòáì										Òì ðì á èòì áì - áì áì èì ì ò- òì èý (ýèçá- ì áì / çá--áò)			
	Áñááì ì ì òááì - ááòòò	À óáè- òì ðì ù á çáì ýòèý ì áý ðá- áì òá	Òáì ì - òòì ý- òáèù- ì áý ðá- áì òá	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		12	13	14
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15				
<b>ÁÑÝ Ì áù èá áòì áì èòáðì ù á è òáèùì ì -ýèì ì ì è-áñèáá àèñòèì èèì ù</b>	<b>1 800</b>																	
<i>Ì ì Á.Ð.00 Ì áòáì áèùì ì -ðáèì - ì áèùì ù è áòç ãñèè èì ì ì ì áì ò</i>	<b>510</b>																	
<i>Ì ì Á.Á.00 Áèñòèì èèì ù è èòòñù ì ì áù áì ðò òááì ò ì á, òñò áì á- èèááì ù á áòç ì (ò áèòèòò áò ì ì)</i>	<b>510</b>																	
<b>ÁÑ Áèñòèì èèì ù ò áèáèèèçáòèè</b>	<b>900</b>																	
<b>ÁÑ.Ó.00 Óáááðáèùì ù è èì ì ì ì áì ò</b>	<b>450</b>																	

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Продолжение		
															16	17	
<i>Óáááðáèùì ù è èì ì ì ì áì ò ì ì áèááì ì ì ááì ò ì áèè ò ì áòá- èèòò ì á ì ì çáòòááèì ù ì òò ááì áì è ðáèáì ì áì *</i>	136	72	64														
<i>ÁÑ.Ó.02 Ì áèáòì áòì áì ù á èì ðá- áòáèì ì ì ù á ì ðì ááññù è ì áèáò- ì áòì áì ù á ì ááì èçáòèè</i>	136	70	66							Ò			Ò				
<i>ÁÑ.Ó.03 Ðááèì ì áèùì ù á èì ì ò- èèèòù á ò áòáì áì ì ì èòá</i>	136	70	66							Ò			Ò				
<i>ÁÑ.Ó.04 Ðááèì ì áèùì áý è ì áòèì - ì áèùì áý ááç ì áñ ì òòù</i>	136	70	66							Ò			Ò				
<i>ÁÑ.Ó.05 Ì ðì ááññ ò ì ðì èòì ááì èý áì áòì áè ì èòèèè è áèì èì ì áòèý</i>	136	72	64							Ò			Ò				
<b>Ì ì Á Ì áù èá ì ðì ááññ ì áèùì ù á áèñòèì èèì ù</b>	<b>5 100</b>																
<i>Ì ì Á.Ó.00 Óáááðáèùì ù è èì ì ì ì áì ò **</i>	<b>4 080</b>																

\* Федеральный компонент цикла ДС включает специальные дисциплины, определяющие профили подготов-  
 ки по видам регионоведения и соответствующие профессионально ориентированные специализации. При раз-  
 работке рабочего учебного плана по специальности вузы (факультеты) в зависимости от избранного вида  
 подготовки (основного профиля специализации) включают в качестве обязательных 2—3 из данных дисциплин  
 федерального компонента, дополняя их вузовскими дисциплинами и курсами по выбору в соответствии с  
 конкретной специализацией выпускника.  
 \*\* По дисциплинам цикла ОПД дано примерное количество часов, необходимое для общего усвоения  
 программного материала. Объем данных дисциплин, как правило, увеличивается за счет дисциплин вузовского  
 компонента и курсов по выбору, которые предназначены для углубленного изучения материала соответствую-  
 щих учебных программ.

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Í Ĩ Ā.01 Ísǫ é (ýǫ éé) eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	3 000			Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	yeǫai áí
Í Ĩ Ā.02 Áááai éa á óááei í í áááai éa (ńóǫáí ú)	136	70	66	Ǫ	Ǫ	Ǫ								ǫa:-ǫò
Í Ĩ Ā.03 Éńoi ðeý eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	136	72	64			Ǫ								yeǫai áí
Í Ĩ Ā.04 Éóeúóá, ééóáóóá é óáéééý eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	136	70	66					Ǫ	Ǫ					ǫa:-ǫò
Í Ĩ Ā.05 Ýoi í éi áeý eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	136	70	66					Ǫ	Ǫ					ǫa:-ǫò
Í Ĩ Ā.06 Ýei í í eáa é yeí í í e-áń-éaý áai áóao eý eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	136	72	64						Ǫ	Ǫ				yeǫai áí
Í Ĩ Ā.07 Ní óáéúí í-í í eéòe-áńéáý ńeńóai á eǫǫ-áai í ai óááei í a (ńóǫáí ú)	136	72	64						Ǫ	Ǫ				yeǫai áí
Í Ĩ Ā.08 Í áááoi áoi áí ú áí ói í ø áí eý é áí áoi ýý í í eéóeá eǫǫ-áai í ai óá-áei í a (ńóǫáí ú)	136	72	64							Ǫ	Ǫ			yeǫai áí
Í Ĩ Ā.09 Í eóí áeý yeí í í eáa é i áááoi áoi áí ú áí yeí í í e-áńéa í ói í ø áí eý**	136	72	64							Ǫ	Ǫ			yeǫai áí
Í Ĩ Ā.0.10 Í áááoi áoi áí í ai óáai **	136	70	66							Ǫ	Ǫ			ǫa:-ǫò
Í Ĩ Ā.0.11 Éńoi ðeý é óai ðeý í áááoi á-óí áí ú ói í ó áí eé **	136	72	64							Ǫ	Ǫ			yeǫai áí

\* Предусматривается выделение не менее 1 000 аудиторных часов на изучение основного языка региона (страны) и от 340 до 1 500 часов и более — на изучение второго языка, включая часы, отводимые на изучение обязательной дисциплины ГСЭФ.01. При этом предполагается изучение в вузе иностранных языков региона (страны) или иностранного языка и языка народов Российской Федерации. Общее количество часов на освоение программы языковой подготовки, превышающее 3 000 часов, распределяется по вузовским компонентам и курсам по выбору циклов ОПД и ДС. Дополнительные часы предусматриваются также и в цикле ДФД.  
\*\* При подготовке специалиста по регионам Российской Федерации вуз имеет право заменить дисциплины ОПД.Ф.09—11 дисциплинами ДС.Ф.06—08.

Продолжение

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Í Ĩ Ā.0.12 Ní áóáeńóáí í aǫa-aeńei ú ó ai ńóáańoa (NÍ Ā)	136	70	66									Ǫ	Ǫ	ǫa:-ǫò
<b>ĀNY.0.00 Óáááóáéúí úé éi í í í áí ó</b>	<b>1 260</b>													
ĀNY.0.01 É í ńóǫáí ú é ýǫ é*	340	172	168		Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	yeǫai áí
ĀNY.0.02 Ó eǫǫ-áńéáý eéóeúóá*	408	240	168		Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	ǫa:-ǫò
ĀNY.0.03 Í óe-áńóáai í áý eńoi ðeý*	136	72	64											yeǫai áí
ĀNY.0.04 É eéúóóóí éi áeý	136	70	66			Ǫ								ǫa:-ǫò
ĀNY.0.05 Í í eéoi éi áeý**	136	72	64			Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	yeǫai áí
ĀNY.0.06 Í óáai áááai éa	136	70	66		Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	Ǫ	ǫa:-ǫò
ĀNY.0.07 Í ńeóí éi áeý é í ááa-áí áeéa	136	70	66											ǫa:-ǫò
ĀNY.0.08 Éńńeéé ýǫú é é eéú-óóá óá-e**	136	70	66					Ǫ	Ǫ					ǫa:-ǫò
ĀNY.0.09 Ní óei éi áeý**	136	72	64											yeǫai áí
ĀNY.0.10 Ó eéi ńi ó eý**	136	72	64					Ǫ	Ǫ					yeǫai áí
ĀNY.0.11 Yeí í í eáa*	136	72	64					Ǫ	Ǫ					yeǫai áí
ĀNY.É.00 Í áóei í áeúí í-óááei í áeúí ú e (áóí áńéé) éi í í í í áí ó	<b>270</b>													
ĀNY.Á.00 Áeńeiei éei ú é éóóńi í í áu áí óo ńeáí ó a, óńó áí ááááa-áí ú á áóǫí (ó áéóéúó áo í í)	<b>270</b>													
<b>Áí í áu eáí áóai áóe-áńéá é áńóááai í í-áó-í ú á áeńeiei éei ú</b>	<b>400</b>													
<b>Áí .0.00 Óáááóáéúí úé éi í í í í áí ó</b>	<b>320</b>													

\* Обязательные дисциплины цикла ГСЭ (ГСЭФ.01—03, 10).  
\*\* Рекомендуемые дисциплины цикла ГСЭ, в том числе для вузовского компонента и для дисциплин по выбору.





Г.В.КОРАБЛЕВА

### **ИННОВАЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ СЕТИ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ (на примере Уральского региона)**

В СССР существовала единая система образования. «Единая» воспринималась как единообразная, недифференцированная в зависимости от способностей и возможностей учащихся. В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем совершенствовании общего среднего образования молодежи и улучшении условий работы общеобразовательной школы» от 12 апреля 1984 г. отмечалось, что средняя школа расширяет возможности для углубленных знаний по отдельным предметам с помощью факультативов, число которых увеличивается, а также было рекомендовано разработать и ввести систему дифференцированной аттестации школьников после окончания неполной средней и средней школы<sup>1</sup>. Основы законодательства СССР и союзных республик о народном образовании, принятые 27 ноября 1985 г., ориентировали на создание в целях всестороннего развития учащихся школ и классов с углубленным изучением отдельных учебных предметов (ст.26)<sup>2</sup>. Февральский (1988 г.) Пленум ЦК КПСС обратил особое внимание на развитие образования и пришел к выводу, что система образования должна быть разнообразной, дифференцированной.

Это обусловило возникновение инициативного педагогического движения, рост числа новаторов и педагогов, работавших по новым методикам, авторским программам. Госкомитет по народному образованию СССР разработал и утвердил Временное положение об экспериментальной площадке в системе народного образования (№ 563 от 7 июля 1989 г.). Был подготовлен проект экспериментального учебного плана, направленного на создание реальных условий для обучения в соответствии с интересами и способностями учащихся. В нем учитывалась

КОРАБЛЕВА Галина Вениаминовна, доцент кафедры философии Оренбургского государственного аграрного университета, кандидат исторических наук.

региональная специфика обучения, обращалось внимание на усиление компьютеризации образования, интеграции отдельных курсов и дисциплин, введение курсов по выбору.

На первых порах дифференциация обучения проявилась в создании профильных классов, классов с углубленным изучением ряда предметов, организации факультативов по профилирующим предметам. Следующим этапом стало открытие новых типов учебных заведений, центров обучения и воспитания. Создание и функционирование таких типов учебных заведений, как колледж, лицей, гимназия и др., отражали реальный процесс формирования инновационных типов учебных заведений. Содержание и формы обучения в них были приближены к вузовским (введены лекции, семинары, лабораторные работы и др.). Характерными особенностями новых структур являлись открытость, демократичность, развитие творческого потенциала, повышенная познавательная активность учащихся. Новое качество образования в указанных типах учебных заведений предполагало повышенные требования к уровню профессиональной подготовки и квалификации педагогических кадров. Например, в Магнитогорском общеобразовательном лицее № 81 41 преподаватель имел звание кандидата наук, в колледже «Наука» 62 преподавателя из 103 были профессорами и доцентами высших учебных заведений.

Дифференцированное обучение предусматривает учет интересов каждого ученика. Учащимся должна предоставляться возможность попробовать свои силы в разных видах деятельности и областях знания. Такой подход положен в основу Базисного учебного плана. На практике происходил отход от данного положения. Наблюдалось использование иных принципов: создание профильных классов, начиная с первой ступени; игнорирование интересов и потребностей учащихся; конкурсный отбор; отсеивание детей; профилизация школы на всех ступенях обучения и вследствие этого ограничение в приеме учащихся.

Положение об образовательном учреждении Российской Федерации (решение коллегии Министерства образования Российской Федерации № 412 от 10 марта 1993 г.) рекомендовало принять Устав образовательного учреждения, в котором предусматривались обязательства учебного заведения перед учредителем. Это Положение было необходимо для того, чтобы учебное заведение не превратилось в элитарное. По этому поводу в Госкомитете по народному образованию СССР также высказывали опасение: «...иногда за кажущимися активными поисками новых форм среднего образования, в виде лицеев,



гимназий, создаются просто престижные, элитарные учебные заведения для определенной части учеников, выделяющихся не способностями, а социально-материальным положением своих родителей и их предприимчивостью»<sup>3</sup>.

Необходимо было также предотвратить комплектование первых классов по результатам конкурсного отбора, поскольку не существовало научно обоснованной методики определения способностей и склонностей семилетнего или шестилетнего ребенка к тем или иным наукам. На наш взгляд, начальное образование должно быть одинаковым для всех детей, выступать основой для развития их индивидуальных способностей, интересов. Это иллюстрирует такой пример. Консультационно-внедренческая фирма «Призвание» провела на базе Майской средней школы Каргопольского района Курганской области педагогический эксперимент (решение коллегии главуно от 5 мая 1991 г. протокол № 5). На основе психолого-педагогического изучения 35 учащихся был определен рейтинг каждого ученика. В результате было сформировано 2 первых класса: в один вошли дети с высокой рейтинговой оценкой, в другой — с низкой (коррекционный класс). Для проведения эксперимента была создана дидактическая база, подобраны методики, развивающие познавательные процессы у ребенка. Осуществление эксперимента ежемесячно контролировали представители кафедры педагогики, психологии, кабинета начальных классов ИУУ, представители фирмы. Анализ итогов работы за год показал, что знания, умения и навыки учащихся «сильного» и коррекционно-го классов оказались практически на одном уровне<sup>4</sup>.

Опасность увлечения дифференциацией общего образования заключается в социальных последствиях. Некоторые дети бросают школу, чтобы зарабатывать деньги; становятся беспризорниками. По результатам исследований, проведенных в 1993 г., 4,1 % выпускников школ г.Екатеринбурга не работало и не училось<sup>5</sup>.

В Уральском регионе инновационные изменения в структуре общеобразовательных школ в начале 90-х гг. проявились в различных формах. Например, Индустриальный райисполком г.Пермь принял программу «Интеллект», по которой была проведена реорганизация существовавших учебных заведений: школа № 102 стала специализированной химико-математической школой, интернат № 2 — учебным заведением «Новая педагогическая гимназия» при Пермском пединституте. В 1993 г. в г. Пермь функционировало 44 общеобразовательные школы с углубленным изучением предметов, 6 гимназий, 6 лицеев, 6 негосударственных образовательных учреждений, углубленно

изучались отдельные предметы в 221 классе. Практически в каждой школе были введены новые учебные курсы<sup>6</sup>.

В г. Свердловске в конце 1980-х гг. было 55, в области — 29 классов с углубленным изучением предметов, а в 1997/98 учебном году их насчитывалось уже 170, гимназий — 17, лицеев — 15<sup>7</sup>.

В Оренбургской области функционировало 160 классов с дифференцированным обучением. Школа № 22 (г. Оренбург) видела главную задачу в гуманизации системы образования и воспитания. Путь художественно-эстетического образования, развития эмоциональной стороны личности ребенка избрали школы № 51, 57 г.Оренбурга, № 32 — г.Орска, а школа № 72 г.Оренбурга получила химико-биологическое направление, и, кроме того, поставила задачу усиления трудового воспитания. Новогроицкая средняя школа № 19 (Оренбургская область) обрела статус гимназии. В начале 1990-х гг. директор школы обратилась к ученым Орского пединститута с просьбой помочь в организации учебно-воспитательного процесса на более высоком уровне. Были определены профили обучения: физико-математический, химико-биологический и гуманитарный. Для каждого из предложенных профилей был разработан учебный план с учетом требований образовательного стандарта и необходимости углубленного изучения профилирующих дисциплин. Для внеурочной работы школьникам были предложены различные кружки, студии и т.д. В результате учителя преодолели инерционный подход к педагогическому труду, привычку работать по стандартным программам, творческое начало одержало победу и дало положительные результаты<sup>8</sup>.

Получили развитие и негосударственные образовательные учреждения. Так, в 1993 г. в г.Кургане учебный процесс в полном объеме велся негосударственным образовательным учреждением — лицеем «Пролог», созданным и зарегистрированным как товарищество с ограниченной ответственностью. Его учредителями выступили Курганский машиностроительный институт, школа-лицей № 12 и физические лица. Курганским главуно лицеем была выдана лицензия на право ведения образовательной деятельности (№ 2 от 16 декабря 1992 г.) сроком на 3 года. Набор учащихся проводился на конкурсной основе. Формирование классов и дальнейшая работа осуществлялись с учетом психофизиологических и индивидуальных особенностей школьников. Как было отмечено в решении коллегии главуно (протокол № 5 от 16 марта 1993 г.), в программе лицея преобладали математические дисциплины и соответственно недостаточно внимания уделялось изучению гуманитарных (непро-

фильных) предметов. В 1994 г. в г.Екатеринбурге насчитывалось более 40 негосударственных школ. В Пермской области в этот период в четырех городах были открыты частные школы.

В Свердловской области получил развитие такой эксперимент, как семейный класс. В этих классах насчитывалось примерно десять учеников. Родители брали на себя расходы по оплате труда учителя, аренды помещения, организации кружка<sup>9</sup>.

Процесс создания инновационных учебных заведений, направленных на обеспечение дифференцированного обучения, затронул и национальную школу. Например, в Коми-Пермяцком автономном округе повышенный уровень обучения предлагала Бардымская национальная гимназия, в Уинском районе Пермской области — гуманитарный класс Чайкинской средней школы; в Коми-Пермяцком автономном округе при городских школах работали гимназические классы, на базе ПТУ № 48 было открыто 5 лицейских групп, одна из них — с углубленным изучением коми-пермяцкого языка.

Территориальные программы развития образования опирались на Базисный учебный план, который предусматривал также национально-региональный компонент в обучении. Например, в Скалистской школе Троицкого района Челябинской области действовала система непрерывного образования, трудовой и профессиональной подготовки в объединении «Школьный округ». В учебный план был введен такой предмет, как «Основы экономики». Выпускники одновременно с аттестатом получали права тракториста-машиниста 3-го класса. Школы с углубленным трудовым обучением действовали в Кургане<sup>10</sup>, Шадринске, Оренбурге.

Однако процесс дифференциации обучения, создания инновационных типов учебных заведений происходил не везде организованно и не всегда оправдывал себя. На начальном этапе нередко наблюдались прожектерство, авантюризм, проведение экспериментов без соответствующей педагогической и методической подготовки. В ряде случаев подготовка учебно-программной документации велась в ходе эксперимента. Часто управление новыми процессами обучения и воспитания осуществлялось традиционными методами, что приводило к формализации учебно-воспитательного процесса и не стимулировало развитие демократических принципов управления, творчество педагогов. Также сказались определенные просчеты при создании новых типов учебных заведений: слабость социологического обоснования, отсутствие методологической базы эксперимента, квалифицированного анализа. Часто предлагавшаяся концепция вступала в противоречие с концепцией общего, среднего и непре-

рывного образования. Отсутствовало научное обоснование производимых финансовых затрат и мер их снижения.

Одним из недостатков являлось увеличение количества экспериментов. При этом, как отмечалось, например, в решении коллегии Челябинского облисполкома (№ 24 от 29 сентября 1989 г.), деятельность экспериментальных площадок малоэффективна, результаты исследований не используются в массовой практике воспитания и обучения учащихся<sup>11</sup>. Целенаправленная работа органов образования в данном направлении привела к тому, что, если в 1989—1990 гг. в Челябинской области функционировало 340 педагогических новаторских площадок, то в 1993 г. их осталось 80, но их отличал высокий качественный уровень. Этому способствовало также квалифицированное участие органов управления, которые помимо управленческих решений оказывали научно-методическую и организационно-педагогическую помощь, в частности вместо инспекторов были введены должности специалистов соответствующих категорий.

Существенным недостатком являлось отсутствие научно обоснованных программ по подготовке кадров. Не всегда оказывалась методическая помощь организаторам экспериментальной работы со стороны районных, городских отделов народного образования. Так, в решении коллегии главуно Челябинского облисполкома (№ 7 от 30 мая 1991 г.) отмечалось, что не выполнил своей роли научно-методический центр г.Магнитогорска как организатор инновационной образовательной политики в городе. Отдел народного образования не уделял достаточного внимания разработке модели массовой образовательной школы<sup>12</sup>.

Таким образом, инновационные изменения структуры сети общеобразовательных школ происходили там, где были созданы соответствующие условия: материальная база, квалифицированные кадры, методическое обеспечение. Этот этап обусловил переход к новым технологиям в образовании и качественное изменение его содержания.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: КПСС в резолюциях... М., 1987. Т. 14. С. 538, 543.

<sup>2</sup> См.: Основные права и обязанности молодежи: Сб. норматив. актов. М., 1987. С. 313.

<sup>3</sup> См.: ГАРФ, ф.р-9661, оп. 1., д. 846, л. 19.

<sup>4</sup> См.: ГАРФ, ф.р-1606, оп. 1, д. 119, л. 32—33.

<sup>5</sup> См.: Филипович А. В классе не видят Васю //Урал. рабочий. 1995. 16 нояб.

<sup>6</sup> См.: ГАПО, ф.р-1572, оп. 9, д. 21, л. 106.

<sup>7</sup> См.: Общеобразовательная школа на начало 1997/98 учебного года / Госкомстат РФ; Екатеринбург. обл. комитет госстатистики. Екатеринбург, 1998. С. 3, 15.

<sup>8</sup> См.: *Земцова В., Земцов Л.* Школа и вуз: опыт сотрудничества // Нар. образование. 1996. № 9. С. 88—90.

<sup>9</sup> См.: *Ермаков В.* Открытие каждый день // Урал. рабочий. [Екатеринбург]. 1991. 1 марта.

<sup>10</sup> См.: *Межавейкин В.* Не ждать, а действовать // Сов. Зауралье. [Курган]. 1992. 13 окт.; ГАЧО, ф.р-1000, оп. 15, д. 3061, л. 43; *Кудяшев Ю.* Тернист путь к свету // Сов. Зауралье. 1994. 11 авг.

<sup>11</sup> См.: ГАЧО, ф.р-1000, оп. 15, д. 2808, л. 94; ф.р-274, оп. 15, д. 2704, л. 66.

<sup>12</sup> Там же, ф.р-1000, оп. 15, д. 2897, л. 15.

Поступила 24.01.2000.

## О.М.КРИВОШАПКИНА К ВОПРОСУ О НАЦИОНАЛЬНО-РЕГИОНАЛЬНОМ КОМПОНЕНТЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

С 1995 г. высшая школа работает по государственным образовательным стандартам (ГОС). Однако до сих пор не выработана методология формирования национально-регионального компонента (НРК). Складывание региональных систем образования создает дополнительные предпосылки для ускорения этого процесса. Существенно сдерживает его отсутствие теоретической базы регионализации образования. Так, в Законе РФ «Об образовании» национально-региональный компонент только обозначен (ст. 7); отсутствует определение понятия НРК; четко не определены его цели и задачи, объем и содержание, критерии формирования, пути реализации, требования к уровню подготовки специалистов.

В статье предпринята попытка наметить некоторые направления разработки и реализации НРК высшего профессионального образования.

К настоящему времени в большей степени определена сущность национально-регионального компонента дисциплины — это комплекс норм и требований к структуре, обязательному минимуму содержания образования и уровню подготовки специалистов, отражающий особенности природы, населения и хозяйства территории, национально значимые ценности и традиции народа, проживающего в данном регионе<sup>1</sup>.

Некоторые авторы выделяют в НРК национально-культурную и региональную составляющие<sup>2</sup>, другие — национально-этническую и региональную<sup>3</sup>. При этом, к сожалению, они не раскрывают, что вкладывается в понятия «национально-культурная» и «национально-этническая» составляющие.

Большинство разработчиков региональных программ не видят разницы между краеведческим и национально-региональным компонентом, другие же их не отождествляют<sup>4</sup>. Нам представляется, что краеведческий компонент является составной частью НРК.

---

КРИВОШАПКИНА Ольга Миленьевна, доцент кафедры методики преподавания биологии, химии и географии биолого-географического факультета Якутского государственного университета, кандидат педагогических наук.

«Региональный компонент» — это более широкое понятие, оно охватывает все вопросы, касающиеся региона в его административных границах, и прежде всего особенности природы, современного хозяйства, населения (уже не этнической общности, а современного конгломерата этнических общностей). Национально-культурный компонент включает в себя своеобразность истории, жизни и деятельности всех коренных народов региона. Сюда могут быть отнесены особенности исторического развития, культуры, языка, психологии, физиологии, образования, воспитания, жилища, одежды, питания, традиционного природопользования и др.

Границы региона иногда могут быть «расширены», если специфические для него явления или процессы распространяются за пределы очерченной территории. Например, изучение национальных особенностей этноса будет неполным, если пренебречь наличием территорий их компактного проживания вне региона (диаспоры).

По нашему мнению, национально-региональный компонент содержания образования может быть реализован на нескольких уровнях: 1) как компонент национально-региональной системы образования (отражается в концепции национально-региональной системы); 2) как компонент высшего профессионального образования региона (отражается в концепции национально-регионального компонента высшего профессионального образования); 3) как компонент вуза (содержится в концепции национально-региональных компонентов вуза); 4) как компонент государственного образовательного стандарта по соответствующей специальности (выделяется в структуре стандарта и учебных планов в виде перечня и краткого содержания дисциплин); 5) как компонент содержания соответствующих дисциплин (предусматривается в рабочих программах, где определены содержание и требования к знаниям и умениям); 6) как компонент методической системы, призванной реализовать НРК (разрабатывается как учебно-методический комплекс для каждой дисциплины).

В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» (1992, 1996) национально-региональный компонент содержания образования обеспечивает особые потребности и интересы субъектов Российской Федерации в области образования и реализуется ими в образовательной политике. Одной из целей введения НРК ГОС является обогащение студентов знаниями о родном крае, специфике объектов, процессов и явлений при овладении соответствующей специальностью. Другая не менее важная цель — это реализация краеведческого

подхода в образовании, который предполагает постижение общих научных понятий на местном материале при использовании его как средства обучения, источника знаний. Внедрение НРК в учебный процесс позволяет преодолеть унифицированность образования, в максимально возможной степени индивидуализировать обучение, способствовать самоидентификации и развитию личности, формировать национально-региональную систему образования. Конечной целью реализации НРК является выработка у молодого специалиста готовности к активной творческой деятельности в своем регионе. Более конкретные цели разрабатываются для каждой специальности.

Составной частью НРК выступает национальный язык, поэтому желательно создавать условия, позволяющие изучать его всем студентам, которые им не владеют.

Для всех специальностей можно предложить изучение таких предметов, как «География региона», «История региона», «Культура региона». Оптимальным будет введение одного регионального интегрированного курса, включающего перечисленные дисциплины в качестве разделов. Введение такого курса вызывает вопросы, требующие решения: кто будет преподавать этот предмет, какое количество часов необходимо отвести на него, на каком курсе ведение данного предмета будет оптимальным, следует ли специализировать его программу для гуманитарных, естественных и технических специальностей?

Разработка национально-регионального компонента так же сложна, как и разработка федеральной части стандарта. Содержание федерального компонента можно считать лишь приближением к желаемому, одним из вариантов, тем более что в Законе РФ «Об образовании» предусмотрено систематическое обновление государственных образовательных стандартов. Отбор содержания, как правило, идет опытным, экспертным и (или) авторитарным путем и очень редко используется теоретико-экспериментальный путь. Анализ некоторых учебных планов вузов показал, что наличие того или иного курса в качестве НРК часто зависит от опыта составителей, а иногда носит, по-видимому, случайный характер. Из этого следует, что концептуальные подходы к выделению того или иного материала в качестве НРК до настоящего времени четко не определены.

Следует отметить, что краеведческий материал часто служит средством для конкретизации общих понятий, связей, закономерностей, сравнения с другими, недоступными для восприятия объектами, территориями. Отобрать такой краеведческий материал, подобрать соответствующий местный объект



и выявить соответствующий процесс в крае, области или республике возможно. Сложнее обосновать выбор того или иного объекта, процесса, явления, факта для изучения своей местности.

Критериями формирования содержания НРК могут служить: познавательная, культурологическая и воспитательная функции образования, типичность материала, методическая целесообразность его использования, кадровые возможности региона.

По-видимому, процесс внедрения НРК диктует необходимость создания специфического учебно-методического комплекса по соответствующим дисциплинам. В частности, для обеспечения преподавания регионального интегрированного предмета должны быть созданы рабочая программа, учебное пособие, методические указания для студентов, разработана технология обучения, в том числе требования к уровню подготовки выпускников и соответствующий инструментарий (задания-измерители). Следует также иметь в виду, что этнопсихологические особенности студентов предполагают разработку особых приемов и методов обучения. Одним из сложнейших вопросов остается переход выпускников средней школы с привычного им родного языка на русский, на котором ведется преподавание в высшей школе.

Региональный потенциал различных блоков учебного плана не одинаков. Наибольшими резервами по реализации НРК отличаются блоки дисциплин специализации и элективные курсы. Меньшим, но все же значительным потенциалом обладает блок специальных дисциплин. Большая часть курсов практически не имеет возможностей для включения НРК (математика, физика и др.).

Отсутствие каких-либо нормативов для определения доли НРК в часовом пространстве стандартов высшей школы тормозит его разработку. Более определенное положение НРК занимает в средней школе. Проведенные Институтом общего среднего образования РАО исследования, связанные с переходом школы на 12-летнее образование, показали, что на реализацию НРК целесообразно выделять от 10 до 15 % учебного времени. По-видимому, это соотношение должно зависеть от специальности. Как правило, учебные планы вузов содержат незначительный процент курсов, содержание которых полностью или в значительной степени может быть отнесено к НРК. Оптимальным можно считать 10 %, однако по некоторым специальностям, например по географии, истории, НРК может быть намного шире.

В целом перегруженные учебные планы имеют для этого незначительные возможности, но государственные образовательные стандарты практически по всем специальностям пре-

дусматривают 10 % дополнительного учебного времени, располагать которым по своему усмотрению (в том числе на НРК) может каждый вуз. Часть дисциплин, относящихся к НРК ГОС по той или иной специальности, укладываются в часовое поле специальных дисциплин, дисциплин специализации и элективных курсов и здесь не возникает никаких проблем.

Итак, внедрение НРК ведет к развитию всей системы образования. Возрастает социальная ценность образования, обусловленная высокой степенью как удовлетворения потребностей населения в образовательных услугах, так и соответствия их экономическим и социальным потребностям региона<sup>5</sup>. В составе высших учебных заведений республики, в перечне специальностей и специализаций, по которым в них ведется подготовка, отражаются особенности природы, населения и хозяйства территории. Это позволяет говорить об НРК не только как о части содержания образования по конкретным специальностям и дисциплинам, но и как о неотъемлемом элементе, пронизывающем всю структуру системы высшего образования.

Ускорение разработки концепции НРК высшего профессионального образования в регионах страны, моделирование интегрированных региональных курсов для всех специальностей высшей школы, скорейшее воплощение идей регионализации образования будет способствовать развитию экономической и социальной сфер регионов.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Рыжаков М.В., Судаков В.В., Шишов С.Е. О разработке национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов // Федеральные и национально-региональные компоненты ГОС: Метод. материалы по разработке стандартов содержания образования. Якутск, 1996. С. 69—81.

<sup>2</sup> См., например: Концепция общего среднего экологического образования / Под ред. И.Д.Зверева, И.Т.Суравегиной // Зеленый мир. 1994. № 13.

<sup>3</sup> См., например: Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. География / Ю.Г.Татур и др. М., 1995.

<sup>4</sup> См., например: Даринский А.В. Региональный компонент содержания образования // Педагогика. 1996. № 1. С. 18—20.

<sup>5</sup> См.: Проданов И.И. Теория и практика управления развитием профессионализма учителя в региональной инновационной системе образования: Дис. ... д-ра пед. наук. СПб., 1998. 433 с.

Президент Российской Федерации

УКАЗ

6 мая 2000 г. № 821

г.Москва

### О ПРИСВОЕНИИ СТАТУСА НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ г. ОБНИНСКУ КАЛУЖСКОЙ ОБЛАСТИ

В целях создания условий для сохранения и развития научно-технического потенциала г.Обнинска и на основании представления Правительства Российской Федерации **п о с т а н о в л я ю:**

1. Присвоить статус наукограда Российской Федерации г.Обнинску Калужской области на срок до 31 декабря 2004 г.

2. Утвердить прилагаемые: направления научной, научно-технической и инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний и подготовки кадров, являющиеся приоритетными для г.Обнинска как наукограда Российской Федерации в 2000 — 2004 годах;

Программу (основные направления) развития г.Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 годы.

3. Правительству Российской Федерации, правительству Калужской области и администрации г.Обнинска заключить соглашение о реализации Программы (основных направлений) развития г.Обнинска как наукограда Российской Федерации на 2000—2004 годы и обеспечить ее выполнение.

4. Правительству Российской Федерации обеспечить разработку и утверждение в IV квартале 2004 г. федеральной целевой программы развития г.Обнинска как наукограда Российской Федерации на последующие годы.

5. Признать утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 7 ноября 1997 г. № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 45, ст. 5167).

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

Исполняющий обязанности  
Президента Российской Федерации  
**В.ПУТИН**

«Российская газета». 2000. 12 мая

### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СФЕРЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИННАУКИ РОССИИ И РЕГИОНОВ

7 апреля 2000 г. состоялось заседание коллегии Министерства науки и технологий Российской Федерации. На нем обсуждался вопрос о работе Миннауки России с органами управления субъектов Российской Федерации по выполнению соглашений о взаимодействии в сфере научно-технической и инновационной деятельности. С докладом по нему выступил начальник Отдела развития научно-технического потенциала регионов министерства **В.В.Иванов**. Он сказал, что вопрос о взаимодействии Миннауки России с регионами в последний раз в полном объеме рассматривался в 1993 г. Тогда на коллегии были приняты основные положения Концепции региональной научно-технической политики и определены ключевые направления взаимодействия министерства с субъектами федерации. Эти направления предусматривали: организацию системы управления научно-технической сферой в регионах, включая ее кадровое обеспечение; создание нормативно-правовой базы в регионах, которая регулировала бы взаимодействие субъектов научной деятельности; отработку механизмов долевого финансирования научно-технических и инновационных программ и проектов; создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, включая информационное и кадровое обеспечение и решение проблем наукоградов.

В качестве основного механизма взаимодействия были выбраны соглашения с субъектами федерации. Наиболее интенсивное развитие этот процесс получил после 1996 г., когда был принят Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», в статье 12 которого предусмотрено разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На сегодняшний день заключено 2 соглашения с ассоциациями и 28 — с субъектами федерации. В стадии подготовки находятся 4 соглашения с ассоциациями и 12 — с субъектами федерации.

Говоря о создании нормативно-правовой базы, выступающий отметил, что сейчас законы о научно-технической и инновационной политике приняты в 21 субъекте федерации, причем в 2 из них такой закон одновременно регулирует и научно-техническую политику, и инновационную деятельность. Анализ регионального законодательства показал, что во многих случаях предлагаемые нормы не вполне соответствуют федеральному законодательству. Исходя из этого, министер-

ством совместно с группой специалистов аппарата Совета Федерации был разработан модельный закон о научно-технической политике субъектов Российской Федерации. Этот проект прошел апробацию в правовом управлении Совета Федерации, экспертизу в министерстве и в настоящее время находится в стадии доработки. В дальнейшем предлагается разослать его в регионы в качестве методического материала.

Долевое финансирование региональных и межрегиональных научно-технических программ и проектов — одно из основных направлений региональной научно-технической и инновационной деятельности. Необходимы отработка механизмов взаимодействия и активизация деятельности администраций регионов по вопросам финансирования научно-технической сферы, в частности перехода на проведение совместных работ, во-первых, на конкурсно-контрактной основе, во-вторых, с максимальным привлечением внебюджетных средств. На долевой основе финансировались такие крупные межрегиональные программы, как «Сибирь», «Урал», «Черноземье», и ряд региональных проектов (примерно 70 субъектов Российской Федерации). При долевом финансировании средства Миннауки России не должны превышать 50 % от средств, выделяемых из региональных источников.

Остро стоит проблема формирования и реализации федеральных целевых программ регионального научно-технического сотрудничества, направленных на развитие регионов. Хотя такие программы существуют, Миннауки России не принимает участие в их создании и реализации, поэтому необходимо обратить на это внимание и работать над тем, чтобы Миннауки России выступало заказчиком для регионов.

Следует активизировать привлечение средств международных организаций. В 1999 г. завершилась реализация проекта ТАСИС, сейчас осуществляется проект ЮНИДА, посвященный проблемам развития наукоградов.

Кроме того, в качестве отдельного направления выделяется развитие инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности. По этому направлению выполнялись комплексные проекты. Так, в 1995 г. был создан специальный проект по инфраструктуре научно-технической деятельности Тульской области. Однако он несколько опередил свое время, поэтому некоторые его элементы были реализованы только в последние 2—3 года. Интересная программа разработана в Томске. Сейчас ведется активная работа с Нижним Новгородом по созданию инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, в том числе по организации системы ее управления.

Следующее направление — активизация инновационной деятельности. Эта работа началась в 1995 г., был создан первый инновационно-технологический центр в Санкт-Петербурге, на базе объединения «Светлана». В настоящее время на разных стадиях становления находится 38 инновационно-технологических центров, причем большая их часть создается на средства субъектов федерации, без финансовой поддержки Миннауки России. Таким образом, Миннауки России удалось запустить в рамках программы механизм саморазвития этих центров. Начата работа по налаживанию механизма работы инновационно-промышленных комплексов. По программе ТАСИС создано 4 инновационных центра в 4 регионах. Но несмотря на то, что их финансирование из бюджетных источников прекратилось полтора года назад, они вышли на режим самостоятельной работы. Отдельным большим блоком является программа «Создание национальной сети компьютерных телекоммуникаций для науки и высшей школы». Активное участие в реализации этой программы принимает 21 регион и уже создано 15 компьютерных центров.

Проблема научно-методического обеспечения программ развития наукоградов впервые поднималась в 1992 г., но только в 1997 г. Миннауки России совместно с Минатомом России, Администрацией Калужской области удалось указом Президента Российской Федерации юридически закрепить понятие «наукоград» и дать старт развитию этого процесса. На сегодняшний день нормативно-правовая и законодательная база для развития наукоградов практически сформирована. В 1999 г. принят Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации». В соответствующем постановлении Правительства РФ определены критерии отнесения муниципальных образований к наукоградам и закреплена процедура их развития. Совместно с Академией народного хозяйства подготовлены и выпущены методические рекомендации по разработке программ развития наукоградов. Кроме того, необходимы информационное обеспечение и подготовка регионов к реализации программ развития наукоградов. При этом следует решить один важный вопрос — предусмотреть в федеральном бюджете отдельную строку по финансированию программ развития наукоградов.

Важным направлением В.В.Иванов назвал координацию деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти. Примерно 20 соглашений заключено с федеральными органами исполнительной власти, министерствами и ведомствами. Сейчас задача Миннауки России состоит в том, чтобы объединить эти два потока и создать единую систему взаимоотношений федеральных и региональных органов.

Кроме организационных мероприятий предполагается осуществлять на постоянной основе обучение представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти. В рамках проекта ТАСИС отработана методика такого обучения на базе Российской академии государственной службы с последующим выездом на стажировку за границу. Следует расширять практику проведения конференций и совещаний. Было бы полезным раз в год собирать коллег из регионов и обсуждать актуальные вопросы.

Определение приоритетов и организация системы научно-технического прогнозирования предусмотрены Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». Предлагается в дальнейшем проводить эту работу совместно с регионами.

В заключение В.В.Иванов указал на отсутствие устойчивой связи (со стороны регионов) во взаимодействии Миннауки России и территорий.

По мнению С.М.Вдовина, вице-премьера Правительства Республики Мордовия, председателя комитета по научно-инновационной политике ассоциации «Большая Волга», информация, содержащаяся в выступлении начальника Отдела развития научно-технического потенциала регионов, а также материалы, предоставленные участникам коллегии, свидетельствуют о прорыве в развитии Миннауки России региональной политики в области науки и техники. В 1999 г. регионы, входящие в ассоциацию «Большая Волга», приняли решение об образовании комитета по научно-инновационной политике, который призван координировать и консолидировать деятельность органов государственной власти, научных учреждений, производственных коллективов в регионах — членах ассоциации в области науки и инноваций.

С созданием комитета перед ассоциацией открылись широкие возможности для развития сотрудничества с Миннаукой России. С.М.Вдовин отметил, что Миннаука России, в свою очередь, проявляет все больше внимания к проблемам регионов, а также демонстрирует готовность оказывать постоянное содействие в их решении. Об этом свидетельствуют частые встречи руководства министерства с главами субъектов федерации, участие в заседаниях межрегиональных ассоциаций. Среди таковых выступавший отметил посещение в конце 1999 г. руководством Миннауки России и делегацией федеральных министерств Республики Мордовия. Они приняли участие в межрегиональном совещании по вопросам взаимодействия Миннауки России с администрациями регионов в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики,

а также в заседании комитета по научно-инновационной политике. Результатом этих встреч стало подписание соглашения о сотрудничестве, а также второго соглашения о взаимодействии между Республикой Мордовия и Миннаукой России. В соответствии с результатами проведенной в Мордовии работы был утвержден план действий по реализации данного соглашения, а также протокол, который был подписан в мае 1999 г. между Миннаукой России и ассоциацией «Большая Волга». Далее С.М.Вдовин перечислил некоторые положения этого документа, которые уже в ближайшее время будут реализованы. Это прежде всего подготовленное техническое задание для разработки концепции научно-инновационной политики ассоциации «Большая Волга» как территориальной подсистемы федеральной концепции. Завершается формирование научно-координационного совета ассоциации из ведущих ученых Поволжья. В настоящее время близка к принятию программа развития Республики Мордовия до 2005 г. Была проведена экспертиза проектов программы, связанных с НИОКР.

В регионах завершается формирование базы данных инновационных проектов, на основе которых будет создан межрегиональный банк данных. На базе НИИ регионологии при Мордовском госуниверситете издается специализированный журнал «Регионология», в котором освещаются актуальные вопросы научно-технического развития регионов и их взаимодействия в этой сфере.

С.М.Вдовин высказал предложение, чтобы не только регионы выступали с предложением о разработке научно-технических проектов на условиях долевого финансирования, но и само министерство инициировало разработку тех или иных научно-технических проблем силами региональных ученых и научных учреждений. В качестве примера выступающий привел решение общефедеральной проблемы, связанной с созданием в Республике Мордовия федерального центра науки и высоких технологий в области светотехники.

Завершая свое выступление, С.М.Вдовин отметил, что при условии кооперации усилий, эффективного использования уже имеющегося потенциала в области новаций возможно проводить единую грамотную научно-техническую и инновационную политику, которая станет залогом подъема экономики как регионов, входящих в ассоциацию «Большая Волга», так и Российской Федерации в целом.

**В.А.Рычков**, председатель комитета по науке и высшей школе Администрации г.Санкт-Петербурга, в своем выступлении отметил, что администрация города уделяет большое внимание



развитию научно-технической и инновационной сферы. Концептуальные действия администрации и научной обществу в этой области сформулированы в разделе «Наука, образование и инновации» стратегического плана развития Санкт-Петербурга. В мае 1999 г. состоялось совместное заседание Миннауки России и правительства города, на котором были определены важнейшие мероприятия по реализации соглашения о сотрудничестве между Миннауки России и администрацией города в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики. План мероприятий по реализации этого соглашения включает несколько разделов. Для его выполнения разработаны проекты законов, касающихся развития инновационной деятельности Санкт-Петербурга, которые сейчас находятся на рассмотрении в городском Законодательном Собрании. Подготовлен пакет документов по разработке механизмов взаимодействия администрации города с Миннауки России по вопросу проведения государственной аккредитации научных организаций. Проект совместного соглашения по данному вопросу в настоящее время находится на согласовании в Миннауки России.

С 1999 г. администрация города осуществляет финансирование проекта по комплексному прогнозированию и мониторингу научно-технического и инновационного потенциала города. По мнению выступающего, необходимо в рамках выполнения плановых мероприятий соглашения приступить к совместной с Миннауки России реализации системы комплексного прогнозирования развития научно-технической и инновационной сфер города как составной части российского научного комплекса.

На заседании правительства города в январе 2000 г. был рассмотрен вопрос об использовании достижений науки в интересах города. Представлен информационный сборник «Наука города», который содержит более 600 научных разработок, и принято соответствующее постановление правительства об их внедрении. Кроме этого разработан проект региональной целевой научно-технической программы «Наука вузов Санкт-Петербурга».

В соответствии с постановлением правительства «О мерах по сохранению и развитию научного потенциала в учреждениях Санкт-Петербургского научного центра Российской академии наук» комитет по науке и высшей школе администрации города участвует в издании юбилейного номера журнала «Инновации», посвященного 275-летию со дня основания Российской академии наук. Учреждены ежегодные именные премии для ученых центра, выделены средства на ремонт зданий академии наук. Всего на эти цели в бюджете города на 2000 г. запланировано около 5 млн руб.

В городе реализуется программа создания и развития сети инновационно-технологических центров. В настоящее время участниками этой программы являются 11 инновационно-технологических центров, объединяющих научные учреждения, университеты и промышленные предприятия.

Традиционной уже стала поддержка научного творчества молодежи. Первый конкурс в этой области был организован в 1994 г. администрацией города и Госкомвузом России. В дальнейшем он стал ежегодным. Тематика конкурса охватывает гуманитарные, естественные, технические и медицинские науки. За 5 лет в нем приняли участие 10 тыс. молодых исследователей из более чем 80 учебных и научных учреждений. Обладателями грантов стали 4 тыс. чел. из числа студентов, аспирантов, молодых кандидатов наук. Многие победители студенческого конкурса впоследствии становились обладателями грантов как аспиранты, молодые кандидаты наук, что свидетельствует о высокой эффективности системы грантовой поддержки подготовки научных кадров. Финансирование конкурса в 2000 г. осуществляет администрация города, федеральная целевая программа «Интеграция» и Минобразование России. По мнению выступающего, распространение опыта Санкт-Петербурга будет весьма полезным. Администрация города готова предоставить совместный проект Программы поддержки научного творчества молодежи с участием Миннауки России и субъектов федерации.

В настоящее время Миннауки и Минтрудом России формируется национальная сеть подготовки менеджеров для научно-технической и инновационной сферы. Комитетом по науке и высшей школе г. Санкт-Петербурга в мае 1999 г. совместно с соответствующим управлением Миннауки России проведена предварительная работа по созданию в городе регионального сегмента этой сети. В марте 2000 г. состоялось совещание по вопросам подготовки и переподготовки менеджеров для научно-технической и инновационной сферы с участием Миннауки и Минобразования России, на котором были обозначены конкретные шаги и сроки реализации мероприятий.

В заключение В.А.Рычков отметил, что за прошедшее время совместная работа Миннауки России и администрации Санкт-Петербурга существенно активизировалась, что является хорошим фундаментом для дальнейшего сотрудничества.

Начальник управления науки, высшего, среднего профессионального образования и технологий Администрации Новосибирской области **П.В.Решедько** в своем выступлении сказал, что одним из важных результатов сотрудничества региона и

Миннауки России стали совместная подготовка одного из первых в Российской Федерации областного закона о науке и подписание соглашения о взаимодействии.

В качестве главных проблем, характерных для регионов, выступающий назвал развитие инфраструктуры инновационной деятельности и создание системы подготовки и переподготовки кадров. П.В.Решедько отметил, что даже при наличии очень скромных ресурсов Миннауки России проделало большую и полезную для регионов работу. Достаточно сказать, что на сегодняшний день 45 руководителей региональных управлений и комитетов по науке и высшей школе имели возможность благодаря проекту ТАСИС пройти подготовку в Российской академии государственной службы и зарубежную стажировку. По мнению выступающего, заседания коллегии Миннауки России по вопросам взаимодействия с субъектами федерации должны проводиться значительно чаще.

В заключение В.П.Решедько указал на необходимость более интенсивного обмена информацией в системе «центр—регион».

Заместитель главы Администрации Томской области **В.И.Зинченко** рассказал о подготовленной в 1999 г. в рамках соглашения о сотрудничестве Администрации Томской области и Миннауки России совместно с Сибирским отделением РАН и Минобразованием России межведомственной программы «Совершенствование и апробация механизмов развития научно-образовательной сферы в условиях реформирования экономики на примере Томской области». Программа поддержана распоряжением Правительства Российской Федерации. Было предложено рассматривать реализацию программы (1999—2001 гг.) как эксперимент по совершенствованию и апробации на региональном уровне механизмов развития научно-образовательной сферы. Основными задачами эксперимента являются: совершенствование механизмов интеграции научных организаций и образовательных учреждений и взаимодействия с органами власти, субъектами хозяйственной деятельности; формирование региональной и межрегиональной инфраструктуры, обеспечивающей повышение уровня научных исследований, создание конкурентоспособной наукоемкой продукции, новых форм образования; повышение эффективности использования материально-технической базы научных организаций и образовательных учреждений. Приоритетными направлениями региональной политики Томской области в сфере науки, образования и инновационной деятельности при реализации программы стали: создание и реализация на рынке конкурентоспособной техники, наукоемких технологий; оптимизация развития науч-

но-образовательной сферы; поддержка фундаментальных естественных и гуманитарных наук, усиление их влияния на образование и культуру; повышение инновационной активности промышленных предприятий региона.

Сегодня, по мнению выступающего, задачи региональной политики по созданию и реализации конкурентоспособной техники, наукоемких технологий во многом совпадают с приоритетами федерального уровня. Так, в настоящее время по рекомендации межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» проводится работа по формированию федерального центра науки и высоких технологий с целью объединения научно-технического и производственного потенциала Сибири для решения задач создания технологий и производства новых материалов, изделий для энергетического и нефтедобывающего комплексов Сибири. Завершается подготовка проекта создания научно-промышленной корпорации с годовым объемом инновационной продукции около 3 млрд руб. На основе выполнения комплексных программ по развитию новых и вторичных технологий научно-образовательными и научно-технологическими организациями Томска и Северска начата подготовка проекта создания инновационно-промышленного комплекса метеорологического профиля. Разработан проект развития г.Северска как наукограда. Совместно с Миннауки, Газпромом России, Администрацией Томской области подготовлены соглашение и программа по научно-технологическому обеспечению освоения газоконденсатных и нефтяных месторождений Томской области.

Одной из приоритетных задач развития Томского научно-образовательного комплекса В.И.Зинченко назвал поддержку фундаментальных исследований по приоритетным направлениям науки и техники. Эта поддержка реализуется путем проведения региональных конкурсов совместно с ведущими российскими фондами. В связи с этим администрацией области предложена модель развития региональных конкурсов и ведущих российских фондов, основанная на формировании комплексных проектов из числа поддержанных грантов. Это позволяет объединить практику грантовой поддержки и программно-целевой подход. Уже получен ряд существенных результатов, которые могут быть внедрены на территории Российской Федерации. Необходимо и далее использовать механизмы совместного финансирования проектов Миннауки России и регионами, а также совместно с Минобразованием России обеспечивать их кадровое сопровождение.

Этапным в плане привлечения крупных инвестиций в инновационную деятельность, по мнению выступающего, мог бы стать

российско-германский проект по созданию биотехнологического центра, договор по которому заключен Администрацией Томской области с немецкими коллегами. В.И.Зинченко обратился с просьбой к Миннауки России о продвижении этого проекта, который обеспечит территории инвестиции в 1 млн дол.

В заключение он отметил, что в целом апробация экспериментальной программы показывает высокую эффективность предложенных в ней подходов.

Заместитель министра образования Российской Федерации **Б.А.Виноградов** говорил о совместной работе Минобразования и Миннауки России с регионами.

В качестве магистрального направления совместной деятельности выступающий назвал проведение вузами и научными организациями инвентаризации научно-технической собственности в регионах с позиции не передела собственности, а оказания помощи региональным органам власти в выработке эффективных механизмов управления ею.

Далее Б.А.Виноградов остановился на необходимости создания системы поддержки трудоустройства и занятости выпускников вузов, отметив, что в условиях отсутствия государственного распределения выпускники вузов не идут работать в АПК и на производство. Более того, вузы в условиях автономии не всегда обоснованно оказывают образовательные услуги по широкому спектру специальностей. Поэтому необходимо выработать федерально-региональную политику, направленную на обеспечение сбалансированности спроса и предложения специалистов.

Сферой приложения сил и знаний выпускников вузов может стать малое научное предпринимательство. С подобными структурами в регионах Минобразование и Миннауки России ведут соответствующую работу по трудоустройству молодых наиболее талантливых специалистов. Однако необходимо выходить на крупные предприятия, потому что именно крупная промышленность, а не малый и средний бизнес будет определять развитие страны.

В заключение Б.А.Виноградов затронул проблемы селективности, а также закрепления молодежи, молодых кандидатов наук в научных организациях и на предприятиях.

Заведующая отделом науки вузов Администрации Московской области **Н.Т.Колдаева** в своем выступлении отметила, что инновационная деятельность не получит должного развития, если не будет решен вопрос, касающийся федеральной собственности на территории субъектов федерации. Она затронула также проблему снижения управляемости наукоградов и ухудшения развития научно-технической сферы в связи с муниципализацией.

## РЕШЕНИЕ

### коллегии Миннауки России по вопросу «О работе Миннауки России с органами управления субъектов Российской Федерации по выполнению соглашений о взаимодействии в сфере научно-технической и инновационной деятельности»

от 7 апреля 2000 г.

г. Москва

1. Принять к сведению информацию Отдела развития научно-технического потенциала регионов о работе министерства с органами управления субъектов Российской Федерации по выполнению соглашений о взаимодействии в сфере научно-технической и инновационной деятельности.

Отметить, что к настоящему времени сформированы основы нормативно-правовой базы и соответствующая система управления научно-технической сферой, регулирующие взаимоотношения федерации и ее субъектов в области научно-технической политики. С администрациями регионов заключено 30 соглашений. Постоянные рабочие контакты имеются с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия («Сибирское Соглашение», «Большая Волга», «Северо-Запад», «Уральские регионы» и др.), с органами исполнительной власти более чем 60 субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Мордовия, Томская, Новосибирская, Иркутская, Калужская области, Красноярский край, города Москва и Санкт-Петербург и др.).

В бюджете большинства субъектов Российской Федерации предусматриваются целевые средства для финансирования научных исследований и разработок, выполняемых научными организациями регионов. В 1999 г. на эти цели было запланировано выделение ассигнований в объеме 1,54 млрд руб. (около 13 % от объема средств, выделенных на науку из федерального бюджета).

В регионах созданы или находятся в стадии создания 38 инновационно-технологических центров.

В работах по созданию национальной сети компьютерных телекоммуникаций для науки и высшей школы принимают активное участие администрации 21 региона. В настоящее время в сети действуют 15 суперкомпьютерных центров (Москва, Санкт-Петербург, Владивосток, Ижевск, Ростов-на-Дону и др.).

2. Отделу развития научно-технического потенциала регионов (В.В.Иванову), Организационно-методическому управлению

(А.В.Мартыненко), Правовому отделу (В.Н.Равкину), Управлению экономики и организации развития научно-технической сферы (М.А.Рожкову), Управлению информационного обеспечения научно-технической сферы (К.З.Ибрагимову), Отделу регулирования отношений в области интеллектуальной собственности (Е.Д.Рушайло), Управлению инноваций и коммерциализации разработок (Н.В.Арзамасцеву), Управлению разработки и реализации производственных технологий (А.В.Путилову), Управлению развития социально-ориентированных технологий (Н.Д.Войткевичу), Управлению наук о Земле и технологий рационального природопользования (А.М.Новикову), Управлению поисковых исследований (В.В.Румянцеву) в работе с органами управления субъектов Российской Федерации, а также при подготовке соглашений о взаимодействии в сфере научно-технической и инновационной деятельности и планов их реализации сосредоточить внимание на следующих основных направлениях:

— совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей взаимоотношения центра и регионов, деятельность субъектов научно-технической сферы на территории регионов;

— формирование финансово-экономических механизмов реализации государственной научно-технической политики на федеральном и региональном уровнях;

— согласование федеральных и региональных приоритетов научно-технологического развития, организация научно-технического прогнозирования;

— создание единой федерально-региональной системы информационного обеспечения научно-технической сферы;

— содействие муниципальным образованиям в реструктуризации и эффективном использовании научно-технического потенциала научно-производственных комплексов наукоградов;

— развитие инфраструктуры научно-технической и инновационной сферы регионов, включая подготовку кадров в области научного и инновационного менеджмента.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

— привести в соответствие федеральному законодательству нормативно-правовые акты, регламентирующие научно-техническую и инновационную деятельность;

— активизировать работу по аккредитации научных организаций, находящихся в их ведении, а также научных организаций негосударственных форм собственности, имеющих годовой объем НИОКР менее 10 млн руб.;

— использовать опыт администрации Томской области по координации взаимодействия вузовского, академического, отраслевого и негосударственного секторов науки при решении вопросов научно-технического обеспечения социально-экономического развития регионов.

4. Ввести в практику работы министерства регулярное проведение рабочих совещаний (не реже 1 раза в год) с руководителями структурных подразделений администраций регионов по актуальным проблемам научно-технической политики, а также для решения вопросов, возникающих в ходе выполнения планов реализации соглашений, заключенных министерством с субъектами Российской Федерации.

Структурным подразделениям обеспечить оперативное доведение до регионов нормативных материалов Миннауки России, а также информации по организации и проведению министерством конкурсов научно-технических и инновационных проектов, используя сеть ИНТЕРНЕТ через сервер РИНКЦЭ ([www: extech.msk.su](http://www.extech.msk.su)).

5. Осуществить в течение 2000 г. переход на следующие принципы долевого участия министерства в поддержке научно-технических проектов, предлагаемых субъектами Российской Федерации в инициативном порядке:

— отбор регионами исполнителей проектов на условиях открытых межрегиональных конкурсов;

— финансирование проектов на долевой основе при условии, что объем средств, выделяемых из федерального бюджета, не должен превышать 30 % стоимости проекта и величины ассигнований, направляемых на эти цели из средств регионального бюджета;

— ориентация научно-технических проектов на практическое решение важнейших региональных проблем.

6. Отделу развития научно-технического потенциала регионов (В.В.Иванову):

— во взаимодействии с аппаратом Комитета по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в срок до 20 мая с.г. завершить доработку проекта модельного закона «О научно-технической политике субъекта Российской Федерации»;

— обеспечить в текущем году подготовку необходимых материалов и предложений к рассмотрению вопроса о роли научно-технического потенциала в социально-экономическом развитии регионов на заседании Совета Ассоциации экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона



и совещании руководителей структурных подразделений администраций субъектов Российской Федерации, входящих в Межрегиональную ассоциацию экономического взаимодействия территорий Северо-Запада Российской Федерации.

7. Отделу развития научно-технического потенциала регионов (В.В.Иванову) во взаимодействии с заинтересованными федеральными министерствами и ведомствами, администрациями субъектов Российской Федерации, а также структурными подразделениями министерства:

— обеспечить научно-методическое и организационное сопровождение разработки и реализации программ развития муниципальных образований как наукоградов;

— организовать работу по анализу и обобщению результатов выполнения программ развития муниципальных образований как наукоградов;

— в рамках реализации проектов программы ЕС ТАСИС и программы сотрудничества «ЮНИДО—Россия» обеспечить проведение мероприятий по обучению представителей федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам создания в наукоградах объектов инновационной инфраструктуры, отработке механизмов взаимодействия с зарубежными партнерами по вопросам коммерциализации технологий;

— принять участие в доработке законопроекта «О внесении дополнения в Федеральный закон “О бюджетной классификации Российской Федерации”» в части, касающейся выделения отдельной строки в федеральном бюджете финансирования программ развития наукоградов Российской Федерации.

8. Контроль за исполнением решения возложить на заместителя министра В.Н.Алимпиева.

Г.А.КИТОВА,  
В.В.ЧЕРКАСОВ

### **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ НАУКИ И ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ**

В соответствии с Планом действий по реализации Концепции реформирования российской науки на 1998—2000 гг. в декабре 1998 г. в Правительство Российской Федерации были представлены проекты указа Президента РФ «О федеральных центрах науки и высоких технологий» и постановления Правительства РФ «Об организации федеральных центров науки и высоких технологий», в которых цель создания федеральных центров определялась как разработка, производство и использование наукоемкой продукции, подготовка кадров высшей квалификации. В январе 1999 г. Правительство РФ рассмотрело эти документы и указало на необходимость их доработки.

В этом направлении уже проделана большая работа. Однако несмотря на то, что формальные признаки полной готовности к созданию федеральных центров науки и высоких технологий (ФЦНВТ) налицо, изучение этих документов оставляет ощущение незавершенности проделанной работы, непоследовательности и даже противоречивости уже принятых решений.

\* \* \*

Авторами статьи предлагается следующий подход к формированию ФЦНВТ.

Задачи государственной научно-технической политики на ближайшие годы заключаются в преодолении кризисных явлений в научной сфере и мобилизации ее возможностей для восстановления реального сектора экономики и его перехода на инновационный путь развития. Предложенный Правительством РФ подход к решению этих задач заслуживает внимания прежде всего в силу того, что в отличие от традиционного для государственной научно-технической политики 90-х гг. расчета на самоадаптацию отечественной науки к условиям рыночной экономики ключевая роль здесь отводится государству.

КИТОВА Галина Ахмедовна, ведущий научный сотрудник Аналитического центра по научной и промышленной политике Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации, кандидат экономических наук.

ЧЕРКАСОВ Виктор Васильевич, директор Аналитического центра по научной и промышленной политике Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации, доктор технических наук.

В качестве одного из важнейших направлений «вмешательства» государства в развитие национального научно-технического комплекса в рамках этого подхода предлагается формирование государственного заказа науке, утвержденного на правительственном уровне. В состав госзаказа должны входить прежде всего крупномасштабные проекты научно-технического и промышленного развития, связанные с производством наукоемкой продукции на основе перспективных отечественных технологий и обеспечивающие значительные позитивные сдвиги в реальной экономике.

Подготовка и реализация крупномасштабных проектов научно-технического и промышленного развития являются новым направлением государственной научно-технической политики на ближайшую перспективу. В связи с этим необходимо решить комплекс вопросов, касающихся формирования и выполнения этих проектов, их «встраивания» в сложившуюся систему государственной научной, промышленной и инновационной политики. Инструментом реализации таких проектов должны стать, на наш взгляд, федеральные центры науки и высоких технологий.

Исходя из этого, федеральный центр науки и высоких технологий — это статус, который должен присваиваться группе организаций, выполняющих крупномасштабный проект научно-технического и промышленного развития, включенный в состав государственного заказа науке (или только организации — головному исполнителю такого проекта).

Целями создания ФЦНВТ являются: производство конкурентоспособной наукоемкой продукции на основе перспективных отечественных макротехнологий и ее реализация; интеграция национального научно-технического, инновационного и промышленного потенциала для обеспечения позитивных сдвигов в развитии реального сектора экономики, решения острых социальных задач и ключевых проблем национальной безопасности; расширение возможностей выхода на мировой рынок наукоемкой продукции; повышение технологического уровня отечественной промышленности. Наряду с этим создание ФЦНВТ направлено на привлечение внебюджетных средств для решения ключевых социально-экономических проблем государства; отработку соответствующих финансово-экономических механизмов, процедур и стимулов, а также организационных, нормативно-правовых и финансово-экономических механизмов кооперации научно-технической, инновационной и промышленной сфер и координации проводимой в них государственной политики.

Возможные формы организации ФЦНВТ определены Гражданским кодексом РФ. В соответствии с его логикой для выбора «подходящей» организационно-правовой формы ФЦНВТ были заданы различные сочетания начальных условий-ограничений: этот статус может получить организация вне зависимости от формы собственности или только государственная; ФЦНВТ является некоммерческой или коммерческой организацией; создание ФЦНВТ ведет к появлению нового юридического лица или статус центра просто «присваивается» уже имеющемуся юридическому лицу.

Попытки «встроить» ФЦНВТ в Гражданский кодекс РФ показали, что данные структуры полностью «не вписываются» в него. Это, в свою очередь, означает, что надо либо привести параметры создаваемых центров в полное соответствие с Гражданским кодексом РФ, либо формировать специальную нормативно-правовую базу, закрепляющую исключения из него, необходимые для реализации идеи федеральных центров. Прецедент формирования такой специальной нормативно-правовой базы уже создан — это пакет документов, касающийся финансово-промышленных групп. Очевидно, что его «повторение» на примере ФЦНВТ потребует значительных усилий, связанных с подготовкой и согласованием целого ряда документов (в том числе указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ).

Организация — претендент на статус ФЦНВТ совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти должна определить цель выполняемого проекта, состав и последовательность работ, а также состав исполнителей.

Основным принципом формирования состава ФЦНВТ является определение набора организаций, необходимых для реализации цели его создания. Состав исполнителей проекта формируется организацией-претендентом из числа предприятий, организаций и иных юридических лиц, предусмотренных Гражданским кодексом РФ, необходимых для достижения его конечной цели. Критерием отбора исполнителей проекта является формирование «команды», обеспечивающей реализацию его конечных целей в минимально возможные сроки при минимальной финансовой поддержке за счет средств федерального бюджета.

Каждый центр должен «строиться» по принципу целостности и полноты всей технологической цепочки, обеспечивающей реализацию его цели — от научно-технических работ до производства и сбыта произведенной продукции. Организации, представляющие различные сферы деятельности, могут войти в состав центра лишь при условии их соответствия «критери-

ям дееспособности», действующим в каждой из них (например, для научно-технической сферы — это кадровый потенциал организации, ее материально-техническая база, уровень проводимых исследований и разработок, научные заделы и т.д.).

Необходимым условием присвоения организации статуса ФЦНВТ является наличие у нее крупномасштабного проекта научно-технического и промышленного развития, включенного в состав государственного заказа науке. Цель проекта должна быть сформулирована в терминах вклада его конечного результата в развитие экономики (или обеспечение крупных позитивных сдвигов в ней), решение острых социальных задач, обеспечение технологической независимости, продовольственной и лекарственной безопасности, повышение надежности основных систем жизнеобеспечения. Наряду с этим проект должен удовлетворять следующим условиям:

- множественность целей и задач, а именно: выпуск продукции на основе критических технологий федерального уровня, расширение экспорта наукоемкой конкурентоспособной продукции, импортозамещение, повышение технологического уровня отечественной промышленности, создание новых рабочих мест и т.д.;

- средства федерального бюджета в общих затратах, необходимых для реализации проекта, не должны превышать 50 %. Соотношение внебюджетных и бюджетных источников финансирования проекта является одним из критериев его включения в состав государственного заказа науке (и, следовательно, присвоения организации-претенденту статуса ФЦНВТ). При прочих равных условиях предпочтение отдается проекту с более высокой долей внебюджетных средств.

Статус ФЦНВТ присваивается организациям-претендентам по результатам конкурсного отбора проектов, представленных ими для включения в состав государственного заказа науке. Порядок подготовки и представления проектов на конкурс должны быть определены соответствующим документом.

Масштабы и формы государственной поддержки ФЦНВТ должны отражать заинтересованность государства в их создании и реализации ими целей своей деятельности. Вместе с тем уровень этой поддержки должен быть таким, чтобы стимулировать потенциальных исполнителей крупномасштабных проектов научно-технического и промышленного развития и претендентов к подготовке таких проектов, участию в конкурсе и их реализации. В качестве возможных форм государственной поддержки ФЦНВТ можно предложить:

- освобождение от налогообложения (льготное налогообложение) средств, направляемых в рамках выполняемого проекта на техническое перевооружение;

- выделение в составе финансирования государственных программ и инвестиций лимитов централизованных капитальных вложений отдельной строкой;

- льготы по уплате таможенных пошлин при ввозе из-за рубежа оборудования и материалов, необходимых для достижения цели деятельности (в частности, отложенная во времени уплата таможенных пошлин);

- рекомендации органам государственной власти субъектов федерации об установлении льготных тарифов по оплате электрической и тепловой энергии, водоснабжения и водоотведения;

- освобождение от уплаты пени и штрафов за просроченные выплаты в государственный бюджет, различные фонды (пенсионный, социального страхования и т.д.) в случае, если их начисление произошло не по вине центра (например, если государство нарушило свои обязательства по финансированию, оплате выполненных работ и т.д.);

- предоставление государственных гарантий зарубежным кредиторам в размере до 80 % от фактически предоставляемых ими для реализации проекта средств;

- содействие в получении лицензии на право торговли произведенной продукцией;

- реализация протекционистских мер по отношению к продукции центра на внешнем и внутреннем рынках;

- создание условий для привлечения молодых специалистов (в частности, по оплате труда — за счет специальных фондов или программ поддержки молодых специалистов);

- освобождение от уплаты (или предоставление льгот при уплате): налога на добавленную стоимость; на прибыль на срок, предусмотренный соответствующими документами каждого центра; на имущество, используемое для достижения цели деятельности.

Выбор возможных форм государственной поддержки ФЦНВТ остается за государством и зависит не только от его ресурсных возможностей, но и от «политической воли». Таким образом, ключевая роль в реализации идеи ФЦНВТ принадлежит государству. Поэтому рассчитывать на успех можно только в том случае, если будут преодолены проявления узковедомственных интересов и амбиций, если проблемы, связанные с созданием центров, организацией их деятельности, правовым обеспечением, налогообложением и т.д., будут решаться совместными усилиями всех федеральных органов исполнительной власти.

\* \* \*

Ключевые элементы принятого Правительством РФ подхода к реализации идеи ФЦНВТ отражены в Постановлении Правительства РФ «О формировании федеральных центров науки и высоких технологий» от 18 июня 1999 г. № 651 и в Положении о порядке и условиях формирования федеральных центров науки и высоких технологий (одобрено Правительственной комиссией по научно-инновационной политике в январе 2000 г.). Очевидно, что эти документы отвечают лишь на часть вопросов, возникающих в связи с реализацией идеи ФЦНВТ, и формирование нормативно-правовой базы их деятельности отнюдь не завершено. Вместе с тем нельзя не признать, что сохраняющаяся до сих пор неопределенность понятия «федеральный центр» вызвана не только незавершенностью и неполнотой нормативно-правовой базы, но и возможностью неоднозначной трактовки ряда положений принятых документов, наличием в них некоторых противоречий.

Итак, как выглядит модель ФЦНВТ в свете принятых на правительственном уровне решений?

Федеральный центр науки и высоких технологий — это статус, который может присваиваться научным организациям, осуществляющим научно-технологическое обеспечение решения важнейших проблем развития высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики и соответствующим ряду условий и требований. К числу последних, в частности, относятся наличие опыта кооперации с промышленными предприятиями, финансово-кредитными структурами, высшими учебными заведениями и т.д.

Статус ФЦНВТ может получить только научная организация (без каких-либо формально закрепленных ограничений на форму собственности и организационно-правовую форму деятельности). Таким образом, центр является новым элементом институциональной структуры научно-технической деятельности, создаваемым вне какой-либо связи с такими ключевыми понятиями государственной научно-технической политики, как «крупномасштабный проект научно-технического и промышленного развития», «государственный заказ науке». Отказ от этой «привязки», на наш взгляд, обусловлен не только неопределенностью на сегодняшний день этих понятий, но и явным стремлением федеральных органов исполнительной власти, ответственных за реализацию идеи ФЦНВТ, «упростить» решение этой задачи: сделать ее менее масштабной, «уйти» от разработки концепции государственного заказа науке и крупномасштабных проектов, избежать сложной и длительной процедуры

согласований, в том числе межведомственных, и т.д. Что касается ограничения круга претендентов на статус только научными организациями, то наряду с тем же стремлением к «упрощению» это, на наш взгляд, является свидетельством межведомственных противоречий.

Кроме того, отнюдь не очевидно, что следует понимать под научно-технологическим обеспечением важнейших проблем развития высокотехнологичных отраслей реального сектора экономики. Состав (перечень) этих проблем сформирован на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, ответственных за развитие отраслей реального сектора экономики, и одобрен Правительственной комиссией по научно-инновационной политике в январе 2000 г. Не останавливаясь здесь на принципах формирования этого перечня и его структуре, заметим, что, по существу, он представляет собой новый набор приоритетов, который никоим образом не связан с какими-либо иными системами приоритетов (в частности, ни с приоритетными направлениями развития науки и техники, ни с критическими технологиями и т.д.). Если эту «автономность» состава проблем можно объяснить отсутствием иерархической системы целей (или приоритетов) национального развития, то его «неоперациональность» представляется весьма серьезным недостатком. Так, данный перечень не позволяет осуществлять выбор между несколькими претендентами на статус ФЦНВТ в том случае, если каждый из них готов заниматься научно-технологическим обеспечением различных проблем, включенных в этот перечень.

Наконец, приведенные в постановлении Правительства РФ требования и условия, которым должен соответствовать претендент на статус ФЦНВТ, также не позволяют осуществлять выбор между различными претендентами в случае, если каждый из них так или иначе удовлетворяет названным требованиям и условиям.

Таким образом, Постановление Правительства РФ «О формировании федеральных центров науки и высоких технологий» очертило общие контуры модели данных структур, в границах которых предстояло разработать пакет документов, регламентирующих их создание и деятельность. Отсутствие этих документов, более того — их перечня, в сочетании с возможностью неоднозначной трактовки отдельных положений постановления Правительства РФ, их неопределенностью, способствовало формированию у ряда крупных научных организаций, и прежде всего у ГНЦ, иллюзии их полного соответствия «модели» ФЦНВТ.



Единственным определенным на сегодняшний день элементом нормативно-правовой базы ФЦНВТ является Положение о порядке и условиях формирования федеральных центров науки и высоких технологий (далее — Положение). Работа над проектом постановления Правительства РФ «Положение о порядке и условиях формирования системы федеральных центров науки и высоких технологий» находится в завершающей стадии. (Появление слова «система» в названии этой версии проекта Положения настораживает, поскольку это создает впечатление, что будет образовано множество ФЦНВТ. Вместе с тем соотношение объективно существующих финансовых ограничений и масштаба целей их создания позволяет говорить о них лишь как о «штучных» структурах).

Несмотря на то, что проект Положения существенно уточняет и детализирует модель ФЦНВТ, очерченную постановлением Правительства РФ № 651, отражает ряд принципиально новых и важных моментов, связанных с их образованием, в нем все еще присутствуют элементы незавершенности и логической непоследовательности. Это, в свою очередь, создает возможность неоднозначной трактовки установленных в нем норм и правил.

Так, в соответствии с текстом проекта Положения статус ФЦНВТ присваивается организации-претенденту на конкурсной основе. Однако далее слово «конкурс» нигде не употребляется. Вместо этого речь идет о том, что Миннауки России рассматривает поступившие «заявки» на присвоение статуса ФЦНВТ и готовит предложения для Правительственной комиссии по научно-инновационной политике. По-видимому, здесь подразумевается, что Миннауки России (которое создает для этих целей специальную комиссию) проводит конкурсный отбор этих «заявок». Состав документов, представляемых в комиссию претендентами, пока не определен. Очевидно, что форма и состав этих документов в значительной степени зависят от того, что именно должно оцениваться в этом конкурсе: представленные претендентами программы, достоинства и заслуги организаций-претендентов, «качество» сформированной ими «команды» или что-то еще? Исходя из общего контекста проекта Положения, можно предположить, что это должен быть конкурс программ (проектов), представленных претендентами (каждый из которых несомненно должен соответствовать требованиям и условиям, установленным для них в проекте Положения).

В проекте постановления Правительства РФ используется иная формулировка: статус присваивается организации-претенденту при наличии у нее инновационной программы, отби-

раемой для реализации на конкурсной основе. На первый взгляд, это позволяет сделать вывод о том, что претендентам предстоит именно конкурс программ. Но из общего контекста документа не видно, кто и как проводит этот конкурс, проходит ли он до рассмотрения вопроса о присвоении организации-претенденту статуса ФЦНВТ или одновременно с ним.

В проекте Положения установлено, что необходимым условием присвоения организации-претенденту статуса ФЦНВТ является наличие у нее инновационной программы, направленной на решение одной или нескольких важнейших проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики. При этом конечным результатом представленной программы должно быть производство продукции.

Очевидно, что разработка и реализация программ подобного масштаба и сложности требуют объединения усилий, ресурсов и возможностей соисполнителей. Проект Положения не затрагивает вопросы формирования состава исполнителей программы; здесь лишь отмечено, что взаимодействие ФЦНВТ с ними осуществляется на договорной основе в соответствии с действующим законодательством. Это означает, что при представлении инновационной программы организации-претендента на конкурс должны быть определены не только ее содержательные (цели, задачи, ожидаемые результаты, значимость и т.д.), но и организационно-управленческие (состав исполнителей, распределение между ними объема работ, механизм их взаимодействия с организацией-претендентом и т.д.) параметры.

В соответствии с регламентом формирования ФЦНВТ, заданным проектом Положения, предложения о присвоении данного статуса вносятся федеральными органами исполнительной власти, на которые возложена ответственность за решение проблем развития высокотехнологических отраслей реального сектора экономики. Далее говорится о том, что инициаторы предложения выступают перед Правительственной комиссией по научно-инновационной политике гарантом деятельности ФЦНВТ и выполнения представленной им программы. Этот тезис вызвал серьезные споры и возражения. Нежелание потенциальных инициаторов предложений о присвоении статуса ФЦНВТ брать на себя столь серьезную ответственность вполне понятно и объяснимо. С другой стороны, отнюдь не очевидно, в чем при этом должна состоять роль гаранта и как (и чем) он будет отвечать в случае невыполнения ФЦНВТ своей программы?

Исключение из проекта постановления Правительства РФ тезиса о возложении на федеральные органы исполнительной власти — инициаторов предложений о присвоении организаци-

ям статуса ФЦНВТ роли гаранта их деятельности снимает этот вопрос. Вместе с тем с инициаторов предложений снимается и какая-либо ответственность за создание и деятельность этих центров, т.е. федеральные органы исполнительной власти, ответственные за решение проблем развития высокотехнологичных отраслей экономики, устраняются или дистанцируются от реализации идеи ФЦНВТ. Это, на наш взгляд, создает угрозу узковедомственного подхода к их формированию, что в значительной степени упрощает и искажает цели их создания и деятельности.

Вопросы финансирования деятельности ФЦНВТ отражены в проекте Положения не только более детально, чем в проекте постановления Правительства РФ, но и несколько иначе. Так, в последнем документе речь идет о предоставлении ФЦНВТ государственного обеспечения научно-технологической и образовательной деятельности, т.е. статус федерального центра позволяет научной организации надеяться на дополнительное бюджетное финансирование (по аналогии с финансированием программы ГНЦ). Именно это, на наш взгляд, наряду с так называемыми информационными причинами (неполнотой и неопределенностью информации о федеральных центрах) в значительной степени стимулировало интерес научных организаций к этой идее и желание получить такой статус.

В проекте Положения наряду с сохранением тезиса о государственном обеспечении научно-технологической и образовательной деятельности ФЦНВТ выделены меры государственной поддержки, т.е., по существу, речь идет о двух разных «степенях участия» государства в деятельности федеральных центров, что делает перспективы их финансирования весьма неопределенными. В самом деле: государство готово «содержать» федеральные центры или только поддерживать их теми или иными методами? Если содержание понятия «государственное обеспечение» в проекте Положения не раскрывается, то возможные меры государственной поддержки в нем названы. При этом они отнюдь не выглядят «щедрыми» и доступными. Что касается средств бюджета развития Российской Федерации или государственных гарантий в его рамках; выделения федеральных центров отдельной строкой в федеральной адресной инвестиционной программе централизованных капитальных вложений, то «доступ» к этим формам государственной поддержки лежит через жесткие конкурсы, условия которых установлены соответствующими нормативно-правовыми документами. Средства федерального бюджета, направляемые на финансирование разработок перспективных технологий и при-

оритетных направлений развития науки и техники, также будут выделяться федеральным центрам на конкурсной основе.

Таким образом, исходя из общего контекста проекта Положения, можно сделать вывод, что государство готово лишь поддерживать федеральные центры в рамках предусмотренных в нем мер государственной поддержки. Сохранение здесь тезиса о государственном обеспечении, на наш взгляд, объясняется лишь соблюдением требований к «преемственности» документов, т.е. проект Положения должен строго соответствовать постановлению Правительства РФ № 651, в котором содержится тезис о государственном обеспечении. Вместе с тем очевидно, что это постановление Правительства РФ соответствовало определенному этапу развития модели федерального центра. Дальнейшее совершенствование этой модели, в том числе в части финансирования деятельности ФЦНВТ, отражено в проекте Положения.

Вопрос о том, кто должен бороться за предоставление названных форм государственной поддержки — претендент или организация, уже получившая статус федерального центра, в проекте Положения остается открытым.

Если принять во внимание те сложности, с которыми может быть связан поиск внебюджетных средств (а их доля, согласно проекту Положения, должна составлять не менее 50 % затрат, необходимых для реализации Программы), а также неопределенность перспектив формирования бюджета развития РФ в 2000 г. (прежде всего сомнения по поводу возможности резервирования 10 % его средств для финансирования инновационных наукоемких проектов), то становится очевидным, что реализация идеи федеральных центров в значительной степени «сдерживается» проблемами, связанными с их финансированием. Именно финансовые ограничения могут привести к искажению и «упрощению» модели федеральных центров.

Итак, современное состояние нормативно-правовой базы ФЦНВТ характеризуется тем, что Правительство РФ уже приняло решение об их создании, но еще не определило, как это будет происходить и что такое «федеральный центр». В связи с этим диапазон возможных подходов к реализации данного решения остается достаточно широким. Анализ проектов соответствующих документов позволяет, на наш взгляд, не только сузить этот диапазон, но и выявить ключевые элементы наиболее вероятного на сегодняшний день подхода к созданию федеральных центров.

Поступила 10.05.2000.



*Л.В.МАРАБАЕВА*

### **РОЛЬ ИННОВАЦИЙ В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА**

Процессы формирования и развития экономического потенциала региона становятся успешными только тогда, когда они базируются на результатах прогнозирования состояния и динамики внешней среды, выяв-

лении внешних и внутренних факторов и условий, способных ощутимо повлиять на темпы развития регионального хозяйства. В связи с этим особое значение приобретают инновационные возможности региона, обусловленные степенью инновационности конкретных производителей.

В условиях формирования рыночных отношений, неоднородности товарной массы одного и того же назначения, вызванных спросом на относительно небольшие партии продукции целевого назначения, одним из наиболее характерных факторов развития экономического потенциала региона становится увеличение объемов мелкосерийного производства продукции самой широкой номенклатуры с различными внутренними модификациями, адаптирующими ее к конкретным условиям потребления. Этот, на первый взгляд, положительный аспект создает своеобразное противопоставление производственных интересов производителей и потребителей. В сложившейся ситуации первым, в основной своей массе находящимся в достаточно сложном финансовом и материально-техническом положении, было бы значительно легче заняться выпуском унифицированных и стандартизированных изделий, позволяющих получать экономию материальных, трудовых и иных затрат. Вторые, что тоже вполне естественно, хотят получать продукцию с наиболее высокими потребительскими свойствами, технико-экономические параметры эксплуатации которой максимально отражают интересы конкретного потребителя и позволяют получить больший эффект от ее практического применения по сравнению

МАРАБАЕВА Людмила Владимировна, профессор кафедры менеджмента Мордовского государственного университета, доктор экономических наук.

с конкурентами, использующими аналогичные, но стандартизированные оборудование и технику.

Вместе с тем в рамках регионального хозяйства и производители, и потребители во многих случаях выступают в обоих качествах. Поэтому на практике часто происходит своего рода наложение одних интересов на другие. В результате отрицательный эффект первого рода в значительной степени нивелируется за счет положительных инновационных импульсов, вызываемых возрастающими потребностями регионального производства.

Для регионального хозяйства Республики Мордовия характерны те же тенденции в области развития экономического потенциала, что и для других регионов Волго-Вятского района. Например, уровень инновационной активности крупных производителей значительно превышает аналогичный показатель средних и малых. Это обусловлено более высоким уровнем развития технико-технологической базы крупных предприятий, позволяющим получать реальный инновационный эффект в виде экономии материальных, финансовых, трудовых ресурсов, улучшения организации труда и отдыха персонала, повышения экологической безопасности продукции и технологии ее производства. На наш взгляд, данная тенденция в полной мере отражает специфику современной ситуации в инновационной сфере российских регионов, тогда как в наиболее промышленно развитых странах, как известно, возрастает роль малого и среднего бизнеса в наращивании экономического потенциала. В отличие от них для наших средних и малых предприятий основными задачами сейчас являются завоевание и укрепление рыночного положения, стремление удержаться в формирующейся рыночной среде.

Следует также отметить, что с точки зрения форм собственности, которые представляют региональные производители, осуществляющие инновационную деятельность, наиболее предпочтительно сейчас положение государственных предприятий и акционерных обществ открытого типа. Эта тенденция отражает более благоприятные условия их инновационного развития в регионе по сравнению с другими производителями.

Сложившиеся тенденции в области управления инновациями как средством развития экономического потенциала региона подтверждаются соответствующими статистическими данными. По данным 1998 г., научно-исследовательские проекты в Республике Мордовия осуществляли 11 организаций различных типов. При этом удельный вес собственно научно-исследовательских организаций в их структуре возрос в 1998 г. по

сравнению с 1997 г. с 36,4 до 44,4 %. На долю конструкторских организаций приходится 9,1 %, хотя в 1997 г. этот показатель отсутствовал. Кроме того, значительно возрос удельный вес прочих организаций: с 11,2 % в 1997 г. до 18,1 % в 1998 г. Однако значительно снизилась степень участия в инновационной деятельности изыскательских организаций (с 11,1 % в 1997 г. до 9,1 % в 1998 г.), вузов (с 22,2 % в 1997 г. до 18,2 % в 1998 г.), научно-технических подразделений промышленных предприятий (с 11,1 % в 1997 г. до 9,1 % в 1998 г.) В целом же за период 1992—1998 гг. число организаций, осуществляющих инновационную деятельность в регионе, не изменилось. Эти тенденции сохранились и в 1999 г.

Инновационные условия развития экономического потенциала в Республике Мордовия определяются также группами показателей, отражающих объемы научно-технических работ, затраты на их выполнение, численность работников инновационной сферы, процессы подготовки научных кадров, виды научно-технических работ и источники их финансирования, состояние материально-технической базы науки и научно-производственного обслуживания. Основными характеристиками, отражающими инновационные возможности регионального хозяйства, являются использование объектов интеллектуальной собственности, результаты поступления и внедрения изобретений и рационализаторских предложений, уровень инновационной активности производителей, источники финансирования технологических инноваций.

По данным Госкомстата Республики Мордовия, по указанным группам показателей наблюдаются следующие тенденции.

Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, продолжает сокращаться. Так, в 1992 г. этот показатель составлял 2 514 чел., а в 1998 г. снизился до 1 341 чел., что составляет 53,3 % от уровня 1992 г. и 79,6 % от уровня 1997 г. Однако данные о структуре персонала инновационной сферы свидетельствуют, что сокращение происходило главным образом за счет категории «исследователи», составив по ней в 1998 г. 58 % от уровня 1997 г., тогда как по другим категориям работников наблюдался рост численности (техники — 174 %, вспомогательный персонал — 111 %, прочие — 124 %). Таким образом, в сложившихся условиях возрос кадровый потенциал в области научного обслуживания регионального хозяйства, что характерно и для начала 2000 г.

Сейчас по абсолютным показателям численности активного научно-исследовательского персонала наиболее благоприятные возможности сложились в АО «Электровыпрямитель» (451 чел.,

в том числе 330 исследователей, 12 техников, 83 работника вспомогательного персонала, 26 — прочие), ВНИИС им. А.Н.Лодыгина (258 чел., в том числе 35 исследователей, 11 техников, 141 чел. вспомогательного персонала, 71 — прочие), НИИ силовой электроники (215 чел., в том числе 99 исследователей, 2 техника, 70 чел. вспомогательного персонала, 44 — прочие).

Таким образом, среди традиционно выделяемых пяти секторов сферы науки и научного обслуживания — академического, отраслевого, заводского, вузовского и предпринимательского — в республике по показателям численности работников наиболее развиты сектора отраслевой и заводской науки. Вместе с тем характеристики кадрового потенциала должны быть дополнены данными о количестве реализуемых проектов, объемах финансирования, их источниках, а также об инновационной активности предприятий, организаций и фирм.

С этих позиций значительными инновационными возможностями обладает Мордовский государственный университет. Данные о проектах НИОКР, подлежащих первоочередному финансированию из республиканского бюджета, показывают, что вуз является головным разработчиком по 12 проектам из 23.

Также возросло число промышленных предприятий и фирм, самостоятельно осуществляющих инновационную деятельность. В целом разработку и внедрение технологических инноваций в промышленности в рассматриваемом периоде осуществляли 18 предприятий, или немногим более 7 % от их общего количества. Основная доля инновационно активных предприятий приходится на две отрасли — машиностроение (4,2 %) и пищевую промышленность (2,0 %).

Одним из наиболее распространенных на промышленных предприятиях видов инновационной деятельности является выполнение исследований и разработок. Они осуществлялись на 67 % инновационно активных предприятий. Часть предприятий осуществила приобретение машин, оборудования, установок и прочих основных фондов, связанных с внедрением инноваций (56 %).

Затраты на технологические инновации оцениваются как незначительные — 111,7 млн руб. Основным источником финансирования инновационной деятельности по-прежнему остаются собственные средства предприятий (91,4 % затрат на инновации), доля федерального бюджета — 7 млн руб. (6,3 %), бюджета субъектов федерации и местных бюджетов — 1,2 млн руб. (1,1 %), внебюджетного фонда — 0,3 млн руб. (0,2 %), иностранных инвестиций — 1,1 млн руб. (1,0 %). Объем промышленной инновационной продукции за 1998 г. составил 42 207 тыс. руб., что не превысило 18,1 % общего объема отгруженной инновационной продукции, в том числе 12,3 % — в страны СНГ.



Однако, на наш взгляд, эти показатели, представленные в официальных статистических сборниках Госкомстата республики, не в полной мере отражают реальные тенденции в области инновационной деятельности, особенно по конкретным предприятиям, поскольку отсутствует информация по ряду крупных производителей, занимающихся инновациями. Кроме того, при существующих условиях сбора и обработки статистической информации сложно получить реальные данные об уровне новизны продукции, технологий и т.п., а также о соотношении внедренных инноваций, созданных по договорам со сторонними организациями или в результате использования собственных изобретений и рацпредложений.

Получение наиболее полной и точной аналитической информации при проведении расчетов по выделенным показателям позволит не только исключить объективно существующие отклонения в результатах оценки инновационной активности региональных производителей промышленной и научно-технической продукции, но и реально оценить роль и вклад инноваций в развитие экономического потенциала регионального хозяйства в условиях создания конкурентной рыночной среды. Этот вывод особенно важен для проведения сравнительного анализа уровня инновационного развития отдельных регионов.

Значительное внимание рассматриваемым проблемам было уделено на проходившем в октябре 1999 г. в г. Саранске межрегиональном совещании по вопросам взаимодействия Министерства науки и технологий Российской Федерации с администрациями регионов в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики и заседании Комитета по научно-инновационной политике Ассоциации «Большая Волга».

В центре дискуссии находились вопросы научно-технологического обеспечения экономики инновационного типа, основные направления взаимодействия Миннауки России с регионами, состояние межрегиональных и региональных программ и проектов, финансируемых с участием средств федерального бюджета, развития инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, проблемы вузовской науки и научного обеспечения региональной экономики, активизации научно-технической, инновационной деятельности в регионах, входящих в Ассоциацию «Большая Волга».

Основные результаты совещания нашли отражение в Соглашении между Министерством науки и технологий Российской Федерации и Правительством Республики Мордовия о сотрудничестве в области науки и технологий и в Соглашении о

сотрудничестве в области формирования и реализации научно-технической и инновационной политики между Министерством науки и технологий Российской Федерации и Ассоциацией «Большая Волга». В соответствии с указанными документами в течение 2000 г. должен быть выполнен ряд мероприятий. Среди них:

— учреждение с участием Ассоциации «Большая Волга» межрегиональных и региональных структур, в том числе научно-технологических центров для организации работ по отбору, разработке и реализации инновационных проектов;

— организация рабочих групп по комплексному или направленному обследованию предприятий в регионах — членах Ассоциации «Большая Волга» с целью повышения их технического и экономического уровней за счет внедрения инновационных проектов;

— организация системы информационного обеспечения по проблемам инновационной деятельности регионов — членов Ассоциации «Большая Волга» в рамках информационной сети устойчивого развития нижней и средней Волги;

— подготовка материалов по обучению специалистов в области менеджмента, маркетинга, правовых вопросов инновационной деятельности и др.

Участники совещания приняли пакет решений по активизации инновационной деятельности регионов Поволжья, предполагающих выявление возможностей создания в субъектах Российской Федерации инновационно-технологических центров, инновационно-промышленных комплексов и других объектов инновационной инфраструктуры, способных выполнять функции «опорных точек роста», а также федеральных центров науки и высоких технологий; организацию и регулярное проведение межрегиональных инновационно-технологических выставок, ярмарок, презентаций в целях стимулирования инновационной деятельности и содействия более широкому распространению инноваций в производственной сфере. В связи с этим особую важность приобретает выбор средств реализации возможностей регионов в стимулировании научно-технической и инновационной деятельности с использованием механизмов льготного налогообложения, финансовых средств из местных источников, а также в оказании поддержки научным организациям в решении проблем платежей за коммунальные услуги, энергоресурсы и т.д.

В качестве одного из характерных примеров решения комплекса проблем активизации инновационной деятельности на региональном уровне можно назвать практику Самарской об-

ласти. В настоящее время в этом регионе сформирована определенная нормативно-правовая база для решения выделенного круга вопросов и достаточно активно осуществляются научно-исследовательские разработки комплексного характера с учетом интересов многих региональных производителей. В частности, применяются Временное положение о порядке финансирования и механизме реализации региональных научных, научно-технических программ и проектов Самарской области, Порядок финансирования региональной научно-исследовательской программы «Развитие научного и технологического потенциала Самарской области: 1997—2000 гг.», присуждаются Губернские премии и гранты в области науки и техники, действует механизм поддержки важнейших разработок научных коллективов и отдельных ученых на основе системы грантов.

Очевидно, что такой опыт не только является весьма показательным, но и задает реальные ориентиры для других регионов, выбирающих активную стратегию перспективного развития на основе инноваций.

Поступила 16.03.2000.



**ДАЖЕ САМОЕ СИЛЬНОЕ  
И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВО НЕ РЕШИТ  
ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ  
БЕЗ ПОДДЕРЖКИ ВСЕГО ОБЩЕСТВА**

**Выступление М.М.Касьянова  
в Государственной Думе 17 мая**

Президент Российской Федерации оказал мне высокое доверие, предложив мою кандидатуру для согласования в Государственной Думе на пост Председателя Правительства Российской Федерации.

В течение последних двух дней я провел очень интересные и весьма полезные встречи с депутатскими объединениями в Государственной Думе. Многие замечания и предложения уже взяты правительством на заметку для их учета и возможного исполнения. Уверен, что в результате этих встреч взаимопонимание между правительством и депутатами по тем просьбам и предложениям, которые были высказаны, улучшилось значительно образом.

Позвольте мне вначале кратко отчитаться о своей работе на посту первого заместителя председателя правительства и кратко обрисовать ситуацию в стране.

В течение первых месяцев 2000 г. отмечается закрепление позитивных тенденций, сложившихся в экономике и социальной сфере в 1999 г. Объем промышленного производства за первые четыре месяца текущего года увеличился более чем на 10 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого 1999 г. Впервые за десятилетие устойчиво растут инвестиции в основной капитал, и за первый квартал они выросли примерно на 8 %.

Предпринимаемые усилия позволили значительным образом снизить задолженность по заработной плате в стране. Вы знаете, что федеральный бюджет давно уже не имеет задолженности по заработной плате. Усилия первого квартала этого года позволили также сократить и в большей степени ликвидировать задолженность бюджетов регионов. Задолженность предприятий также существенным образом уменьшилась.

Таким образом, некогда острую проблему фискальной сбалансированности в данный момент можно считать решенной, и

правительству больше не нужно прибегать к массивным заимствованиям для осуществления необходимых расходов бюджета. В результате энергичных мер обязательства федерального бюджета исполняются полностью. Бартер постепенно уступает место нормальному денежному обращению.

Несмотря на насыщение экономики деньгами, инфляция продолжает снижаться и ее ежемесячный уровень уже на протяжении нескольких месяцев находится ниже 1 %. Намечалась тенденция сокращения оттока капитала из страны. Золотовалютные резервы Центрального банка увеличились на 5 млрд за первые четыре месяца и достигли уровня 17,6 млрд дол. США, что впервые за несколько лет превышает критический минимум и покрывает примерно объем импорта Российской Федерации за четыре месяца. Этот показатель является одним из измерений сбалансированности платежного баланса.

Курс рубля стабилизировался в реальном выражении и укрепляется. Тем не менее мы считаем, что резкое укрепление рубля не отвечает интересам развития российской экономики на данном этапе.

По предварительным данным, реальные располагаемые доходы населения выросли с начала года более чем на 8 %, а реальная заработная плата превысила уровень аналогичного периода прошлого года примерно на четверть. Экономические настроения людей неуклонно улучшаются. Представители самых широких кругов в промышленности и в социальной сфере все с большим оптимизмом смотрят в будущее.

Однако пока эти успехи опираются на зыбкий фундамент экономики и не являются необратимыми. Нужно констатировать, что окончательный перелом кризисных явлений еще не произошел, и сохраняется глубинное неблагополучие в экономике и социальной сфере.

Острейшей проблемой, прежде всего, является бедность. Это — низкий уровень жизни населения, больше трети которого сегодня имеют доходы ниже прожиточного минимума. Существующая модель социальной помощи не дает возможности гарантировать удовлетворение элементарных жизненных потребностей для малоимущих слоев населения. Показатель валового внутреннего продукта в расчете на душу населения за последние десять лет снизился на 40 % и сейчас в несколько раз меньше, чем у развитых стран.

Распределение доходов в отраслевом и региональном разрезе отличает крайняя неравномерность, которая еще более усугубляется в результате неравного доступа к бесплатным услугам и социальной помощи. Бедность служит первопричиной

множества других социально-экономических недугов, не дает запустить двигатели спроса — один из источников роста экономики и является серьезнейшим препятствием на пути устойчивого роста национальной экономики.

Бедность и низкий уровень жизни, в свою очередь, во многом предопределяются технологической отсталостью российской промышленности, сложившимся уровнем культуры труда и неразвитой инфраструктурой рыночного хозяйства. Свыше 70 % технологического оборудования эксплуатируется более 10 лет. Производительность труда в промышленности составляет от 10 до 25 % от аналогичных показателей развитых стран, а в сельском хозяйстве она еще ниже.

Уровень иностранных инвестиций в российскую экономику по-прежнему не высок и большей частью ограничивается добывающим сектором.

Качество большинства товаров остается низким. Отечественная продукция может конкурировать с лучшими мировыми образцами только по очень ограниченной номенклатуре. Отсюда безусловное доминирование в экспорте сырьевой составляющей.

Вследствие кризисного состояния банковской системы и неразвитости рынка парализован механизм привлечения предприятиями средств для собственных инвестиций, отсутствует инфраструктура для надежного сохранения и приумножения сбережений населения — основа инвестиционного процесса. Инвестиционная деятельность подавляется также фактором неопределенности. Прежде всего это касается отношения к собственности и неравного доступа различных хозяйствующих субъектов к ресурсам. Конкурентные механизмы действуют слабо.

Институты гражданского общества также поражены глубоким кризисом. Во многих ситуациях правовые механизмы либо не функционируют вообще, либо играют лишь вспомогательную роль. Моральные устои общества расшатаны и препятствуют установлению нормальных деловых отношений и ответственного партнерства между частным сектором и государством.

Пожалуй, наиболее ярким концентрированным выражением проблем, переживаемых Россией сегодня, является нарастающий демографический кризис. Смертность в России более чем вдвое превышает рождаемость. В подавляющем большинстве субъектов федерации имеет место естественная убыль населения. Если ранее это отчасти компенсировалось положительным сальдо миграции, прежде всего из стран СНГ, то теперь воздействие данного фактора сводится к нулю. Особую остроту приобретает демографическая проблема с геополитической точки зрения, поскольку огромные регионы страны становятся все менее населенными.

Пожалуй, корни большинства перечисленных мной проблем кроются в общественной сфере. По словам известного персонажа, разруха бывает главным образом в головах. Выправление искаженных моральных установок и норм поведения возможно лишь в результате длительного опыта честного взаимодействия государства и общества. Поэтому нужно отдавать себе отчет в том, что многие проблемы не подлежат быстрому разрешению, даже при условии приложения огромных финансовых и материальных ресурсов, которые на сегодняшний день отсутствуют в должном объеме.

Вместе с тем хочу подчеркнуть, что вновь обречь население страны на тяготы ради светлого будущего мы просто не имеем права. Все ранее выданные населением кредиты государству уже проедены.

Несмотря на это, сегодня у нас есть хорошие шансы для обеспечения устойчивого развития страны в условиях длительного периода политической стабильности. Мы можем и должны работать на перспективу с четким видением дальнейших целей и шагов. По опыту последних лет мы знаем, что работа по решению накопившихся серьезных проблем может принести плоды, только если проводимые преобразования опираются на консенсус среди всех ветвей власти при поддержке широких масс населения.

Данные опросов показывают, что доверие к институтам государства постепенно восстанавливается. Очевидно, что российская экономика уже адекватно реагирует на рыночные импульсы, и позитивная динамика многих показателей свидетельствует о ее жизнеспособности. Мы уверены, что снятием многочисленных рогаток, препятствующих проявлению экономической инициативы и нормальному ведению дела, немедленно даст реальные плоды.

В любом случае меры по улучшению инвестиционного климата и созданию фундаментальной основы экономического роста — в числе наших главных приоритетов. И мы уже приступили к этой работе. Это тем более важно, поскольку выгодная конъюнктура мирового рынка может разом ухудшиться. Но во многих случаях для проведения преобразований не требуется никаких дополнительных ресурсов, вполне достаточно политической воли для обеспечения дисциплины, исполнения законов и принятых решений.

Один из очевидных дисбалансов, сформировавшихся в прошлые годы, — это противоречие между моделями развития финансового и реального секторов экономики. В отличие от нормальных экономик в России до сих пор товарооборот и

денежное обращение существуют во многом изолированно, как бы сами по себе. Важнейшая задача — привлечь ресурсы, замкнутые в финансовом обороте, в реальный сектор экономики, заинтересовав в этом капитал.

К сожалению, один из наиболее чувствительных элементов неопределенности кроется в банковском секторе, который, наоборот, должен стать эталоном надежности и доверия. Несомненно, это — та самая область, где прежде всего следует навести элементарный порядок, иначе российские банки все время будут находиться в центре финансовых скандалов, реальных или беспочвенных. Необходимо ужесточение требований банковского надзора и отсеивание банков и банкиров с плохой кредитной репутацией.

Государству нужно поощрять создание гарантийных механизмов по страхованию долгосрочных операций частного сектора. Речь идет о развитии механизмов ипотеки, реальной пенсионной реформы, страхования банковских депозитов. Тем самым увязываются в единое интересы государства и общества. Правительство завершает разработку схем, в соответствии с которыми государство будет участвовать в разделении рисков при осуществлении инвестиционных проектов в реальном секторе экономики. Так, за счет устранения факторов неопределенности можно будет поднять перспективные проекты, которые пока не под силу частному сектору.

Помимо всего прочего речь идет об инфраструктурной, я бы сказал, революции. Мы входим в XXI век с коммуникациями XIX века. Между тем богатейшим ресурсом является уникальное географическое положение страны. Сегодня транспортные потоки вопреки логике идут в обход нашей страны, и мы ежегодно теряем миллиарды долларов транзитных платежей и налогов. Россия не станет европейской страной, пока нас не будут связывать с Европой современные коммуникации. Реализация проекта трассы Москва—Минск—Берлин станет важнейшей основой дальнейшей экономической интеграции России и Белоруссии в рамках союзного государства.

Для повышения эффективности участия в международном разделении труда очевидна необходимость ускоренного развития экспортной инфраструктуры, в частности Балтийской трубопроводной системы, а также современных телекоммуникационных сетей. Усовершенствование коммуникаций должно сыграть свою роль в деле создания подлинно единого российского рынка.

Сегодня сбыт для многих предприятий ограничен границами одной области или региона. Разумеется, одного этого мало. Необходимы жесткие и энергичные меры по устранению ис-



куственно выдвигаемых межрегиональных барьеров, препятствующих мобильности капиталов, товаров и услуг.

Мы уже успели сжиться с представлением того, что Россия настолько богата природными ресурсами, что нам позволительна любая расточительность. К сожалению, тщательный анализ показывает, что продолжение экономического роста при сохранении действующих норм потребления энергоресурсов неизбежно поставит перед нами вопрос дефицита, нехватки энергетических ресурсов. Поэтому правительство будет придавать серьезнейшее значение отслеживанию состояния топливно-энергетического баланса, поощряя ресурсы сбережения.

Важнейшим инструментом такой политики служит действенный государственный контроль над общенациональными естественными монополиями, которые являются основой обеспечения деятельности единой хозяйственной системы страны. Повышение эффективности работы этих предприятий и их прозрачность будут находиться под нашим пристальным ежедневным контролем.

Помимо разделения рисков с частным сектором при осуществлении сложных проектов в реальном секторе государство должно координировать действия предпринимателей, оказывая им информационное и экспертное содействие. Следует прикладывать всевозможные усилия для стимулирования несырьевого экспорта и обеспечения равных конкурентных условий для национального бизнеса на международной арене. Это направление работы неизменно будет приоритетным.

В частности, это относится к сфере военно-промышленного комплекса, где мы до сих пор располагаем технологиями мирового уровня. Совершенствование структуры этой важнейшей отрасли государственного сектора экономики давно назрело. Известно большое число случаев, когда российские предприятия ВПК в конкурентной борьбе друг с другом утрачивали способности выигрывать на международных тендерах, в то время как при объединении их усилий и оптимизации издержек российская марка была бы вне всякой конкуренции.

Особо хочу сказать о сельском хозяйстве. Для нас очевидно, что этот сложнейший сектор национальной экономики нуждается в серьезной поддержке. Но надо признать, что действующая в стране модель сельскохозяйственного производства, его организация неэффективны, и оказываемая сегодня помощь не приносит реальной отдачи. Необходимо в кратчайшие сроки обобщить имеющиеся опыт и предложения как научных кругов, так и практиков в сельском хозяйстве, чтобы выработать экономическую модель сельскохозяйственного производства,

применимую для нашей страны, и форму государственной поддержки. Если крестьяне будут уверены, что заработают за счет продажи своего урожая, появится возможность для раскрытия потенциала ведения прибыльного аграрного бизнеса на основе рыночных механизмов.

Говоря о макропропорциях, нельзя не отметить и необходимость развивать и поощрять малый бизнес, обеспечивающий рабочие места и достойный источник дохода все большему числу российских граждан. Необходимо ограничение практики лицензирования и упрощение регистрации малых и средних предприятий, а также сокращение количества надзорных инстанций. Жесткая борьба с влиянием криминальных и коррумпированных структур на такие предприятия должна лежать в основе политики органов власти всех уровней.

Главная боль сегодня для товаропроизводителей — это налоговое бремя. Как вам известно, правительство сегодня активно работает над предложениями по снижению налогового бремени и упрощению налоговой системы. Причем эта работа идет с заметным опережением ранее составленного графика. В настоящее время в органах исполнительной власти идет внимательное изучение поправок, внесенных депутатами Государственной Думы от различных фракций. Суть многих из этих поправок совпадает с видением правительства налоговой реформы. Мы надеемся на активное сотрудничество и выработку в самые короткие сроки тех необходимых решений в налоговой сфере, которые бы привели уже в самом недалеком будущем к реальному снижению налогового бремени с предприятий.

Принято принципиальное решение поставить вопрос об отмене наиболее болезненных для экономики налогов с оборота. Ставится вопрос о снижении обложения фонда заработной платы до 35 %. При этом наши расчеты показывают, что эти меры будут способствовать расширению налогооблагаемой базы и не приведут к необходимости сокращения расходов как федерального, так и региональных бюджетов.

Несмотря на существенное улучшение сбора доходов, нам необходимо сохранять строжайшую дисциплину и повышать эффективность расходования бюджетных средств. Мы при всем желании не можем решить разом все те проблемы, которые накапливались десятилетиями. Поэтому для решения приоритетных задач необходима перегруппировка ресурсов и их концентрация на самых ключевых направлениях. Помимо всего прочего государственные расходы могут опосредованно стать импульсом экономической активности.

В этом контексте необходимо упомянуть о расходах на оборону. Опыт показывает, что для укрепления армии жизненно необходимо сосредоточить усилия на ее оснащение новой современной техникой. Такая техника самого высокого, самого разного назначения производится предприятиями отечественного военно-промышленного комплекса, но зачастую реализуется ими только на экспорт.

Другим примером служит социальная помощь. Сегодня две трети социальных выплат приходится на долю домашних хозяйств, не нуждающихся в поддержке общества. Перераспределение такой помощи, а также приоритетное направление доходов на помощь самым малообеспеченным семьям может позволить не только приступить к решению острейших социальных проблем, но и оказать реальную поддержку спросу на продукцию отечественных производителей. Для повышения адресности социальной помощи единицей социального учета и налогообложения должна стать семья, в расчете на которую должны исчисляться все социальные пособия.

Важнейшее социальное значение имеет пенсионная реформа. Сегодня мы уделяем большое внимание повышению размера выплат пенсионерам, но демографические тенденции неумолимы и наряду с действующей распределительной системой нам пора приступить к созданию накопительной схемы в рамках смешанной системы пенсионного обеспечения.

Мир уже вступил в информационную эпоху, когда знания приобретают принципиально важное значение. Мы еще не утратили преимуществ нашей системы образования и заделов отечественной научной школы, но уже очень близки к потере позиций на передовых рубежах науки. Развитие сферы образования и поощрение фундаментальных исследований, прикладных разработок современных технологий должны рассматриваться как важнейшее направление инвестиций в будущее страны.

Для меня очевидно, что наше общество никогда не нащупает правильного пути без осознания настоящих ценностей в воспитании подрастающего поколения на основе ориентиров, выработанных мировой цивилизацией. Наша молодежь должна получать не только современное образование, но и достойное воспитание в лучших традициях отечественной культуры.

Проведение политики государства в жизнь осуществляется через чиновничество. Создание эффективной системы государственной службы является важной задачей. Опыт последних лет показал, что сэкономить на заработной плате госслужащих не удастся. Неизбежным следствием этого становятся коррупция и разрастание госаппарата. Преодоление этих тенденций и

этих негативных явлений, несомненно присущих нашей государственной машине, должно осуществляться как за счет повышения вознаграждения чиновников, формирования гласной дифференцированной системы поощрения за честный труд, так и в результате поднятия морального авторитета госслужбы, а также создания в обществе атмосферы нетерпимости по отношению к коррупционерам.

В соответствии со стратегическим направлением, заданным Президентом Российской Федерации, правительство будет уделять неослабевающее внимание и укреплению судебной власти, особенно в системе арбитражного судопроизводства. Это позволит обеспечить стабильность отношения к собственности и однозначность судебной практики применения законов. Несомненно, необходимо усилить ответственность за попытки оказать воздействие на судебные решения, от кого бы они ни исходили.

Уважаемые депутаты, таково мое видение задач, стоящих в настоящий момент перед страной, и путей их решения. Я в полной мере осознаю огромную ответственность, которую должно будет принять на себя Правительство Российской Федерации, чтобы переломить социально-экономическую динамику последнего десятилетия, сделав перемены последних месяцев необратимыми, создающими основы для устойчивого экономического роста и улучшения благосостояния народа. Ни в коем случае нельзя терять темпы преобразований, поскольку тогда мы опять будем топтаться на месте и окончательно завянем в стагнации.

Тем не менее опыт реформ в России прошлых лет продемонстрировал, что не имеет смысла проводить в жизнь меры, которые будут отвергнуты неподготовленными общественными институтами и в итоге приобретут превратные формы, не только дискредитирующие преобразования, но и опасно деформирующие содержательный смысл. Это позволит подготовить общественное мнение и обеспечит понимание и поддержку реформ со стороны населения и общественных объединений. Тем не менее, как я сказал, нам нельзя топтаться на месте. Реформы должны быть энергичными и последовательными, в сбалансированной форме.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что самой большой ошибкой для нас было бы считать, что нам в точности известно, какой путь будет оптимальным. Даже самое сильное и профессиональное правительство не сможет решать общенациональные задачи без поддержки всего общества. Демократически избранные депутаты Государственной Думы отражают

весь спектр общественных интересов. И ваше содействие будет для нас свидетельством того, что общество поддерживает выбранный вектор развития.

Проведенные мной встречи и консультации во фракциях Государственной Думы наглядно продемонстрировали, что мы можем опереться на интеллектуальный и профессиональный потенциал депутатского корпуса. Конечно, не обойдется без споров и компромиссов, но надеюсь, что по основополагающим вопросам развития Российской Федерации как передовой и современной державы, занимающей достойное место в международном сообществе, у нас будет полное взаимопонимание. Спасибо.

«Российская газета». 2000. 18 мая



Е.В.АГИТАЕВ

### **ПРОБЛЕМЫ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ: ЭТНОРЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

Проблема безработицы — одна из наиболее актуальных в современном мире. В Российской Федерации уровень безработицы составляет 1,7 % и имеет тенденцию к снижению. За 1999 г. он снизился на 37 %. Потребность в работниках, заявленная организациями в органы государственной службы занятости, уменьшилась за январь 2000 г. по сравнению с декабрем 1999 г. на 6,8 %, а коэффициент напряженности (численность незанятых граждан в расчете на одну вакансию) составил к началу декабря 1999 г. только 2,4 чел. Некоторые специалисты высказывают мнение, что в России в настоящее время существует баланс количества вакансий и безработных.

Однако ситуация на рынке труда в стране весьма неоднозначна. И дело даже не в том, что усредненный показатель не отражает реальное положение дел. Эта проблема намного острее других социально-экономических проблем и имеет кроме регионального и производственного четко выраженный этнический аспект. Особенно она затрагивает коренные малочисленные народы Российской Федерации. Даже официальная статистика отмечает, что почти во всех субъектах Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы, уровень регистрируемой безработицы превышает среднероссийский показатель, при этом в 18 из них — в 2 раза и более. Список субъектов федерации с максимальным уровнем безработицы возглавляют: Республика Ингушетия и Корякский автономный округ — по 8,7 %, Ненецкий автономный округ — 6,8, Агинский Бурятский автономный округ — 6,5, Республика Дагестан — 5,8, Эвенкийский автономный округ — 4,8, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Мурманская область и Республика Коми — по 4,3 %.

АГИТАЕВ Евгений Васильевич, начальник отдела этнических проблем занятости населения Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике Российской Федерации.

В северных регионах, где в основном проживают коренные малочисленные народы, численность занятых за годы реформ сократилась до 32 %, а в некоторых субъектах Российской Федерации безработица среди этих народов возросла в несколько раз: в Эвенкийском автономном округе, Читинской области, Республике Тыва — более чем в 15 раз; в Красноярском, Приморском краях, Ямало-Ненецком, Корякском, Ханты-Мансийском автономных округах — более чем в 10 раз. При этом необходимо подчеркнуть, что некоторые из названных субъектов федерации являются регионами-«донорами».

По степени напряженности рынка труда особенно выделяются регионы с недостаточным развитием экономики и производственной специализацией, а также глубокими кризисными явлениями в функционировании отдельных отраслей. Преобладание традиционных отраслей хозяйствования, легкой промышленности, химико-лесного комплекса приводит к наибольшим темпам сокращения занятых. Значительный спад производства в сельском хозяйстве, отраслях тяжелой промышленности, ВПК и машиностроении, ликвидация предприятий также увеличивают безработицу среди коренных малочисленных народов. Так, за последние годы в сельском хозяйстве численность занятых среди коренных малочисленных народов Севера сократилась на 45 %, в промышленности — на 43, в строительстве — на 68, торговле, связи, на транспорте — на 32 %. Необходимо отметить, что при общем снижении численности и доли занятых происходят глубокие сдвиги в структуре занятости. При росте доли работников из представителей коренных малочисленных народов в сферах коммунального, бытового обслуживания, образования, культуры резко сокращается их участие в традиционных отраслях. Например, доля занятых здесь в настоящее время уже не превышает: у тафалар — 10 %, нивхов — 13, нанайцев — 14, манси — 19, хантов — 20 %.

Уровень безработицы в ряде национальных населенных пунктов достигает 60 % и более. Примечателен пример Северо-Эвенского национального района Магаданской области. Здесь около 1 700 чел. — представители коренных малочисленных народов, из которых 800 чел. трудоспособного возраста, а из них только 190 чел. заняты общественно полезным трудом. Резко выражена тенденция роста безработицы у энцев (87 % безработных), орочей (около 80 %), кетов (около 58 %), селькупов (почти 60 %), нганасанцев (51 %), нанайцев (около 42 %).

С учетом этого региональная политика занятости должна быть ориентирована на соблюдение конституционного права человека на труд, внедрение стандартов занятости, создание

рабочих мест; дополнение форм государственной защиты региональными с учетом местных условий и возможностей; оказание прямой помощи лицам, находящимся за чертой бедности, инвалидам, одиноким матерям, многодетным семьям.

Ключевыми вопросами жизнедеятельности коренных малочисленных народов являются развитие их традиционного этнообразующего хозяйствования, землепользование и землеустройство. К традиционным отраслям хозяйствования коренных малочисленных народов России относятся: оленеводство, морзвербойный и охотничий промыслы, рыболовство, собирательство дикоросов и национальные художественные промыслы. Данными видами деятельности занимаются, как правило, народы Севера, Сибири, Дальнего Востока и Северного Кавказа. Этим видам деятельности всегда отводилась второстепенная роль в развитии регионов. Несмотря на то, что в настоящее время традиционные отрасли хозяйствования коренных малочисленных народов переживают глубокий кризис, решение проблем их развития в государственной, региональной и национальной политике должно быть, на наш взгляд, приоритетным.

Основной отраслью по количеству занятых, финансово-экономическим показателям и социально-культурной роли в жизнедеятельности коренных малочисленных народов является оленеводство. Эта отрасль, рассматривавшаяся ранее как одна из самых доходных, постепенно стала убыточной. Практически уничтожено племенное ядро российского оленьего стада. Наибольший спад поголовья оленей за годы реформ допущен в Эвенкии (78 %), Магаданской области (71 %), на Чукотке (69 %), в Хабаровском крае (63 %), Республике Тыва (62 %), Корякии (58 %), Якутии (46 %) и на Таймыре (45 %). Поголовье домашних оленей сократилось почти вдвое.

Между тем северный олень обеспечивает коренное население продуктами питания, одеждой, служит транспортным средством в суровых климатических условиях. Содержание тундровых стад оленей, выпасаемых методом круглогодичного окармливания, и лесотундровых стад, содержащихся в изгородях, не требует больших трудовых затрат. Мясо, кости, кровь, ферментно-эндокринное сырье оленей и т.д. отличаются высокой энергонасыщенностью и биологической активностью. Оленеводство может быть практически безотходной отраслью, что в сочетании с низкой трудоемкостью, отсутствием затрат на корма, незначительной энерго- и капиталоемкостью свидетельствует о приоритетности развития этого направления хозяйственно-экономической деятельности северных народов. При малотоннажной мясопереработке в национальных селах и организации



производства биологически активных веществ оленеводство сможет стать прибыльной отраслью. Возрождение оленеводства — прямой путь к насыщению внутреннего рынка продовольствия и наращиванию финансово-экономического потенциала северных территорий. Это наиболее эффективный путь преодоления проблемы безработицы среди коренных малочисленных народов.

Второй путь преодоления безработицы — решение вопроса собственности на территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Это даст возможность не только вовлечь значительное число аборигенов в общественно полезную трудовую деятельность, но и создаст условия для развития партнерских договорных отношений между государством и хозяйствующими субъектами.

Согласно Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Однако само это конституционное положение без соответствующих правовых актов и механизма реализации мало что меняет в назревших проблемах землепользования коренных малочисленных народов.

Субъекты федерации предпринимают отдельные меры в соответствии с их представлением о решении земельного вопроса. В частности, действуют временные положения территорий традиционного природопользования в Красноярском крае, Амурской, Магаданской, Читинской областях, Таймырском и Чукотском автономных округах. В Ненецком автономном округе передача земель осуществляется на условиях аренды. В Чукотском автономном округе олени пастбища переданы во временное пользование бесплатно, сроком на 25 лет или в аренду сроком до 50 лет. В Республике Бурятия выделены олени пастбища и охотничьи угодья, но еще не установлены границы территорий природопользования. В Приморском крае определены территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. В Республике Саха (Якутия) установлен перечень районов (улусов) проживания малочисленных народов; приняты законы «О плате за землю», «О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера». Хозяйства получили территории традиционного природопользования бесплатно и в бессрочное наследуемое владение. В Мурманской области утверждено Временное положение об организации рекреационного рыболовства, принят закон «О ставке земельного налога на олени пастбища». В Сахалинской области рыбопромысловые участки закреплены за родовыми хозяйствами и

национальными предприятиями. Выделяются бесплатные лицензии на отстрел дикого оленя, лимиты на добычу рыбы для личного потребления. В Иркутской области, где принят закон «О территориях традиционного природопользования», олени пастбища и охотопромысловые угодья закреплены за семьями коренных малочисленных народов на правах аренды и на условиях пожизненно наследуемого владения.

Однако в целом, несмотря на определенные сдвиги в решении вопросов землепользования, проблема остается достаточно острой. Существует необходимость законодательного установления прав общин коренных малочисленных народов на бессрочное, безвозмездное, пожизненно наследуемое владение и пользование землями традиционного проживания, а также объектами растительного и животного мира в целях сохранения их образа жизни и форм хозяйствования.

Целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении национальным районам, где проживают коренные малочисленные народы, полномочий по налогообложению и регулированию землепользования, с определенной независимостью от регионального правительства, как это, например, установлено в эскимосском национальном районе Северный склон штата Аляска США, где находится нефтепромышленный комплекс одного из месторождений, расположенный на землях штата. Возможно также использование опыта таких стран, как Норвегия, Швеция, Финляндия по дотированию 60—80 % доходов сельскохозяйственных производителей, а также восстановление госзаказа на продукцию традиционных отраслей аборигенов — оленеводства и промыслов.

Негативное влияние на ситуацию в сфере занятости среди коренных малочисленных народов Севера оказывает состояние агропромышленного производства. Проведение реформ без учета специфики этих территорий, нарушение паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, рост тарифов на энергоресурсы и транспортные услуги, разбросанность производственных объектов на огромных пространствах, значительная удаленность этих территорий от центров производства основных материальных ресурсов и резкое снижение уровня государственной поддержки производства продукции поставили сельскохозяйственных товаропроизводителей в крайне невыгодное положение.

Доля транспортной составляющей в цене потребляемой продукции в районах Севера в 80-е гг. составляла 35—40 % (по России — 9—12 %), в настоящее время она достигла 60 % (по России — 9—12 %). По отдельным наиболее удаленным терри-

ториям стоимость доставки в 2—3 раза превышает стоимость самого товара. Такое положение обусловило падение производства, которое за последние 8 лет сократилось в 2—3 раза. Спад производства продолжается и в настоящее время, причем более высокими темпами, чем по России в целом. За последние два года валовое производство сельскохозяйственной продукции в сельскохозяйственных предприятиях 15 субъектов Российской Федерации, отнесенных к районам Севера, уменьшилось по сравнению с 1997 г. на 7 %, в том числе по основной отрасли — животноводству.

В ходе аграрной реформы в ряде районов коренное население лишилось земельных угодий, рыболовных водоемов, возможности заниматься оленеводством, скотоводством, разведением пушных зверей. В результате, например, нелемнинская этническая группа исчезающего юкагирского народа (Республика Саха (Якутия)) оказалась без средств к существованию.

В ряде субъектов Российской Федерации фактически полностью ликвидировано животноводство. Это прежде всего относится к автономным округам — Таймырскому, Эвенкийскому, Корякскому, Чукотскому. Производство мяса оленины и добыча рыбы уменьшились здесь почти в 4 раза. Положение осложняется еще и тем, что в районах Севера практически отсутствует база по переработке продукции традиционных отраслей коренных малочисленных народов Севера. В результате продукция не имеет товарного вида, из-за высокой стоимости авиатарифа просто не вывозится. Все это привело к тому, что оленеводство и рыболовство превратились в хронически убыточные отрасли.

Приватизация на российском Севере привела к исчезновению совхозов, госпромхозов, звероферм и, как следствие, резко сокращению общего числа рабочих мест. В Хабаровском крае, например, из 99 национальных хозяйств и родовых общин практически прекратили деятельность 24, в стадии ликвидации находятся еще 19 хозяйств. В Амурской области во всех национальных хозяйствах ликвидировано клеточное звероводство, за исключением оленеводческо-промысловой родовой общины «Юкте» Зейского района.

Низкий уровень собираемости налогов в результате сокращения числа объектов налогообложения не позволяет выделять достаточно средств на развитие социальной сферы, выплату заработной платы и пособий. Поэтому уровень жизни населения, а коренного — в особенности, продолжает падать.

Невысокая общеобразовательная подготовка аборигенов не позволяет им овладевать современными профессиями и обус-

ловливает занятие ими рабочих мест, как правило, с неквалифицированным физическим трудом, а также использование их на временных сезонных работах. В основном молодежь, получив лишь неполное среднее образование, пополняет ряды безработных. Около половины аборигенного населения Севера имеет только начальное и неполное среднее образование. Сдерживающим фактором в решении проблем занятости является ограниченная социальная и территориальная мобильность. Выехавшие из постоянных мест проживания, как правило, возвращаются обратно. Лишь около 2 % представителей аборигенного населения намерены искать работу за пределами региона в случае ее потери.

Анализ выплаты пособий по безработице показывает, что один из самых высоких показателей задолженности на конец 1999 г. по России приходится на Ханты-Мансийский автономный округ — 92,5 млн руб.; в Ямало-Ненецком автономном округе он составляет 14,9 млн руб., Ненецком, Таймырском, Эвенкийском и Чукотском — от 7 до 10 млн руб.

В сложившейся ситуации преодоление безработицы, а также решение вышеназванных проблем без государственной поддержки невозможно.

Миннац России при согласовании федеральных целевых программ добивается обязательного включения в них разделов, касающихся занятости коренных малочисленных народов и развития их традиционных отраслей хозяйствования, национальных художественных промыслов. Министерство совместно с другими министерствами и ведомствами содействует реализации Комплексного плана мероприятий по проведению Международного десятилетия коренных народов мира. Миннац России стал инициатором проведения Всероссийского конгресса «Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, приоритеты, перспективы», рекомендации которого будут для сотрудников министерства определяющими в их практической деятельности.

Федеральными и региональными органами исполнительной власти, несмотря на сложную ситуацию в стране в целом, принимаются меры по стабилизации агропромышленного комплекса северных и восточных территорий. Минсельхозпродом и Госкомсевером России предусмотрено ежегодное выделение финансовых лимитов и квоты материально-технических ресурсов для районов Севера в количестве не менее 8 % средств от общего объема финансирования по линии Минсельхозпрода России.

Эффективным средством решения проблем занятости и развития традиционных отраслей хозяйствования коренных мало-

численных народов являются программы развития соответствующих территорий. Однако программы экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, принятые Правительством Российской Федерации 11 марта 1996 г. № 145 и 13 сентября 1996 г. № 1099, не выполнены. Финансирование последней ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера на период до 2000 года» обеспечено в 1999 г. только на 27 %. В настоящее время разрабатывается ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 года», главной целью которой является создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов.

В то же время представляется актуальным принятие специального постановления Правительства Российской Федерации «О чрезвычайных мерах по стабилизации агропромышленного комплекса в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях», в котором необходимо предусмотреть государственную поддержку развития традиционных отраслей коренных малочисленных народов Севера:

— дотирование животноводческой продукции (молоко, мясо), реализуемой сельскохозяйственными товаропроизводителями районов Севера, на уровне, обеспечивающем возмещение затрат на ее производство и рентабельность не ниже 25 %;

— выделение средств на компенсацию до 50 % прямых затрат на улов рыбы во внутренних водоемах, производство промысловой и клеточной пушнины, приобретение и доставку комбикормов для птицефабрик и свиноводческих комплексов;

— компенсацию в размере до 80 % фактических затрат по вывозу продовольствия и продукции производственно-технического назначения из пунктов централизованной доставки грузов к местам производственной деятельности и проживания коренных малочисленных народов Севера.

В настоящее время Минсельхозпродом России совместно с Госкомсевером России и с участием Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комитета Государственной Думы по проблемам Севера и Дальнего Востока, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Союза оленеводов России и Россельхозакадемии подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О неотложных мерах государственной поддержки северного оленеводства в 2000—2005 годах». Принятие этого постановления позволило бы преодолеть спад в традиционных отраслях хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, обеспечить их социальную

стабильность и занятость в местах компактного проживания, улучшить продовольственное обеспечение.

По нашему мнению, государственная помощь должна быть направлена не столько на выделение кредитов, своевременный завоз топлива, продуктов питания и т.д., сколько на решение вопросов традиционного природопользования коренных малочисленных народов и создание условий для их самобытного труда. В связи с этим актуальным становится изучение особенностей традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов с учетом своеобразия природной среды, их материальной и духовной культуры, социальной организации и т.д. Знания об этнокультурной специфике трудового поведения важны для повышения производительности труда за счет национально-культурных характеристик рабочей силы. В связи с этим интересен опыт японского менеджмента по организации промышленного производства с учетом этнокультурных особенностей рабочей силы, который культивировал корпоративную мораль среди работников современных крупных промышленных предприятий. Или другой пример. В той же Японии успешно используются трудовые навыки рабочих, связанные с древним искусством миниатюризации (бонсай и нэцке), для производства миниатюрных и высокоточных промышленных изделий. Для выявления устойчивых ориентаций и стереотипов поведения на производстве коренного населения в Российской Федерации целесообразно составить реестр этнокультурных традиций в производстве, который позволил бы установить степень развитости трудовых навыков у представителей каждой этнокультурной общности, требуемых для конкретных производств и профессий, и размещать новые производственные мощности в соответствии с полученными выводами.

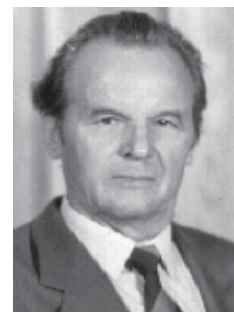
В Федеральной целевой программе содействия занятости населения Российской Федерации на 1998—2000 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 828, в разделе «Содействие занятости наиболее уязвимых на рынке труда этнических групп населения» предусмотрен комплекс мер, направленных на обеспечение занятости лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Это совершенствование законодательства, разработка правовых основ и нормативной базы создания режима экономического благоприятствования для работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места для представителей коренного населения, оказание практической помощи в организации малого предпринимательства, обеспечение адресности социальной и экономической государственной поддержки, корректировка

перечня профессий и специальностей, по которым в регионах осуществляется профессиональная подготовка кадров, с учетом национальных интересов и особенностей, квотирование рабочих мест для коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания. При этом важно в приоритетном порядке улучшить нормативно-правовую базу практической деятельности коренных малочисленных народов: принять положения о статусе национального предприятия (с предусмотренными для него льготными условиями хозяйствования), об этнологической экспертизе, национальных факториях, уполномоченном предприятии, народных художественных промыслах.

Важным условием решения проблем занятости коренных малочисленных народов является активная реализация федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и «О народных художественных промыслах». В сложившихся условиях необходимо разработать и принять на уровне Правительства Российской Федерации мероприятия по реализации этих законов. Требуется существенной доработки Комплексный план мероприятий по проведению Международного десятилетия коренных народов мира на период 2000—2004 гг.

Контроль, содействие практической реализации названных мероприятий, а также мер в рамках региональных программ поддержки занятости населения, региональных программ содействия занятости коренных малочисленных народов и в особенности федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера на период до 2000 года» должны стать приоритетными в деятельности федеральных министерств и ведомств. При этом скорейшая и качественная доработка федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов до 2010 года», а затем ее неукоснительная реализация уже в ближайшие годы могут обеспечить радикальное улучшение положения коренных малочисленных народов Российской Федерации и их устойчивое развитие.

Поступила 24.02.2000.



Н.В.РЫСКИН



А.Н.ФРОЛОВ

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА

Осуществление экономических реформ и развитие рыночных отношений в России существенно повышают политическую, экономическую и социальную значимость земельных отношений. Земля является базисом производственной деятельности и одновременно объектом недвижимости. Это один из главных ресурсов функционирования и доминирующий фактор развития не только агропромышленного комплекса, но и других отраслей, а также территорий городов и других населенных пунктов.

Одним из ключевых направлений комплексной программы стабилизации национальной экономики в связи с этим должно стать, на наш взгляд, совершенствование управления земельными ресурсами. При этом в условиях ориентации на формирование регулируемой государством экономики рыночного типа особый акцент целесообразно сделать на создание экономически обоснованных и реалистичных условий гражданско-правового оборота земель, повышение бюджетных доходов от их использования, реализацию их инвестиционного потенциала.

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

ФРОЛОВ Александр Николаевич, руководитель Государственного комитета Республики Мордовия по земельным ресурсам и землеустройству.



Наиболее значимо вышеуказанные проблемы проявляются в сфере управления землями сельскохозяйственного назначения, где отмечаются негативная тенденция снижения потребительских качеств сельскохозяйственных угодий, рост объемов неиспользуемых земель, а также весьма низкий уровень инвестиций в сельскохозяйственное производство. Кроме того, стала обычной практикой ситуация, когда сельскохозяйственные предприятия не только не используют переданные им на различных вещных правах значительные площади земель сельскохозяйственного назначения, но и имеют большую задолженность по уплате земельного налога или арендной плате.

Такое негативное состояние дел обусловлено не только жесткостью кредитно-финансового рынка, низкой рентабельностью сельскохозяйственного производства, недостатком инвестиционных ресурсов у отечественных сельскохозяйственных производителей, но и фактическим отсутствием законодательной базы, регулирующей оборот земель сельскохозяйственного назначения и инвестиционную деятельность в этой отрасли экономики. Принятие Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» усугубило проблему, установив возможность залога земельных участков сельскохозяйственного назначения, за исключением сельскохозяйственных угодий, которые лишь и могут представлять инвестиционный интерес<sup>1</sup>.

В этих условиях эффективной представляется стратегия законодательного введения регулируемого государством гражданско-правового оборота земель сельскохозяйственного назначения, устанавливающего возможность внедрения экономических моделей приватизационно-инвестиционных процессов в сфере управления земельными ресурсами<sup>2</sup>.

Земельные преобразования в Мордовии, начавшиеся в 1990 г., после принятия Верховным Советом СССР Основ земельного законодательства Союза СССР и союзных республик, проводились исходя из конкретных социально-экономических условий, а также с учетом опыта других регионов России. Как и в целом по стране, земельные отношения в Мордовии за последние годы претерпели глубокие изменения. После отмены монополии государственной собственности на землю произведено масштабное перераспределение земельных ресурсов. Сформирована новая структура регулирования земельных отношений (рис. 1, 2).

Для осуществления первого этапа земельной реформы была создана региональная нормативно-правовая база по регулированию земельных отношений.

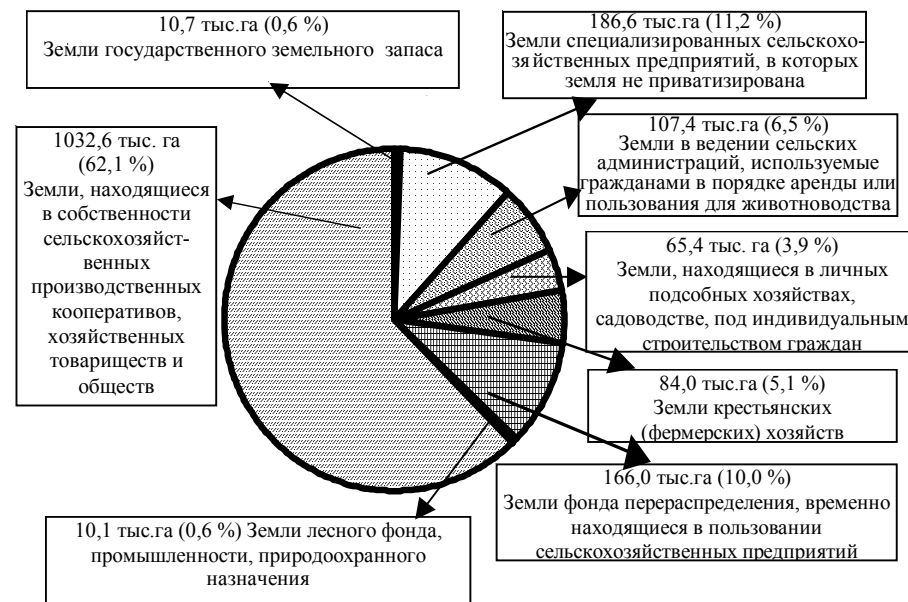


Рис. 1. Распределение сельскохозяйственных угодий Республики Мордовия по видам использования

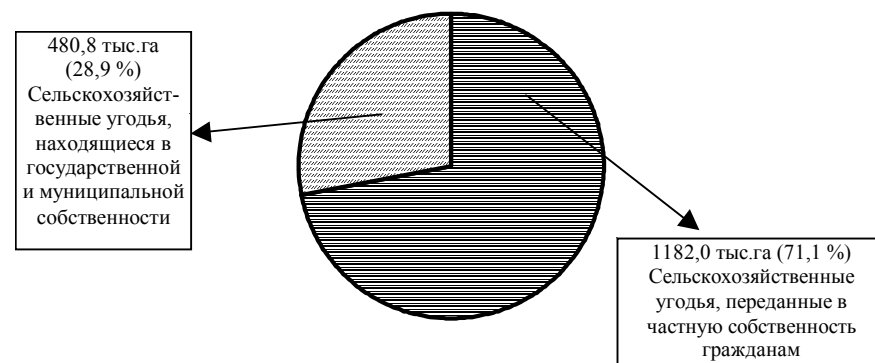


Рис. 2. Распределение сельскохозяйственных угодий Республики Мордовия по видам собственности

Верховным Советом Мордовской ССР были приняты закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», Земельный кодекс Мордовской ССР, постановление «О земельной реформе», а впоследствии Государственным Собранием республики — ряд законодательных и нормативных актов по вопросам платности землепользования и управления земельными ресурсами. В частности, принят Закон Республики Мордовия «О внесении изменений в ст. 34 Земельного кодекса Республики Мордовия», в соответствии с которым во всех районах пересмотрена норма предоставления земель гражданам для ведения личного подсобного хозяйства — ее предельный размер может достигать 1 га. Граждане, собственники земельных долей, получили возможность расширять свои приусадебные наделы до размеров своей земельной доли.

В ходе осуществления первого этапа земельной реформы в Мордовии органам самоуправления городов и других поселений переданы права и полномочия по управлению земельными отношениями и распоряжению землей. В настоящее время в их ведении находится 272,4 тыс. га земли, в том числе сельскохозяйственных угодий 206,9 тыс. га. Это позволяет удовлетворять потребности населения в земельных участках для строительства индивидуальных жилых домов, расширения личных подсобных хозяйств, в сенокосах и пастбищах. Средний размер надела в личных подсобных хозяйствах граждан за последние 8 лет вырос на 38,5 %.

Очевидно, что основой реформирования аграрного сектора являются земельные отношения. Еще Конституция РСФСР с учетом поправок 1990 г. допускала институт частной собственности на землю. Конституция РФ 1993 г. закрепила право частной собственности на землю.

Экономическим выражением создаваемых благ является прибавочный доход — рента. В отличие от дохода, созданного трудом конкретного человека, рента принадлежит всем жителям страны в равной степени. Реальная справедливость заключается не в запрете частного владения участками земли, а в недопущении частного присвоения земельной ренты. Полная выплата ренты землепользователем позволяет (в принципе) каждому члену общества получить равную долю благ, даваемых землей. Однако политические споры в последние годы в большей степени касаются не предмета справедливого изъятия и перераспределения ренты, а института собственности на землю. Между тем эта собственность де-факто уже существует и является реальностью. Поэтому новая национализация, по-видимому, не обеспечит ни рост экономики, ни стабилизацию в обществе.

В создавшейся ситуации сельское хозяйство и в целом экономика работают без рамочного закона, которым должен быть Земельный кодекс Российской Федерации, определяющий земельные отношения. Глава 17 Гражданского кодекса Российской Федерации, о правах собственности и других вещных правах на землю заблокирована до выхода Земельного кодекса Российской Федерации. Поэтому правовой вакуум вынужденно заполняется указами Президента Российской Федерации, а в субъектах федерации — региональными законами, часто не соответствующими Конституции России. Госкомземом республики подготовлены проекты законов «О земле», «Об оценке земель», «О залоге (ипотеке) земель сельскохозяйственного назначения», «О землеустройстве», «Об аренде земель». Принятие этих документов позволило бы создать правовую основу для более эффективного управления земельным фондом республики, а также условия для земельного оборота, в том числе в коллективных хозяйствах<sup>3</sup>.

Сейчас в республике числится 450 сельскохозяйственных организаций. На начальном этапе реорганизации 117 колхозов и 70 совхозов приобрели статус акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, товариществ, ассоциаций и сельскохозяйственных кооперативов. В унитарные госпредприятия реорганизовались 18 сельскохозяйственных организаций. Остальные хозяйства сохранили свой статус.

В ходе первого этапа земельной реформы произошли существенные изменения в площадях земель сельскохозяйственных предприятий и граждан с различными формами ведения хозяйства.

Приватизация земель, осуществленная сельскохозяйственными предприятиями, позволяет реформировать их по опыту Нижегородской, Орловской и Тульской областей применительно к конкретным условиям, поэтому технически и в правовом плане данная форма перераспределения (оборота) земель вполне осуществима<sup>4</sup>.

При реорганизации хозяйств общие собрания коллективов принимали решения о приватизации земли и закреплении ее бесплатно в общую долевую или совместную собственность. В результате более 172 тыс. членов сельскохозяйственных предприятий, пенсионеров и работников социальной сферы на селе стали собственниками земельных долей, им выданы свидетельства на право собственности на землю и их права на землю прошли соответствующую регистрацию. Эти собственники в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. получили право свободно распоряжаться своей собственностью, в том числе продавать, но в первую

очередь, при прочих равных условиях, своему коллективу и только для ведения сельскохозяйственного производства, а также присоединять эту площадь к своему приусадебному наделу. Однако указ не может разрешить все возникающие правовые и экономические коллизии. Он только в определенной мере позволяет организовать оборот земли с целью эффективного ее использования.

Подобное перераспределение земель в пользу эффективного собственника стало возможно на основе гражданско-правовых сделок и уже входит в практику. Это, в частности, позволило стабилизировать производство в специализированных хозяйствах. Птицефабрика «Атемарская» Лямбирского района оформила на основе взаимовыгодного многостороннего договора аренды земельных долей участок площадью 2 940 га, в том числе 2 283 га пашни пайщиков бывшего колхоза им. Суворова Большеберезниковского района. Птицефабрика «Комсомольская» Чамзинского района на основе гражданско-правовых сделок арендует земельные доли членов колхоза «Кульминский» и часть земельного фонда с.Камаева. Граждане с.Новоселки Чамзинского района оформили передачу своих земельных и имущественных долей в уставный капитал коммерческой фирмы «Виктор». В Кочкуровском районе АО «Норов», оформив договорные отношения с собственниками земельных долей и имущественных паев бывшего сельскохозяйственного кооператива им. Чапаева, сумел организовать эффективное производство.

Коллективно-долевая собственность на землю и имущество позволили членам 5 бывших сельскохозяйственных кооперативов, работникам социальной сферы и пенсионерам в Ромодановском районе на договорной основе участвовать в интеграционных хозяйственных структурах АО «Элеком» и АО «Ромодановсахар». Подобные интеграционные структуры в основном на базе перерабатывающих предприятий и МТС создаются и в других районах. На базе колхоза «Победа» Ичалковского района, например, сформировано 32 крестьянских (фермерских) хозяйства, более 20 из них успешно развиваются. Они не имеют долгов перед государством. В их распоряжении находится необходимый набор сельскохозяйственной техники: 28 тракторов и 10 зерноуборочных комбайнов. На базе бывшего колхоза «Заря» (с.Силино) Ардатовского района организовано 123 крестьянских (фермерских) хозяйства с образованием 4 ассоциаций — «Нива», «Колос», «Заря», «Старт» и 2 отдельных крестьянских хозяйства.

Есть примеры эффективно работающих фермерских хозяйств, созданных за счет объединения земельных долей, в Теньгу-

шевском районе. Например, И.И.Попов, объединив 7 земельных долей с другими членами хозяйства и арендуя земельные доли еще у 219 собственников, создал крестьянское хозяйство общей площадью 886 га.

Все это позволяет сделать вывод, что определенный механизм экономического перераспределения земель в республике создан, он основан на возможности выбора собственником варианта передачи своих прав на землю пользователю, который способен обеспечить ему более выгодные условия аренды.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в целом по республике все еще много невостребованной эффективными пользователями земли. Поэтому очевидна необходимость создания правовой основы для активизации экономического оборота земли. В условиях все еще низкой доходности сельскохозяйственных земель в качестве стимулирующего фактора могло бы стать (как временная мера) введение механизма дотаций на дополнительно вовлекаемые в производство неиспользовавшиеся или использовавшиеся крайне неэффективно земли экономически слабых или обанкротившихся сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств.

Нельзя обойти вопрос о том, сколько и какой земли надо иметь в сфере агропромышленного производства Мордовии, чтобы не только удовлетворять в полном объеме собственные нужды республики в продовольствии и сырье, но и иметь возможность поставлять на общероссийский рынок конкурентоспособную и надлежащим образом переработанную продукцию растениеводства и животноводства. Не секрет, что рост производства сельскохозяйственной продукции в Мордовии, как и в стране в целом, на протяжении длительного времени решался путем расширения пашни, что привело к деформации рационального землепользования. Например, в настоящее время в России более 15 млн га пашни расположено на непахотных землях. В Мордовии такой пашни, по предварительным оценкам, до 100 тыс. га, иными словами, почти десятая часть пахотного клина. Это породило диспропорции в структуре сельскохозяйственного землепользования, экологически и экономически необоснованную структуру земельных угодий, особенно в западных районах республики, в виде неоправданно распаханной угодий на малогумусных дерново-подзолистых и светло-серых супесчаных и песчаных почвах.

Такой подход к ведению земледелия, требующий неоправданно высоких затрат на получение единицы продукции, имел право на существование только в условиях, когда доминировал принцип — «план любой ценой». Переход к формуле «прибыль

ценой эффективного производства» требует пересмотра старых технологий, отказа от заведомо убыточных производств и, видимо, реализации программы временной консервации части земель сельскохозяйственного назначения. Безусловно программа консервации потребует финансирования из республиканского бюджета, но это будут лишь единовременные затраты. Планомерный вывод из оборота части малопродуктивной пашни необходимо осуществлять путем оставления ее не под самозарастание мелкоколесьем или бурьяном, как это, к сожалению, встречается на практике, а под залужение с последующим использованием под пастбища<sup>5</sup>. Кроме того, есть участки пашни, с выбытием которых из производственного оборота согласиться нельзя. В каждом районе можно увидеть массивы, заброшенные в залежь или числящиеся под многолетними травами старше 10-го года пользования.

В целях реализации прав собственников земли, формирования основ земельного рынка, его структуры, и в частности создания предпосылок для развития ипотечного кредитования, Правительством Республики Мордовия утверждена шкала нормативной стоимости земель сельскохозяйственного назначения по группам почв. Кроме того, в настоящее время выполняются оценочное зонирование земель Республики Мордовия и расчет нормативной цены земли. Проведено кадастровое зонирование для присвоения по единой системе кадастровых номеров объектам недвижимости при формировании Государственного земельного кадастра. Это делается в связи с предстоящей перестройкой налоговой системы, предусматривающей налог на недвижимость и возможность введения в субъектах Российской Федерации единого земельного налога.

Право собственности или владения землей, ее стоимость и использование, хотя и являются теоретически независимыми компонентами, на деле они безусловно взаимосвязаны. Каждый из них нуждается в эффективном управлении. Для этого необходима надлежащая регистрация сведений о земле, таких как право собственности, владения или аренды; стоимость (кадастровая цена); режим использования земель (целевое назначение, ограничения и обременения). Подобные сведения в совокупности с точным картографическим отображением границ земельной собственности объединяются понятием «государственный земельный кадастр», который представляет собой государственный информационный ресурс.

Безусловно, сохранение и развитие крупного сельскохозяйственного производства на основе совершенствования внутрихозяйственных и межхозяйственных отношений, создания но-

вых моделей хозяйствования (аренда, подряд), внедрения внутрихозяйственного расчета должны остаться стержневым направлением аграрной политики в Республике Мордовия. Наряду с этим сегодня очевидны целесообразность и необходимость государственной поддержки крестьянских (фермерских) хозяйств, а также личных подсобных хозяйств граждан. Следует иметь в виду, что основой государственной земельной политики в республике является как многообразие форм собственности на землю, так и многообразие форм хозяйствующих субъектов.

Приоритетными направлениями землеустроительных работ в современных условиях должны стать: межведение границ землепользователей; работы по межхозяйственному землеустройству и перераспределению земель; правовое, экономическое и экологическое обоснование перераспределения земель для консолидации земельных участков сельскохозяйственных товаропроизводителей в целях обеспечения территориальных условий для их кооперирования, рационального использования и охраны земель, сохранения и повышения плодородия почв<sup>6</sup>.

В связи с развивающимися в земельном фонде республики негативными процессами особое внимание следует уделить созданию схем защиты земли от деградации и других негативных явлений, консервации деградированных земель и их восстановления. Здесь важное значение имеют: разработка предложений о порядке перевода малопродуктивных угодий в другие виды угодий; принятие положения о консервации земель сельскохозяйственного назначения, создание на уровне сельских (поселковых) советов органов муниципального контроля за использованием и охраной земель; установление границ территорий с особым правовым и природоохранным режимом землепользования; выработка механизма определения ущерба, причиненного нарушениями земельного законодательства; образование специального фонда для финансирования мероприятий по охране земель.

Важное место необходимо отводить вопросам повышения эффективности использования земель, находящихся в сельскохозяйственном производстве. Во-первых, эффективно используемая земля является основой сдерживания негативных процессов в почвах и рычагом активизации экономического оборота земли, ее перехода к эффективному собственнику от неэффективного. Во-вторых, на принципах эффективного использования земли основана концепция новой бюджетной системы республики и межбюджетных отношений, суть которых заключается в усилении принципов хозрасчета и повышении ответ-



ственности землепользователей за эксплуатацию земли. В этих целях предлагается: выработать объективные критерии и показатели оценки эффективности использования земель; провести на землях сельскохозяйственных предприятий почвенные обследования; разработать план землеустроительных мероприятий, направленных на выявление земель, не используемых или неэффективно используемых сельскохозяйственными организациями, а также невостребованных земельных долей (паев), находящихся в общей долевой или совместной собственности с целью осуществления их собственниками действий по распоряжению этими земельными долями (паями).

Обеспечение оптимальной организации землепользования на земельных массивах, закрепляемых за хозрасчетными сельскохозяйственными предприятиями, требует привлечения научных сил республики и специализированных проектных организаций для оказания помощи сельскохозяйственным предприятиям в корректировке ранее составленных научнообоснованных систем земледелия с учетом новых условий. За каждым хозрасчетным подразделением должен быть закреплен земельный массив, на котором желательно внедрить один севооборот. По каждому севообороту и в целом по хозяйству необходимо рассчитать баланс гумуса и разработать предложения по ликвидации его дефицита, составить ротационную таблицу для севооборотов с насыщением их многолетними травами, рассчитать баланс продукции растениеводства.

Выбор организационно-правовой формы хозяйствования, специализация сельскохозяйственного производства являются ключом к минимизации риска и оптимизации структуры затрат и налоговых платежей. Анализ показывает, что во многих сельскохозяйственных предприятиях республики часто выбор организационно-правовой формы и специализация хозяйствования являются малообоснованными. На это следует обратить внимание и на уровне районов провести детальный анализ деятельности сельскохозяйственных предприятий с учетом их специализации и организационно-правовой формы хозяйствования.

В связи с опасениями в обществе по поводу введения рыночного оборота земли необходимо в законах и иных нормативных актах предусмотреть механизмы государственного регулирования земельного оборота. К ним можно отнести: целевое использование земли; мораторий на продажу земельных участков, приобретенных для ведения разрешенного вида использования, в течение 2—3 лет; введение высокого налога при краткосрочном владении и низкого при долгосрочном (например, 100 % налог на доходы от продажи земли, находящейся

во владении до 1 года, 80 — до 2 лет, 60 — до 5, 40 — до 10 и 30 — от 10 лет и более); введение повышающих коэффициентов к земельному налогу на сельскохозяйственные угодья, не используемые по назначению более 1 года; освобождение от земельного налога на срок от 3 до 5 лет за земли, введенные в сельскохозяйственный оборот, и установление для сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств механизма дотаций, стимулирующего расширение землепользования за счет выбывших ранее из оборота сельскохозяйственных угодий в обанкротившихся сельскохозяйственных предприятиях.

Эффективная реализация государственной земельной политики возможна только при наличии действенной организационной системы управления земельными ресурсами как на федеральном, так и на региональном уровне<sup>7</sup>.

Было бы неправильно говорить о неэффективности существующей системы управления земельными ресурсами, но современное состояние экономики и осуществляемые экономические преобразования закономерно ставят вопросы поиска путей совершенствования этой достаточно сложной по своей организационно-правовой структуре системы в целом и оптимизации работы каждого ее элемента. Для достижения этого необходимо следующее:

- разграничение земель по уровням собственности с одновременным разделением полномочий и упорядочением компетенции в системе федеративного устройства и власти;

- функциональное усиление и внутривидовое совершенствование системы управления с сохранением ее федеральной составляющей «жесткой вертикали», предусматривающие:

- создание единой автоматизированной системы Государственного земельного кадастра как правовой и информационной основы управления земельными ресурсами;

- проведение государственной кадастровой оценки земель;

- развитие законодательной и нормативно-правовой базы регулирования земельных отношений на федеральном и региональном уровнях;

- развитие экономического оборота земель, в том числе сельскохозяйственного назначения, обеспечивающего их рациональное перераспределение в пользу «эффективных» правообладателей и инвестирование капиталов в реальные отрасли экономики;

- развитие арендных земельных отношений как приоритетной в условиях смешанной экономики формы землепользования;

- проведение государственного землеустройства как основы оптимального экономико-правового зонирования, планирования использования земель и развития территорий;

совершенствование форм и методов государственного контроля за охраной и рациональным использованием земель.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: *Абрамов И.И.* Совершенствование управления государственной собственностью и повышение эффективности ее использования // Роль органов государственной власти в регулировании экономического и социального развития субъектов Российской Федерации. Саранск, 1997. С. 73—79.

<sup>2</sup> См.: *Аратский Д.Б., Мальцев К.В.* Совершенствование управления земельными ресурсами // Муниципальный мир. 1999. № 6.

<sup>3</sup> См.: *Использование и охрана земель. Землепользование в России* // Экол. вестн. 1993. № 3.

<sup>4</sup> См.: *Меркушкин Н.И.* Компетентное государственное регулирование как залог стабильного развития Республики Мордовия // Роль органов государственной власти в регулировании экономического и социального развития субъектов Российской Федерации. Саранск, 1997. С. 114—119.

<sup>5</sup> См.: *Рыскин Н.В.* Научная концепция развития АПК Мордовии на период до 2005 года // Повышение социально-экономической эффективности агропромышленного производства. Саранск, 1999. С. 5—13.

<sup>6</sup> См.: *Рыскин Н.В., Тишкин В.В., Фролов А.Н.* Дифференциальная рента как механизм совершенствования земельных отношений // Регионология. 1998. № 3/4.

<sup>7</sup> См.: *Фролов А.Н., Полунин В.С.* Выравнивание экономических условий хозяйствования // ЭЖ-Русь. 1997. № 15.

Поступила 29.03.2000.

Е.Я.БАЛАШОВА,  
С.Г.ЗЕМЛЯНУХИНА,  
Е.А.НЕРЕТИНА,  
Е.В.ОГУРЦОВА

#### РОССИЙСКИЕ РЕГИОНЫ В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Одной из ключевых проблем современности является взаимосвязь экономического роста и развития человека. Вплоть до 80-х гг. XX в. человек рассматривался как инструмент, средство экономического роста. Социальное развитие считалось вторичной целью и, как правило, представлялось автоматическим следствием экономического развития. Поэтому главной задачей управления людьми являлось достижение «экономии общественного труда», то есть господствовал стоимостной подход к человеку, при котором акцентировалось внимание на экономических факторах роста в процессе общественного развития.

Лишь в конце 80-х гг. идеи о том, что люди являются главной целью общественного прогресса, стали получать все более широкую поддержку не только в социологических, но и в экономических исследованиях. Большое влияние на формирование современного представления о развитии как о процессе, в центре которого находятся человек, наиболее полная реализация его прав и потребностей, развитие способностей и талантов, оказали теоретические разработки А.Сена и его концепция расширения и возможностей выбора человека<sup>1</sup>. Центральная идея этой концепции состоит в том, что благосостояние должно оцениваться по возможности людей вести такую жизнь, которую они считают достойной, а не по уровню дохода на душу населения. Доход должен рассматриваться не как конечная цель, а как средство, расширяющее возможности человека в таких областях, как здравоохранение, образование, экономическая и общественная деятельность. Расширение возможностей человека подразумевает

БАЛАШОВА Елизавета Яковлевна, доцент кафедры экономики Казанского государственного университета, кандидат экономических наук.

ЗЕМЛЯНУХИНА Светлана Георгиевна, зав. кафедрой экономической теории Саратовского технического университета, доктор экономических наук, профессор.

НЕРЕТИНА Евгения Алексеевна, доцент кафедры менеджмента Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

ОГУРЦОВА Елена Вячеславовна, доцент кафедры экономики и управления Саратовского государственного университета, кандидат экономических наук.

прежде всего свободу выбора тех целей, задач и образа жизни, которые он считает наиболее предпочтительными.

В 90-е гг. появилось новое направление в исследовании общественного прогресса, которое аккумулировала в себе Концепция человеческого развития. Она разработана экспертами Программы развития ООН и изложена в серии ежегодных всемирных и национальных докладов (начиная с 1990 г.). Развитие человека рассматривается в ней как главная цель и критерий общественного прогресса<sup>2</sup>. В центре Концепции человеческого развития находятся возможности человека, определяемые как свобода выбора. Выбор касается широкого круга волнующих человека проблем: доход, распределение благ, образование, здоровье, безопасность жизнедеятельности и т.д. Однако на любом этапе развития общества три проблемы остаются для него ключевыми: прожить долгую и здоровую жизнь; приобрести знания; иметь доступ к ресурсам, необходимым для данного уровня жизни. Способ решения этих проблем определяют и образ жизни, и возможности решения других жизненных вопросов.

В связи с этим измерение человеческого развития — индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) — строится на минимальном наборе показателей, каждый из которых призван количественно представить одно из ключевых направлений или аспектов расширения человеческого выбора: долголетие, образованность, уровень жизни<sup>3</sup>.

До 90-х гг. в качестве единого универсального индикатора человеческого развития использовался показатель ВВПд. Это не случайно, так как люди долгое время отдавали предпочтение материальному богатству. Оно считалось важнейшей ценностью, способной заменить другие. Сейчас, хотя эти показатели по-прежнему играют важную роль в жизнедеятельности людей, они все же не решают многих проблем, волнующих сегодня человека: демократия, правопорядок, социальный мир, долгая и здоровая жизнь, творческая активность, сохранение природной среды. Иными словами, человеческое развитие не может быть сведено к материальному достатку и благополучию. Эта идея была изложена в Программе развития ООН в 1995 г.<sup>4</sup>

Уровень дохода, достигнутый в стране в настоящее время, не гарантирует экономическое процветание в будущем, если он не будет инвестироваться в человеческое развитие. Последнее, в свою очередь, не сводится к формированию человеческих ресурсов для производственной деятельности, а включает в

себя и другие аспекты жизни людей: политическую, социальную и культурную деятельность, отдых, развлечения.

Серьезным препятствием на пути быстрого продвижения идеи человеческого развития выступают политические процессы, так как в области политического выбора отношение к экономическому росту как к самоцели продолжает занимать доминирующую позицию. Тем не менее во многих странах мира наблюдается интенсификация процесса мобилизации населения — в рамках либо их повседневной деятельности, либо организаций и движений — в направлении содействия развитию человеческого потенциала.

Сегодня более 100 стран выпускают национальные доклады о развитии человека, которые призваны привлекать внимание к наиболее сложным проблемам человеческого развития. С 1995 г. ежегодные доклады стали выходить почти во всех странах Восточной Европы, в том числе в России. Доклады о развитии человека в России, подготовленные за эти годы, акцентируют внимание на процессах углубления различий, росте нищеты и ослаблении социальной защищенности людей в условиях трансформационного периода. В последнем докладе (1998 г.)<sup>5</sup> особое внимание обращается на быстро развивающиеся в обществе процессы «горизонтальной» и «вертикальной» дифференциации, которые привели к существенному усилению и без того заметных в советский период территориальных различий и формированию нескольких крупных социальных групп, уровень и качество жизни которых принципиально отличаются друг от друга.

За годы реформ Россия не только переместилась из группы стран со средним уровнем благосостояния (ВВПд от 5 до 10 тыс. дол. в год) в окружение бедных развивающихся стран, но и превысила предельно допустимую для стабильных государств норму дифференциации доходов (в 5—6 раз). В России в настоящее время 10 % наиболее обеспеченных граждан имеют доходы, в 13,5 раза превышающие доходы 10 % наименее обеспеченных. Мировой опыт свидетельствует о том, что десятикратная разница в доходах самых богатых и самых бедных слоев населения является критической для большинства развитых стран.

Наблюдается также интенсивная концентрация богатства. Коэффициент концентрации доходов (индекс Джини) возрос с 0,289 в 1992 г. до 0,323 в 1998 г. Это свидетельствует о том, что на долю 10 % наиболее обеспеченного населения приходится 32,3 % совокупных доходов. В настоящее время эта тенден-

ция сохраняется. При таком характере распределения богатства неизбежно нарастает антагонизм социальных «полюсов», «размывается» средний класс, между богатыми и бедными образуется непреодолимая пропасть.

Наряду с социальной поляризацией в России усиливается региональная дифференциация условий обеспечения человеческого развития. О масштабах региональных различий свидетельствует разрыв в индексах развития человеческого потенциала. Например, если в Москве он равен 0,867, то в Республике Тыва — всего 0,520. Сравнение российских регионов с зарубежными странами показывает, насколько велик диапазон различий в уровне и качестве жизни. Так, Москва по ИРЧП сопоставима с Чехией и Венгрией, тогда как Псковская область — с Албанией и государствами Закавказья, а Республика Тыва — с Ираком и Никарагуа.

Процесс социально-экономической поляризации российских регионов привел в конце 90-х гг. к расслоению их на несколько групп по величине ИРЧП. В группу «лидеров» по данному показателю вошли 11 регионов во главе с Москвой. Это наиболее развитые в экономическом отношении территории, их валовой региональный продукт на душу населения выше среднемирового. В этих регионах проживает более 27 % населения России и производится более 42 % национального ВВП. Однако, как свидетельствуют данные табл. 1, даже в «лидирующей» группе регионов уровень развития человеческого потенциала в целом не является высоким.

Таблица 1  
Регионы с наивысшими значениями ИРЧП (более 0,825)\*

Регион	Численность населения, тыс. чел.	ВРП на душу населения (ППС, \$)	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Доля учащихся в возрасте 7—24 лет, %	ИРЧП
1	2	3	4	5	6
Москва	8 693	6 798	67,5	84,7	0,867
Республика Татарстан	3 766	7 632	68,2	71,5	0,857
Санкт-Петербург	4 779	5 005	68,4	78,2	0,852
Республика Башкортостан	4 106	5 845	67,2	73,3	0,851
Нижегородская область	3 711	5 314	66,5	76,0	0,849
Липецкая область	1 249	5 320	67,4	70,4	0,847

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Тюменская область	3 180	13 122	65,3	66,5	0,841
Самарская область	3 310	6 184	66,1	68,2	0,840
Пермская область	2 997	5 542	64,5	67,1	0,848
Томская область	1 074	5 200	64,3	67,7	0,826
Красноярский край	3 095	6 037	63,8	67,0	0,826
В среднем		6 545	66,3	71,9	0,844
Российская Федерация	14 7502	4 230	65,9	69,1	0,780

\* Расчеты проведены на базе данных 1996 г., так как валовой региональный продукт (ВРП) за этот период был рассчитан Госкомстатом России в 1998 г.

Для всех приведенных в таблице регионов характерно высокое — в среднем почти на 60 % выше среднероссийского — производство ВВП на душу населения. Однако лишь в половине из них важнейшие показатели качества жизни, а именно: продолжительность жизни и доля учащихся, выше, чем в среднем в России, причем это превышение составляет от 3 до 7 %. Исключение составляют Москва и Санкт-Петербург, где высокая доля студенческой молодежи.

В группу регионов с индексом развития человеческого потенциала выше среднероссийского, но отстающих от «лидеров» вошли 10 промышленно развитых и экспортно-ориентированных субъектов федерации. Но из них только Белгородская и Омская области имеют повышенные уровни всех компонентов развития человеческого потенциала. Для остальных характерен разброс в показателях ИРЧП.

Еще одну группу регионов составляют периферийные регионы юга Сибири и Северного Кавказа, а также частично Поволжья. Десять из них имеют ИРЧП ниже 0,650. На их долю приходится 4,5 % населения России и лишь 1,7 % валового внутреннего продукта страны (табл. 2).

Из табл. 2 видно, что главным фактором, определяющим отставание этих регионов, является производство ВРП. Для регионов-«аутсайдеров» данный показатель составляет всего 39 % от среднероссийского уровня. Но при этом ожидаемая продолжительность жизни на Северном Кавказе наиболее высокая в России, а уровень образования в половине регионов данной группы близок к среднероссийскому или даже превышает его.



Таблица 2

## Регионы с минимальными значениями ИРЧП (менее 0,650)

Регион	Численность населения, тыс. чел.	ВРП на душу населения (ППС, \$)	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	Доля учащихся в возрасте 7—24 лет, %	ИРЧП
Республика Марий Эл	765	2 018	67,1	67,9	0,648
Республика Адыгея	450	1 907	67,8	69,6	0,647
Республика Северная Осетия	665	1 724	67,3	78,0	0,642
Республика Калмыкия	318	1 545	66,7	74,8	0,624
Читинская область	1 287	1 974	63,1	63,9	0,618
Республика Алтай	202	1 961	62,4	68,0	0,618
Республика Дагестан	2 074	1 251	70,3	66,7	0,616
Еврейская АО	207	1 829	61,7	65,3	0,603
Республика Ингушетия	309	1 078	71,5	51,0	0,595
Республика Тыва	310	1 029	55,4	67,0	0,520
В среднем		1 632	65,3	67,3	0,612

Более половины российского населения проживает в регионах, где уровень развития человеческого потенциала ниже среднего по России, но выше, чем в регионах-«аутсайдерах». К ним относятся многие области Центральной России, депрессивные и менее развитые аграрные зоны. Велики контрасты в ИРЧП также по экономическим районам и в пределах добровольных крупных объединений регионов, таких, например, как «Большая Волга» (табл. 3).

Самый высокий уровень ИРЧП, как свидетельствуют данные табл. 3, имеет Республика Татарстан (0,857), самый низкий — Республика Марий Эл (0,648). У Татарстана самые высокие индексы доходов, продолжительности жизни и образования и в целом по ИРЧП он уступает в Российской Федерации только Москве. Тем не менее даже в этом благополучном на первый взгляд регионе 19,9 % населения имели в 1998 г. доходы ниже прожиточного минимума. К регионам с высоким ИРЧП в данной группе относятся также Нижегородская, Ульяновская и Самарская области; с относительно низким ИРЧП — Республика Мордовия, Пензенская и Астраханская области.

Таблица 3

## Показатели ИРЧП по регионам ассоциации «Большая Волга»\*

Регион	ВРП на душу населения, млн руб.	Прожиточный минимум, тыс. руб.	ВВП по ППС, \$	Ожид. продолжительность жизни, лет	Доля учащихся в возрасте 7—24 лет	Индекс доходов	Индекс продолжительности жизни	Индекс образования	ИРЧП
Астраханская область	7,49	342	2 575	66,6	0,678	0,463	0,693	0,883	0,680
Волгоградская область	10,43	322	3 809	67,3	0,688	0,694	0,705	0,886	0,762
Нижегородская область	12,74	282	5 314	66,5	0,760	0,944	0,692	0,910	0,849
Пензенская область	7,19	321	2 634	67,7	0,682	0,474	0,712	0,884	0,690
Республика Марий Эл	5,81	339	2 018	67,1	0,679	0,359	0,702	0,883	0,648
Республика Мордовия	7,86	335	2 761	68,2	0,760	0,498	0,720	0,910	0,709
Республика Татарстан	16,29	251	7 632	68,2	0,715	0,957	0,720	0,895	0,857
Самарская область	18,45	351	6 184	66,1	0,682	0,951	0,685	0,884	0,840
Саратовская область	11,56	350	3 886	66,7	0,715	0,807	0,695	0,895	0,766
Ульяновская область	9,92	217	5 375	67,9	0,695	0,945	0,715	0,888	0,849
Чувашская Республика	7,58	279	3 194	67,5	0,717	0,579	0,708	0,896	0,728

\* Данные взяты из «Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 1998 г.» (М., 1998. С. 118—119).

В Республике Татарстан, как видно из табл. 4, самый высокий в этой группе регионов уровень концентрации доходов — коэффициент Джини равен 0,347. Децильный коэффициент дифференциации доходов составляет 1:8. В структуре населения 1/5 часть — это лица пенсионного возраста.

Правительство Республики Татарстан разработало программу адресной поддержки наиболее уязвимых слоев населения на основе единой автоматизированной информационной системы. В республике установлен минимальный уровень оплаты труда в бюджетной сфере в размере 350 руб. в месяц. В связи с этим все пенсионеры, имеющие более низкий уровень доходов, получают дотации в форме продовольственных чеков и жетонов на оплату коммунальных услуг. Аналогично дотируются низкообеспеченные семьи, доход которых на 1 июня 1998 г. не превышал 110 руб. на одного члена семьи. Кроме того, все

Таблица 4

**Показатели уровня жизни населения  
по некоторым регионам ассоциации «Большая Волга»\***

Регион	Средне- душевой доход на 01.12.99, руб.	Отнош. дохода работающ- их к прожит. мин. трудоеспос. насел., %	Числен- ность насел. с дохода- ми ниже прожит. мин., % ко всему насел.	Ккоэф- фицие- нт Джини	Уро- вень безра- боти- цы, % к актив- ному насе- лению	Обес- печен- ность жиль- ем, м <sup>2</sup> на 1 чел.	Обеспе- чен- ность боль- ничны- ми кой- ками, на 1 000 чел. наделе- ния
Российская Федерация	969,9	—	23,8	0,375	9,0	18,9	121
Республика Татарстан	747,5	217	19,9	0,347	7,7	17,7	122
Саратовская область	645,7	157	29,6	0,306	13,8	18,8	117
Республика Мордовия	504,7	128	46,9	0,326	11,0	20,6	147
Республика Марий Эл	420,8	98	61,0	0,293	3,1	18,4	127

\* Данные взяты из «Российского статистического ежегодника за 1999 г.» (М., 1999. С. 143).

студенты, проживающие в г.Казани и имеющие доход на одного члена семьи меньше 175 руб. в месяц, получают дотацию в форме чеков в размере 100 руб. в месяц. Для иногородних студентов с низкими доходами уровень дотирования установлен в размере 255 руб. в месяц.

Вместе с тем в республике есть проблемы, связанные с национальной принадлежностью граждан. В Татарстане принят закон о языке, который войдет в действие с 2002 г. Он предусматривает обязательное ведение документации на двух языках: русском и татарском и предоставление права на работу в общеобразовательных учреждениях только после сдачи экзамена на знание татарского языка.

Необоснованно, на наш взгляд, принята градация оплаты труда работающих в бюджетной сфере Республики Татарстан по организациям федерального и республиканского подчинения. Минимальный уровень оплаты труда у работников организаций федерального подчинения до 1 июня 1998 г. был

83,4 руб., а у республиканских — 350 руб., с 1 июня 1998 г. соответственно 110 и 350 руб. Различные доплаты осуществляются только работающим в бюджетных организациях республиканского подчинения.

Относительно худшие по сравнению с Татарстаном показатели в области экономического и социального развития имеет Саратовская область. Здесь самый низкий в исследуемой группе регионов индекс продолжительности жизни — 0,695. Это объясняется в основном неблагоприятной экологической обстановкой, которая приводит к росту числа онкологических заболеваний и заболеваний, связанных с системой кровообращения. В структуре причин смертности на эти виды заболеваний приходится соответственно 59,5 и 16,0 %. По прогнозным оценкам экспертов в области здравоохранения, в следующем столетии каждый четвертый житель Саратовской области может стать пациентом онкологического диспансера.

Другой причиной низкой продолжительности жизни населения этой области является увеличение стрессовых ситуаций и психических расстройств в связи с падением реальных доходов и ухудшением условий жизни. За период с 1996 по 1998 г. прожиточный минимум вырос в 1,2 раза и составил 411,0 руб. при среднедушевом доходе 645,7 руб. Расходы на конечное потребление в среднем на одного члена домохозяйства в месяц, по данным специального обследования, проведенного в 1997 г., составляли 468,2 тыс. руб., из них 58,6 % тратится на приобретение продуктов питания (табл. 5).

За чертой бедности в Саратовской области проживало на 1 января 1999 г. 29,6 % населения. В Саратовской области самый высокий среди рассматриваемых регионов уровень безработицы, рассчитанный по методологии МОТ, — 13,8 % на начало 1999 г. Низкий уровень доходов и занятости побуждает людей к развитию личного подсобного хозяйства, превращая его в важнейший источник жизнеобеспечения.

Неблагоприятные тенденции социального развития Саратовской области развиваются на фоне оживления экономики. В 1998 г. общий объем производства увеличился на 1,2 %. При этом заметно возрос объем производства промышленной продукции. Он был обеспечен в основном за счет открытия нового месторождения нефти — Терновского и восстановления скважин на Балаковском и Казанлинском месторождениях.

Таблица 5

Состав расходов на конечное потребление домохозяйств  
по исследуемым регионам Российской Федерации\*

Регион	Расходы на кон. пот-ребл. в средн. на члена домо-хозяйства в месяц, тыс. руб.	% к расходам на конечное потребление								
		Стоимость питания	В том числе						Стоимость пред-дос-тавл. в натур. вы-раж. дотац-ий и льгот	
			расхо-ды на по-купку про-дук-тов пита-ния	стои-мость натур-аль-ных пос-туп-лений	из них		расходы на			
				Пос-туп-ления из ЛПХ	Полу-чение по-дар-ков и дру-гих пос-туп-лений	по-купку не-прод. товар-ов	по-купку алко-голь-ных на-пит-ков	оп-лату ус-луг		
Российская Федерация	582,8	51,6	39,4	12,2	9,5	2,7	31,5	2,4	12,9	1,6
Республика Татарстан	478,2	51,6	40,8	10,8	8,6	2,2	34,8	2,9	10,8	0,5
Саратовская область	468,2	58,6	38,5	20,1	16,5	3,6	29,1	2,1	8,8	1,4
Республика Мордовия	408,8	61,6	39,2	22,4	16,4	6,0	28,5	1,7	8,5	0,2
Республика Марий Эл	336,4	54,4	37,9	16,5	13,0	3,5	29,1	3,0	10,5	0,2

\* Таблица составлена на основе данных статистического сборника «Социальное положение и уровень населения России» (М., 1998. С. 187—188).

Наблюдался также значительный рост производства сельскохозяйственной продукции, что является следствием реализации правительством Саратовской области политики активного стимулирования сельскохозяйственного производства. Эта отрасль в перспективе призвана оживить машиностроение.

Анализ экономических и социальных показателей данной области свидетельствует о несбалансированном ее развитии. Он позволяет также сделать вывод о том, что политика, проводимая руководством данного региона, не является социально ориентированной.

Наиболее ярким примером асимметричного человеческого развития в данной группе регионов является Республика Мордовия. Ее население имеет самый высокий индекс образования — 0,910. По данному показателю Мордовия уступает только Москве, Санкт-Петербургу и Северной Осетии. В то же время индекс доходов в республике составляет 0,498, что в 1,9

раза ниже, чем в Татарии и в 1,6 раза ниже, чем в Саратовской области (см. табл. 3). И только Республика Марий Эл имеет еще более низкий индекс доходов — 0,359.

Глубокое противоречие в использовании человеческого потенциала в Республике Мордовия состоит в том, что высокообразованное население не имеет возможности обеспечить себе достойные условия жизни. Индекс среднедушевых доходов по отношению к среднероссийскому составил 52,0 %, в 1998 г. — 53,6 %. У Мордовии одно из самых низких значений этого показателя среди 11 регионов «Большой Волги». Одним из самых низких является также соотношение дохода и прожиточного минимума трудоспособного населения — 128,0. В Республике Татарстан данное соотношение составляет 217 %, в Самарской области — 265, в Ульяновской области — 203 %.

В Республике Мордовия один из наиболее высоких уровней официальной безработицы (4,1 %) и высокая напряженность на рынке труда. В 1998 г. на одно вакантное место претендовало 13 чел. Более высокие аналогичные показатели среди областей и республик «Большой Волги» имеет только Пензенская область — 4,4 % и 29 чел. соответственно.

Низкий уровень занятости и доходов формируют условия для роста криминальных факторов. По числу зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тыс. населения Мордовия в 1997 г. лидировала не только среди исследуемых регионов: Мордовия — 1 767, Татарстан — 1 630, Саратовская область — 1 443, Марий Эл — 1 307, но и значительно превышала среднероссийский уровень — 1 335. В 1998 г. данный показатель в республике снизился до 1 486. Криминогенную ситуацию усугубляют наличие большого количества учреждений исполнения наказаний и рост числа осужденных, дислоцируемых на территории республики. Данный фактор весьма негативно сказывается на формировании условий человеческого развития.

Изменение сложившегося положения требует не только реструктуризации и оживления реального сектора экономики, но и переориентации сознания людей на необходимость активного использования социальных факторов роста.

Таким образом, проведенный нами анализ позволил оценить уровень и характер проблем поддержания и развития человеческого потенциала в Российской Федерации и ее регионах. Эффективность их решения зависит в основном от двух факторов — финансовых возможностей и политики властей.

Для обеспечения устойчивого человеческого развития каждая страна, по мнению экспертов Программы развития ООН, нуждается в том, чтобы доля расходов на человеческое разви-

тие составляла не менее 5 %. Этот уровень может быть достигнут разными способами, наиболее предпочтительным из которых является следующий: поддерживать долю бюджетных расходов на уровне около 25 % ВВП, значительную часть которых (более 40 %) направлять на социальные цели, в том числе более половины последних расходовать на программы человеческого развития<sup>6</sup>. В условиях обострения экономического и политического кризиса в России, когда материальные ресурсы, выделяемые на эти цели, не могут не сокращаться, особое значение приобретают характер и направления действий власти как на федеральном, так и особенно на региональном уровне. Способность выявить ключевые для региона проблемы и сосредоточить на их решении имеющиеся незначительные средства является сегодня важнейшим показателем того, насколько адекватна политика регионального руководства сложившейся ситуации.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Sen A.K. Development as Capability Expansion // Journal of Development Planning. 1989. № 19 P. 41—58.

<sup>2</sup> См.: United Nations Development Programme (UNDP), 1990. Human Development Report 1990. N. Y.

<sup>3</sup> См.: Основы изучения человеческого развития / Под ред. Н.В. Баркалова, С.Ф. Иванова. М., 1998. С. 28—29.

<sup>4</sup> См.: Программа развития ООН 1995. Доклад о развитии человека за 1995 г. Нью-Йорк, 1995. С. 15.

<sup>5</sup> См.: Программа развития ООН 1998. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. М., 1998.

<sup>6</sup> См.: UNDP. 1990. С. 40.

Поступила 26.01.2000.



С.В.ПОЛУТИН

#### РЕГИОНАЛЬНЫЙ МОЛОДЕЖНЫЙ СУБСОЦИУМ КАК КАТЕГОРИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Территориальные социальные общности субъектов Российской Федерации при многих общих чертах различаются существенными признаками национального и социально-классового состава населения, качеством и укладом жизни, традициями культуры, быта и т.п. Как отмечает А.И.Сухарев, «исторически сложились непросто территориальные общности, а народы регионов (республик, краев, областей и других субъектов федерации), которые имеют внутренние структурные связи, системный облик и динамику»<sup>1</sup>.

Народ региона, представляющий собой устойчивую социальную общность и характеризующийся единством условий жизнедеятельности, общностью культуры, правомерно рассматривать в качестве социума. Социум любого уровня (район, город, область, республика) регионально специфически воспроизводит в себе общие элементы и структуру социума в целом. Изучение регионального социума, специфики региональной жизнедеятельности позволяет, с одной стороны, уточнить общие тенденции развития социума (общества) в целом, с другой — создать типологический портрет регионального социума и на основе этого разработать основные принципы и направления региональной политики, определить цели регионального управления.

Молодежь региона, являясь составной частью регионального социума, вместе с тем отражает в своем развитии объективные характеристики, присущие всей молодежи. В данном случае ее правомерно рассматривать в качестве регионального молодежного субсоциума (РМС). В предметном поле социологической науки понятие «региональный молодежный субсоциум» может интерпретироваться как устойчивая социально-территориальная общность, выделяемая на основе возрастных признаков, объединяемая сходством условий жизнедеятельности в едином

ПОЛУТИН Сергей Викторович, заведующий сектором социально-политического развития региона НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, кандидат социологических наук.



экономическом, политическом, правовом, экологическом и этнокультурном пространстве.

Объективными предпосылками институционализации понятия «региональный молодежный субсоциум» выступают социальные процессы, интенсивно развивающиеся в различных пространственно-временных плоскостях (полях) социума. Во-первых, глобальные тенденции модернизации и децентрализации, проявляясь на национальном и региональном уровнях, качественным образом изменяют социальную структуру, расщепляя ее на множество относительно автономных подструктур, а также изменяют характер отношений между субъектами социальной жизнедеятельности, в том числе между «молодыми» и «взрослыми». Во-вторых, содержательную сторону понятия «региональный молодежный субсоциум» во многом определяют качественные изменения, происходящие в самой молодежной среде. В современном цивилизованном обществе возрастные рамки достаточно условны, молодежь выступает как основной носитель инновационного потенциала и соответственно в большей степени является активным субъектом социальной деятельности, чем объектом воздействия и управления со стороны государственных институтов. Естественно, это усиливает процессы дифференциации в молодежной среде, определяет многообразие интересов и форм жизнедеятельности молодого поколения.

Современная российская молодежь не представляет собой единого целого в том представлении, которое складывалось на протяжении десятилетий. Она дифференцирована по различным основаниям: уровню жизни, качеству образования, политическим пристрастиям и т.д. Высокая социальная мобильность молодежи, условность возрастных границ фазы молодости позволяют некоторым исследователям рассматривать молодежь в качестве «некоторого понятия, номинально обозначающего внутренне дифференцированную совокупность молодых людей»<sup>2</sup>. Действительно, с одной стороны, невозможно (и ненаучно) рассматривать современную российскую молодежь в обобщенном виде, подводя данное понятие под общий знаменатель проблем, с которыми молодое поколение (как и все общество) столкнулось в последнее десятилетие. Более продуктивным представляется подход, когда объектом исследования становится региональный молодежный субсоциум, уровень социальной сплоченности которого достаточно высок. Именно на региональном (и местном) уровне объективно появляется возможность для эффективного социального планирования и управления в сфере молодежных проблем, которая может быть реализована посредством эффективной региональной молодежной

политики. Кроме того, исследование региональной специфики жизнедеятельности молодежи позволяет сформировать эффективную региональную систему социальной защиты и поддержки молодежи, характерными чертами которой выступают адресность и конкретность.

Социальная дифференциация молодежи в определенной степени обусловлена спецификой ее социальной адаптации к условиям окружающей среды. Молодежь в силу объективных причин представляет собой не жестко структурированную группу с устоявшейся нормативно-ценностной структурой, а «мягкую» структуру, которой присущи неполнота социального статуса входящих в нее индивидов и в целом переходный характер возрастной фазы молодости. Данная структура более динамична и восприимчива к внешним социальным влияниям и может пластично модифицироваться в зависимости от изменений условий внешней среды. В качестве примера можно привести факт, что молодые люди значительно легче адаптируются к условиям рынка, чем старшие. В то же время результатом «пластичности» молодежного сознания в мировоззренческой и нравственной сферах становится значительный рост девиантных и криминальных форм поведения в молодежной среде.

Региональный молодежный субсоциум не является в полной мере саморазвивающейся системой, так как он — часть регионального социума и включен в него во всем многообразии своих связей и отношений. В то же время РМС представляет собой открытую систему, постоянно взаимодействующую с внешней средой, цели и векторы развития которой определяют макро- и микросоциальные факторы (состояние социальной среды, социально-психологические характеристики молодости и т.д.).

Для РМС как системы характерны специфические функции, обусловленные особенностями, во-первых, жизненной фазы молодости, во-вторых, организации региональной жизнедеятельности.

Важнейшей социальной функцией РМС является воспроизводство социальных структур и отношений, сложившихся на определенном историческом этапе в региональном социуме, т.е. воспроизводство территориально-организованного образа жизни. При этом социальное воспроизводство является не только простым, продуцирующим структуры и функции в их неизменном виде, но и расширенным, специфичным, в плане совершенствования всей системы региональной жизнедеятельности, включая социальные институты, механизмы социального управления и контроля, обслуживающие организационные системы и т.д. В частности, масштаб, направленность и темпы развития РМС зависят от состояния социально-демографической, обра-

зовательной, профессионально-трудовой региональных структур, развития социальной инфраструктуры.

Другой важнейшей функцией РМС, органически связанной с воспроизводственной, является инновационная функция, которая отражает потенциальные возможности молодых людей участвовать в активном совершенствовании и преобразовании сложившейся в регионе структуры общественных отношений. Инновационный потенциал молодежи может быть успешно реализован через ее интеграцию в общество, объединение и координацию усилий государственных, муниципальных и общественных организаций по созданию системы социальной поддержки молодежи. Насколько успешно молодежь интегрируется в общество во многом зависит от условий, которые им создает мир взрослых.

Во многих регионах Российской Федерации проблемам интеграции молодежи в общество уделяется повышенное внимание. Так, в Республике Саха (Якутия) 1996 г. указом Президента республики был объявлен Годом молодежи; Правительство Республики Татарстан приняло государственную программу обеспечения жильем молодых семей; в Пензенской области действует программа обеспечения занятости молодежи, в Свердловской — программа подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием, в Республике Мордовия — комплексная программа «Молодежь Мордовии», в которой нашли отражение приоритетные направления региональной молодежной политики.

Для молодежного, как и для любого, социума характерны три субстанциональных уровня: вещественно-энергетический, организационно-функциональный и информационный. Первый представлен социальными общностями (возрастными, этническими группами и т.д.), второй — это институты воспитания и образования, обеспечивающие развитие молодежи в условиях изменяющейся среды, третий уровень включает в себя элементы традиционной культуры и молодежной новационной субкультуры.

В законодательно-правовом смысле понятие «региональный молодежный субсоциум» находит отражение в региональной государственной молодежной политике, призванной наряду с другими целями определить компетенцию федерального, регионального и местного уровней в сфере государственной молодежной политики.

Занимая особое место в структуре регионального социума, РМС предстает в виде объективно существующей, эмпирически фиксируемой совокупности индивидов. Социолого-статистическая информация о РМС включает в себя количественные и качественные показатели, которые в совокупности составляют его «портрет», характеризуют состояние и динамику изменения социального статуса молодежи.

В современных условиях крайне необходимым представляется формирование социологического подхода к проблеме обеспечения социального развития РМС. Проведение государственной политики в отношении молодежи предполагает организацию информационно-социологического наблюдения (мониторинга) за функционированием РМС, обеспечивающего регулярную и многоаспектную оценку процессов, происходящих в молодежной среде. Социальный мониторинг представляет собой структурно и функционально организованную систему информационно-аналитических служб, компьютерных и коммуникационных технологий, обеспечивающих регулярный сбор, накопление, хранение, обработку, анализ и предоставление пользователям сведений о состоянии и динамике изменений социального пространства страны, региона в целях диагностики и прогнозирования происходящих в нем социальных процессов. Важнейшей функцией социального мониторинга РМС является научно-информационное обеспечение региональной молодежной политики на всех ее этапах: от изучения социальных характеристик РМС до принятия управленческого решения. Социальный мониторинг РМС включает в себя четыре последовательных этапа: 1) сбор, систематизацию и первичную обработку статистической и социологической информации об изучаемом объекте с учетом количественных и качественных показателей (социально-демографических, образовательных, профессиональных, отражающих социальное самочувствие и ценностные ориентации); 2) социальную диагностику сущностных характеристик и параметров развития РМС, определение точек «социального напряжения» в молодежной среде; 3) выработку рекомендаций для принятия обоснованных управленческих решений в сфере молодежной политики для органов исполнительной власти; 4) анализ результатов принятия управленческого решения на основе наблюдения за ходом его реализации в молодежной среде.

Таким образом, анализируя процессы развития молодежи в отдельном регионе, сравнивая их с процессами, происходящими в других регионах, мы получаем возможность создать типологический портрет регионального молодежного субсоциума как составной части молодого поколения страны.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Сухарев А.И. Новая конституция — основа современной региональной политики Российской Федерации // Основы регионологии. Саранск. 1996. С. 41.

<sup>2</sup> Бабочкин П.И. Молодежь в структуре современного российского общества // Методологические проблемы исследования молодежи. М., 1998. С. 28.

Поступила 25.01.2000.



А.М. ТРОФИМОВ



Р.С. ПЕТРОВА

### СОЦИО-ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ КАК ОБЪЕКТ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Объектом и экономики, и экологии служат природные ресурсы, а использование их в одной из этих сфер сопряжено с трансформацией и временным изъятием из другой. Поэтому экономика и экология связаны парагенетически и, следовательно, должны рассматриваться комплексно. Понятие «эколого-экономический объект» применяется как теоретическая экспликация системообразующих процессов, устанавливающая связь специфических явлений взаимодействия экономики и экологии. Поскольку их взаимодействующие связи функционируют в социальной сфере, где взаимосвязи индивидуумов и социальных групп определяющим образом влияют на формирование окружающей среды, основой устойчивого развития регионов выступают социо-эколого-экономические системы<sup>1</sup>. Эти идеи нашли широкий отклик в научной и публицистической литературе<sup>2</sup>, а также в государственной управленческой деятельности<sup>3</sup>.

Региональная политика Республики Татарстан в последнее время все более приобретает черты социо-эколого-экономичес-

ТРОФИМОВ Анатолий Михайлович, заслуженный деятель науки Российской Федерации и Республики Татарстан, заведующий кафедрой экономической географии и регионального анализа Казанского государственного университета, доктор географических наук, профессор.

ПЕТРОВА Рева Сабирзяновна, заслуженный мелиоратор Республики Татарстан, заведующая лабораторией малых рек Института экологии природных систем Академии наук Татарстана, кандидат географических наук.

кой ориентации. Поэтому в настоящее время идет речь о разработке социо-эколого-экономической политики региона. Основными ее принципами являются: адекватное взаимоувязывание на всех уровнях экономической, экологической и социальной программ развития территории; оценка соотношения потребностей производства с возможностями природной среды и состоянием социальной инфраструктуры.

В процессе разработки комплексной программы регионального развития природная среда выступает в качестве основы. При рациональном природопользовании принимаются во внимание три аспекта: лимитированное природопользование, адекватное вписывание технологии и техники в процессы биосферы и формирование экологического мировоззрения населения. Однако эти аспекты не исчерпывают представление о комплексном подходе. Не менее существенное значение в последнее время приобретает характер развития экономики, связанный с интенсивным переходом к рыночным формам хозяйствования, где в гораздо меньшей степени сохраняются возможности и функции контроля за критическим состоянием окружающей среды. Важное значение имеют также политико-национальные и нравственные особенности региона. Стержневой в концепции комплексного и сбалансированного управления в области эколого-экономического подхода может стать идея «мягкого» иерархического управления.

При разработке моделей территориальной организации региона основой выступает концепция региональной политики в области развития территории. Важнейшей характеристикой регионального планирования является комплексный характер развития окружающей среды, включающий планирование политики региона в области развития окружающей среды, интеграционной деятельности и транснационального регионализма, реконструкции и регенерации отдельных образований (например, городских агломераций) и перспективных и депрессивных районов. Эффективная реализация концепции и модели основывается на учете исследований в области интегрального потенциала региона, эколого-экономического регулирования, развития, управления, а также информационной деятельности.

В региональной экономике Республики Татарстан выделяются стратегические и тактические (специфические) задачи. Первые определяют самостоятельное, в пределах полномочий, развитие республики и ее районов на основе единого рынка труда, капитала, товаров; рациональное развитие высокотехнологических производств; приспособление административного деления республики к ее экономическим реалиям; преодоление депрессивности от-

дельных ее территорий и т. п. Вторые связаны с минимизацией социального и экономического ущерба от ликвидации неэффективных производств, недопущением образования депрессивных районов и очагов экономического неблагополучия.

Основные ориентиры экономической политики требуют нестандартной оценки промышленного и сельскохозяйственного производства путем введения показателей, содержащих социальную и экологическую составляющие, таких, например, как комплексный (интегральный) потенциал территории.

Исследования в области интегрального потенциала нацелены на создание надежной и устойчивой системы социо-эколого-экономических критериев и показателей для критической оценки комплексного развития производительных сил, а также экономической оценки и рационального использования всех элементов экономического, социального, природно-ресурсного потенциала республики в области реализации концепции ее сбалансированного и устойчивого развития.

Для эффективного функционирования любой территории необходимо изучение ее потенциала и ресурсных возможностей как экономико-географической, социально-экономической, административно-территориальной структурной единицы. Следующая отсюда территориальная парадигма является ключевым параметром в развитии региона. Территориальность — это существование определенных и закономерных пространственных форм проявления природных и антропогенных процессов, их территориальной обусловленности и выраженности. Поэтому могут быть выделены ареалы комплексов, зоны влияния, соотношение «центр — периферия», области освоения, депрессивные районы и т. п. Наличие их есть результат длительного историко-экономического развития региона. Территориальность в этом смысле и есть комплексный (интегральный) ресурс (потенциал) региона.

Благодаря геополитическим реалиям, природным ресурсам, древним традициям ремесла, сельского хозяйства, образования и т.п. Татарстан является универсальным аграрно-индустриальным районом с высоким научным, научно-техническим и технологическим потенциалом. Вместе с тем на сравнительно небольшой территории республики велика неравномерность размещения производства и инфраструктуры, что позволяет выделить в ее пределах шесть экономических районов: Северо-Западный, Северо-Восточный, Юго-Восточный, Предволжье, Предкамье, Закамье.

Региональная эколого-экономическая политика размещения и развития производства должна быть единой. Эффективность

эксплуатации комплекса природных ресурсов достигается путем как роста эффективности их использования в каждой отрасли, так и внутрирегионального перераспределения в пользу производств, привлекающих их наиболее целесообразно. Основными ориентирами в области эколого-экономического развития являются оценка соответствия современного размещения производительных сил условиям и факторам размещения (при этом экологические ограничения играют первостепенную роль) и выявление перспективных территорий для создания свободных экономических зон, поощрение наукоемких производств на базе существующих промышленных узлов республики и т.д.

В рамках эколого-экономического подхода в первую очередь следует рассмотреть два важнейших момента: во-первых, развитие эффективных и конкурентоспособных направлений специализации хозяйства территории, наиболее полно соответствующих ресурсному потенциалу, предпосылкам и местным условиям, а также эколого-экономической ориентации, оптимального сочетания экологических и экономических интересов; во-вторых, обеспечение экономического и комплексного использования ресурсов и сохранение окружающей среды в условиях многообразия форм собственности.

С учетом сказанного рельефно выделяются проблемы, требующие углубленных исследований. В области территориального аспекта изучения эколого-экономических систем и оздоровления окружающей среды на первый план выходит установление соответствия современного размещения производительных сил условиям и факторам сложившегося с учетом возможностей окружающей среды и экологической емкости территории. Для этого в регионе необходимо проведение крупномасштабного эколого-экономического районирования с целью оценки состояния окружающей среды, выработки основных направлений ее охраны и оздоровления.

А.Е.Когут и О.П.Литовка<sup>4</sup> рассматривают эту проблему в рамках реформы управления экономическим развитием регионов и проведения соответствующей региональной экологической политики. С целью формирования адекватного механизма эколого-экономического регулирования развития и размещения производства на конкретной территории они предлагают учитывать два основных подхода: косвенное и прямое экономическое регулирование. В первом подходе преобладают методы рыночного (налогового, ценового) регулирования с некоторым вмешательством со стороны государства. Здесь процесс регулирования рассматривается в рамках экономических, социальных, этнических и иных отношений. Во втором подходе используются методы внешнеэкономического и экономического



принуждения предприятий к нахождению оптимума эффективного хозяйствования. При этом учитываются установление запретов, ограничений, разрешительных процедур на загрязнение окружающей среды; система правовых и экономических санкций; экономическое стимулирование.

Стратегические цели в области управления окружающей средой, на которых базируется создание модели территориальной организации региона, сформулированы в Республиканской комплексной программе по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов (1992). Суть их сводится к тому, чтобы обеспечить экологическую безопасность настоящих и будущих поколений людей путем повышения качества среды обитания; восстановление и сохранение биосферного равновесия, генетического фонда животного и растительного мира; рациональное использование природно-ресурсного потенциала региона, нормальное воспроизводство возобновляемых ресурсов; последовательное решение проблем развития хозяйственного комплекса республики на пути достижения ее полной биосферосовместимости.

Модель территориальной организации региона требует особого отношения к проблеме информатизации. Основными задачами информатизации природоохранной деятельности являются создание, внедрение и использование современных технологий в различных сферах (социо-эколого-экономической ориентации) жизни и деятельности Республики Татарстан<sup>5</sup>. Важное место отводится созданию Географических информационных систем (ГИС), способных поддерживать концепцию комплексного социо-эколого-экономического развития региона.

Модельным интегральным выражением социо-эколого-экономической концепции развития Татарстана выступает карта. Именно она дает наглядное представление о распределении основных социо-экономических составляющих.

Было составлено две комплексные карты: «Карта экологической ситуации Республики Татарстан» (масштаб 1:600 000; М., 1995) и «Республика Татарстан: Экономическая карта» (масштаб 1:600 000; М., 1997). При подготовке первой карты использованы три блока показателей: природный (атмосфера, водные ресурсы, леса, эрозия, загрязнение почв радиоизотопами и тяжелыми металлами и др.), экономический (индустриальный потенциал, использование водных ресурсов и др.) и социально-населенческий (плотность населения и др.). В ходе построения экономической карты была принята целевая установка на оценку социально-экономической ситуации республики; пространственный анализ эколого-экономической обстановки при планировании, размещении и развитии производительных сил; выявление, учет и прогноз неблагоприятных социаль-

но-экономических последствий, вызванных промышленной и сельскохозяйственной нагрузкой; принятие своевременных эффективных управленческих решений по эколого-экономическому планированию, регулированию и управлению природоохранной деятельностью и т. п. Кроме того, «Карта экологической ситуации Республики Татарстан» была использована при создании экономической карты как показателя граничного развития районов. Для этих целей «Карта экологической ситуации Республики Татарстан» была модернизирована путем генерализации мелких выделений в более общие, адекватные сложной нагрузке экономической карты.

Построение и анализ социо-эколого-экономических составляющих этих карт позволили дать комплексную характеристику состояния экологической обстановки в республике. Было выделено три категории градации состояния экологической обстановки: удовлетворительное (14 административных районов), напряженное (16) и тревожное (13).

Цели и задачи природоохранных и восстановительных мероприятий во многом определяются территориальными различиями, поэтому необходима первоочередность проведения социо-эколого-экономического районирования территории, позволяющего найти оптимальное соотношение между деятельностью человека и природой.

Сопоставление районов, объединенных в группы в зависимости от их экономических и экологических характеристик, показало следующее. Наиболее нуждающейся в проведении подобных мероприятий является группа с тревожным состоянием экологической обстановки, включающая нефтедобывающий Юго-Восточный экономический район, в составе которого находится Альметьевско-Бугульминский промышленный узел.

Старопромышленный Северо-Западный экономический район, основой которого служит самый крупный в республике Казанско-Зеленодольский промышленный узел, включает в свой состав административные районы разной степени устойчивости к антропогенной нагрузке. При этом состояние экологической обстановки Зеленодольского и Лаишевского районов оценивается как тревожное. Большая часть районов (Арский, Атнинский, Высокогорский и Пестречинский) входит в группу с напряженным состоянием экологической обстановки. Только Верхнеуслонский район пока не вызывает больших опасений.

Северо-Восточный экономический район занимает по экономическому потенциалу второе место после Северо-Западного. В его составе находится Нижнекамский территориально-производственный комплекс, сформировавшийся на базе Нижнекамской системы городских поселений (включающей города Набе-

режные Челны, Нижнекамск, Елабуга, Заинск, Менделеевск и пгт Камские Поляны). Как следствие, для 50 % административных районов Северо-Востока (Заинский, Менделеевский, Нижнекамский, Сармановский, Тукаевский) характерно тревожное состояние экологической обстановки; в Елабужском и Муслюмовском районах оно напряженное. В то же время Агрызский, Актанышский и Мензелинский районы не требуют проведения специальных природоохранных мероприятий.

В аграрных Предкамском, Закамском и Предволжском экономических районах прослеживается общая закономерность — нет ни одного административного района с тревожным состоянием экологической обстановки. Наиболее благоприятно положение в Предкамье, где во всех районах, за исключением Балтасинского, состояние экологической обстановки удовлетворительное. Несколько хуже обстоят дела в Предволжье, экономика которого ориентирована преимущественно на производство и переработку сельскохозяйственной продукции. Здесь районы расположились в группах с удовлетворительным (50 %) и напряженным (50 %) состоянием экологической обстановки. Напряженное состояние экологической обстановки характерно и для большинства административных районов Закамья, что в определенной степени обусловлено аграрно-индустриальной специализацией хозяйства.

Таким образом, основной причиной экологических нарушений является несбалансированное изменение социально-экономической обстановки. Поэтому экологические проблемы не могут быть решены в отрыве от экономических и социальных. В связи с этим необходима выработка концепции устойчивого социо-эколого-экономического развития.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Котляков В.М., Трофимов А.М., Хузеев Р.Г., Боруков А.К., Гнеденков Л.Н., Селиверстов Ю.П. Географический подход к теории катастроф // Изв. РАН. Сер. геогр. 1993. № 5. С. 7—17.

<sup>2</sup> См.: Трофимов А.М., Любарский Е.Л. Проблемы изучения комплексных эколого-экономических систем // Экология. 1996. № 5. С. 330—334.

<sup>3</sup> См.: Информатизация природоохранной деятельности в Республике Татарстан: Государственная целевая программа / Ассоциация «Информатизация Татарстана». Казань, 1993. 16 с. (рукопись).

<sup>4</sup> См.: Когут А.Е., Литовка О.П. Реформа управления экономическим развитием регионов и региональная экологическая политика // Изв. РГО. Т. 126, вып. 2. 1994. С. 34—41.

<sup>5</sup> См.: Концепция информатизации Республики Татарстан на период 1995—2000 гг. / Гос. комитет Республики Татарстан по экономике и прогнозированию. Казань, 1995. 37 с. (рукопись).

Г.В.КАРПУНОВ

### МОРДОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ КОСТЮМ В ПРОИЗВЕДЕНИЯХ РУССКИХ ПИСАТЕЛЕЙ

(к вопросу о диалоге культур)

В российской провинции постоянно происходили диалогическая взаимосвязь и взаимообогащение национальных культур. По мнению М.М.Бахтина, «чужая культура только в глазах другой культуры раскрывает себя полнее и глубже»<sup>1</sup>. Изучение этого очень сложного и многообразного по своим проявлениям процесса важно для гуманитарных и общественных наук — этнографии, культурологии, регионологии. Прикладное и декоративное искусство, вышивка, украшения, костюм народов, населяющих российскую провинцию, выражают их национальный менталитет, отношение к жизни, природе, обществу, истории.

Все ученые, исследовавшие мордовский народный костюм, указывали на его необычайную знаковую насыщенность. Так, В.А.Балашов отмечал «особый духовный смысл» мордовского костюма, «знаковый смысл древних украшений»<sup>2</sup>. Т.П.Прокина и М.И.Сурина также считают, что мордовский костюм «наделен знаковыми чертами»<sup>3</sup>. Т.П.Девяткина говорит о связи народного костюма с мифологией, о магической роли традиционного мордовского костюма, подчеркивающего связь человека с природой<sup>4</sup>.

Если мы обратимся к мордовскому фольклору, то увидим что в нем постоянно отмечается ритуально-магический характер мордовского костюма. Так, в исторических песнях ношение мордовской народной одежды — один из главных признаков следования традиционным мордовским верованиям, отказ от нее означает отказ от самих верований: «Прощай, вера мордовска,/Сурова рубашка,/Шиты браны шушпаны,/По шушпанам дорожки,/Высоки сорочки,/На подолах прарошки»<sup>5</sup>. Так говорится в одной из мордовских песен о крещении, записанных на русском языке. В других вариантах исторических песен на этот сюжет называются другие детали костюма: «лапти с шишками», «головушка с рожками» и т.д.

КАРПУНОВ Григорий Васильевич, библиотекарь Мордовского государственного университета, кандидат филологических наук.

Согласно мордовской мифологии, даже боги занимались изготовлением одежды. Так, по представлениям нижегородской мордвы-эрзи, богиня Анге Патяй вышивает в выкрашенной небесной лазури, красном солнце, желтом месяце, в алой заре рубашку для Нишкепаза<sup>6</sup>. В одной из мордовских календарно-обрядовых песен говорится, что дочь бога Шкабаваза вышивает белую одежду шелковой ниткой, а в вышивке и вокруг находятся солнце, луна, заря и звезды<sup>7</sup>.

Мордовский народ рассматривал свой национальный костюм как ритуальную одежду, насыщенную символикой, а ее изготовление — как магический акт. Каждый цвет имел свое символическое значение. Так, белый цвет был связан с семейными обрядами, черный символизировал плодородие, красный — солнце. Названия узоров вышивок подчеркивали связь человека с природой, они сравнивались со следами голубя, волка, зайца. В песнях детали одежды сравнивались с цветами и листьями растений<sup>8</sup>.

В контексте анализируемого вопроса представляется плодотворным использовать предложенную М.М.Бахтиным методологию изучения диалога национальных культур, и в частности применяемое им понятие «подразумеваемый текст». Таким текстом ученый считал «всякий связный знаковый комплекс» и полагал, что «если понимать текст широко... то и искусствоведение (музыковедение, теория и история изобразительных искусств) имеет дело с текстами (произведениями искусства)»<sup>9</sup>.

Русские писатели — носители русского менталитета, русской культуры, — обращаясь к изображению жизни мордвы, не могли пройти мимо национального костюма, потому что «событие жизни текста... всегда развивается на рубеже двух сознаний...»<sup>10</sup>. С некоторой долей условности мы разделили произведения русских писателей на три группы — по степени увеличения проникновения автора в «подразумеваемый текст» мордовского костюма, в его знаковую сущность.

К первой группе относятся произведения, в которых есть отдельные упоминания деталей мордовского национального костюма. Так, в рассказе А.А.Богданова «Бунт» говорится о мордвинах «в белых, до колен холщовых рубахах»<sup>11</sup>. В повести А.М.Горького «Детство» упоминаются «тяжелые мордовские мониста»<sup>12</sup>, а в его романе «Дело Артамоновых» — «мордовское шитье шелками»<sup>13</sup>. В романе Б.В.Дедюхина «Чур меня» мордва представлена как «люди в белых балахонах»<sup>14</sup>. В историческом романе М.Д.Каратеева «Русь и Орда» говорится о том, что мокшанские женщины «ходят в штанах и в чалмах»<sup>15</sup>. А.И.Куприн в рассказе «Царев гость из Наровчата» упоминает «мор-

довские цветные вышивки на женских одеждах», которые «известны всей России»<sup>16</sup>. К.А.Федин в романе «Города и годы» говорит о мордовской «рубашке из холста, расшитой желтыми крестиками»<sup>17</sup>. Здесь знаковая природа мордовского национального костюма раскрывается минимально. Эти детали обогащают дополнительной информацией текст произведения, усиливают национальный колорит. В них содержится информация, касающаяся исторического бытования мордовского костюма.

Большой интерес представляет вторая группа произведений, где с различными подробностями художественными средствами моделируются частые для российской провинции ситуации — встречи представителей русской и мордовской культур. Мордовский народный костюм здесь воспринимается и оценивается с точки зрения носителя иных культурных и эстетических традиций. Им могут быть либо автор-повествователь, либо персонажи — представители русского народа. В одних произведениях русская провинциальная культура «встречается» с мордовской, в других — мордовская культура вводится в контекст русской столичной культуры. Так, в «Семейной хронике» С.Т.Аксакова изображается встреча русского свадебного поезда жителями мордовской деревни: «Вся деревня от мала до велика... сбежалась к той избе, где должны были остановиться молодые. Софья Николаевна едва ли видела вблизи мордву, и потому одежда мордвок и необыкновенно рослых и здоровых девок, их вышитые красною шерстью белые рубахи, их черные шерстяные пояса, или хвосты, грудь и спина и головные уборы, обвешанные серебряными деньгами и колокольчиками, очень ее заняли»<sup>18</sup>. Описание мордовского костюма отличается здесь этнографической точностью: белый, черный и красный цвета широко распространены в цветовой гамме мордовской женской одежды. Все исследователи, касавшиеся мордовского костюма, отмечали в нем и обилие различных металлических украшений. В этом эпизоде подчеркнуто взаимное доброжелательство представителей двух народов и интерес русской женщины к мордовскому костюму. Обращает на себя внимание и введение описания мордовского костюма в изображение праздника — его яркость и необычность как бы оттеняют праздничность происходящего.

В романе И.И.Лажечникова «Ледяной дом» мы видим подобную ситуацию. Среди представителей народов, населяющих различные провинции России и привезенных в Петербург для участия в столичном празднике, есть и мордовка. Мордовский женский костюм изображен здесь очень детально: «...мордовка в рубашке, изпещренной по плечам, рукавам и подолу красною

шерстью, как будто она исписана кровью; грудь ее отягчена серебряными монетами разной величины в несколько рядов; в ушах ее по шару из лебединого пуху, а под ним бренчат монеты, как бляхи на узде лошадиной»<sup>19</sup>. В этом описании, как и в «Семейной хронике» С.Т.Аксакова, обращается внимание на характерное для мордвы обилие шумящих и звенящих украшений. Исследовательница мордовского искусства Т.А.Крюкова пишет по этому поводу: «“Мордовку сначала услышишь, а потом увидишь”, — говорили о старинном мордовском костюме... соседи русские»<sup>20</sup>. Отмечены в данном описании и мордовская вышивка, и специфические для мордвы ушные украшения, сделанные из пуха. О подобных украшениях писали еще этнографы XVIII в., например И.И.Лепехин<sup>21</sup>. И.И.Лажечников «сталкивает» в романе провинциальную и столичную культуру и говорит о живой эмоциональной реакции жителей столицы: «...разнообразие одежд... имело такую занимательность, что действительно могло оковать всякое прихотливое внимание»<sup>22</sup>.

Если в произведениях Аксакова и Лажечникова мордовский костюм вызывает у русских людей, увидевших его, только интерес и желание познакомиться с ним, понять его особенности, то в романе В.И.Костылева «Иван Грозный» он связан с иными, более сильными чувствами. Один из персонажей романа — мордовская девушка Охима. Ее образ овеян фольклорной стихией — в ее уста вложены предание о походе Ивана Грозного на Казань, отрывки из мордовской свадебной поэзии. По ходу действия романа она встречается с русским крестьянином Герасимом и ее внешность вызывает у него восторженную эмоциональную реакцию: «Высокая, стройная, чернوبرовая (ой, вот так девка!), одета в лиловую бархатную душегрею поверх длинного белого шущпана, расшитого широкими синими узорчатыми полосами на подоле. Простой белый кокошник». Герасим говорит своему другу Андрею об Охиме: «Мордовка! Вот так чудо! Не могу я тебе и рассказать, какая! Колос наливной, ягода сада райского»<sup>23</sup>. Героиня романа напоминает персонажей мордовских фольклорных произведений (песен, сказок, преданий), которым свойственна идеализация внешности и костюма. Как пишет исследователь мордовского устного народного творчества А.И.Маскаев, «идеализацией национального костюма... народная песня идеализирует и самого героя»<sup>24</sup>.

У героев Аксакова, Лажечникова и Костылева мордовский женский костюм вызывает положительные эмоции различной интенсивности. Иная ситуация в рассказе И.А.Бунина «Мордовский сарафан». Герой рассматривает мордовский сарафан, сделанный руками знакомой, — «длинный балахон из суровой

крестьянской холстины с нашивками и вышивками на плечах, на рукавах, на груди и на подоле темно-коричневыми и кубовыми шелками». Эта одежда вызывает у героя чувство страха. Он называет мордовский сарафан «чем-то странным и страшным», «чем-то мрачным, древним и как будто гробовым», «чем-то жутким»<sup>25</sup>. Таким образом, если в романах Аксакова, Лажечникова и Костылева мордовский костюм ассоциируется с чем-то светлым и радостным (свадьба, праздник, вид цветущей мордовской девушки), то у Бунина — с мраком и смертью. Очевидно, это можно объяснить общим отношением Бунина к народным представлениям о природе и отражающим их верованиям, ритуалам и костюму как к атрибутам темных разрушительных сил (повести «Деревня» и «Суходол», стихотворение «Сапсан» и др.).

До сих пор мы говорили о мордовском женском костюме. В поэме К.К.Случевского «В снегах» изображен мордовский мужской костюм. Герой поэмы — мордвин Андрей. Автор-повествователь (подразумевается, что он носитель русской культуры), представляя его читателю, обращает внимание на его одежду. При этом слова автора наполнены положительной экспрессией — ему нравятся мордовские узоры: «Держится плотно, сроднившись с холстом/Красною ниткой и синим шнурком/Славный рисунок каймы у рубахи!/Пояс, по поясу белые бляхи»; рубашка мордвина «...с пестрой каймой/Полной полосок, кружочков, крестов»<sup>26</sup>. Мужская мордовская рубашка имела, как правило, шейный вырез, украшенный вышивкой в виде ромбов, крестов и квадратов, или была отделана тканями полосами. Неотъемлемой частью мужского костюма являлся пояс<sup>27</sup>.

Как видим, русские писатели моделируют различные варианты вхождения знаковой системы мордовского национального костюма в культурное сознание русских людей. У героев разных произведений он вызывает неодинаковые эмоции — от восторга до ужаса. Каждый оценивает информацию, содержащуюся в форме, расцветке и украшениях мордовского костюма, по-своему, в зависимости от индивидуальных особенностей, взглядов и ситуации. Заметим, что, по словам М.М.Бахтина, «два сопоставленных чужих высказывания, не знающих ничего друг о друге, если только они хоть краешком касаются одной и той же темы... неизбежно вступают друг с другом в диалогические отношения»<sup>28</sup>. Таким образом, в этой группе текстов наблюдается интенсивный диалог, в центре которого оказывается знаковая природа мордовского народного костюма.

К третьей группе отнесены произведения русских писателей, в которых мордовский костюм представлен в контексте



изображения мордовских народных ритуалов. В мордовской ритуальной практике «мы находим единство различных... видов искусства-действия (пляска, пантомима и т.д.), словесного творчества (поэзия, хор и т.д.), музыки и других»<sup>29</sup>. К этим видам искусства относится и костюм. По мнению Т.П.Прокиной, «одежда как бы являлась посредником связи с “высшими силами”», ее «орнамент... воспринимал информативно-магические качества»<sup>30</sup>. Таким образом, именно в контексте обряда наиболее ярко выявлялись знаковые, текстуальные качества национальной одежды.

В основе традиционных мордовских культов лежит поклонение персонифицированным силам природы, поэтому в изображении русских писателей олицетворенное описание природы сочетается с описанием костюма и ритуальных действий. Так, в повести Ал.Алтаева «В дебрях мордвы», посвященной детским годам патриарха Никона, значительное место занимает изображение мордовских обрядов. Например, здесь описан мордовский молян: «Была цветущая весна, земля справляла свою свадьбу с солнцем, был чудесный светлый день, когда вся мордва молилась прекрасной, вечно юной богине Анге-Патяй, и в честь нее мордовские девушки пели песни. И голоса их сливались с тысячеголосыми звуками зеленого леса... На солнце ослепительно блестели длинные бисерные серьги женщин и девушек, старинные серебряные деньги на их шеях, пестрели высокие девичьи головные уборы, перевитые лентами и стеклярусом»<sup>31</sup>.

По мнению исследователя мордовской мифологии Т.Н.Девяткиной, в мордовском женском костюме «заложена глубокая символика». Украшения (монеты, серьги, броши) способствуют тому, что «женщины или девушки становились по внешним признакам в один ряд с божествами»<sup>32</sup>.

В другом месте повести объектом изображения становится одежда мордовского колдуна Верьнишки. Его внешность и костюм необычны: «...показался громадный мордвин в белом холщовом балахоне с большими серебряными бляхами на груди; на голове его был меховой колпак»<sup>33</sup>. Колдуны — носители архаических традиций, тайных знаний, поэтому в их одежде можно увидеть следы далекой архаики. Как свидетельствуют результаты археологических исследований, металлические бляхи были характерной деталью древнего мордовского костюма<sup>34</sup>.

В романе В.И.Костылева «Жрецы» подробно описан молян мордвы-терюхан. Здесь также изображению национальной одежды уделяется значительное внимание: «Поверх кафтанов мужчины одели белые балахоны — шушпаны, опоясанные розняком с красными, распущенными по бедрам кистями. У женщин

поверх длинных белых рубах, расшитых цветными узорами в подоле, накинута была полукафтаны, пестрые, яркие, изукрашенные всевозможными узорами, а на головах — обсыпанные раковинами и украшенные нитяными кистями венцы. Девушки — в длинных белых рубахах, похожих на мешки с разрезом на груди, но и у них низы рубах и рукавов сверкали красочными цветами, причудливыми вышивками, вместо кафтана были накинута на плечи узкие до пояса, но расширяющиеся книзу сермяги из белого самотканого сукна, а на сермягах снова и снова узоры из шнура и раковин и всяческих блесток. На ходу звенели серебряные монеты и раковины, шелестели бисерные нити, облекавшие груди и спины женщин и девушек, спускаясь с шеи, с парчового ожерелья-фибулы»<sup>35</sup>. Описание костюма здесь очень детальное, отмечены многие характерные черты одежды мордвы-терюхан — белая распашная одежда — шушпан, своеобразная праздничная одежда — сермяга, пояс с кистями — розняк, особые виды головных уборов и украшений, обилие узоров на одежде. Эти особенности терюханского народного костюма неоднократно отмечались этнографами<sup>36</sup>.

Как и Ал.Алтаев, Костылев акцентирует внимание на природе — священном дубе мордвы, окружающих его деревьях, на фоне которых происходит обряд жертвоприношения и обращения к божествам. Ношение ритуальной одежды уподобляет людей мордовским божествам и, по мнению носителей традиционных мордовских культов, облегчает общение с ними.

К этой же группе можно, на наш взгляд, отнести и стихотворения талантливого поэта есенинского круга А.Ширяевца, посвященные мордовским женщинам. В стихотворении «Мордовка» лаконично и в то же время подробно описана одежда мордовской девушки. Она введена в контекст изображения жизни традиционной мордовской деревни: «На белой узорной рубахе/Монет и ужовок не счесть!/Румяна... Вот кинутся свахи!/А косы — одной не заплесть!/А голос — певучий и зычный:/Как выйдешь с подругами петть,/Заслушался б город столичный,/Заслушался б сам Кереметь!/Пусть зимнее солнце так тускло,/Пусть снежная вьюга пушит, —/Напаришь похмельного сусла/И выпьешь — огонь пробежит!/Ты чтишь и иконы и мощи,/Обедню, молясь, простоишь.../Кто ж тянет в священные рощи?/Кому заклинанья творишь?»<sup>37</sup>. В немногих строках, начинающихся описанием одежды, отражены и мордовская вышивка, и украшения из монет и раковин — ужовки, и физический облик мордовки, и мордовское двоеверие, и изготовление традиционных напитков, и особенности исполнения национальных песен.

В другом стихотворении с тем же названием ритуально-магическая природа мордовского костюма оттенена еще сильнее: «На синей опушке,/Березам сродни,/Сияет твой шушпан,/Узоры — огни!/Не тянет в деревню —/В лесной бы прибой!/Какою-то древней/Цветешь ворожкой!»<sup>38</sup>. Сближение мордовского женского костюма с березой, как нам представляется, традиционно для мордовского фольклора. Оно часто встречается в народной поэзии. Широко распространена в мордовском фольклоре песня, сюжет которой состоит в том, что под березой сидит девушка и вышивает белую одежду. Эта песня встречается в различных вариантах<sup>39</sup>.

Итак, познакомившись с несколькими вариантами изображения мордовского народного костюма в произведениях русских писателей, мы приходим к следующим выводам. Будучи неотъемлемой частью культуры, русская литература участвует в сложном культурном диалоге двух соседствующих народов — русского и мордовского. Знакомство с украшениями и предметами национальной одежды мордвы, ее знаковой системой и ритуальной ролью дало возможность русским писателям вводить описание костюма в художественный контекст. В каждом произведении знакомость мордовского костюма, его «подразумеваемый текст» выявляются по-своему, сопровождаются различными эмоциональными проявлениями. Наконец, русские писатели, изображая мордовскую национальную одежду, вступают между собой в диалог, раскрывая русским читателям заложенные в мордовском народном костюме символику и его красоту.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. М., 1986. С. 354.
- <sup>2</sup> См.: Балашов В.А. Бытовая культура мордвы: традиции и современность. Саранск, 1991. С. 105—106.
- <sup>3</sup> См.: Мордовский народный костюм: Альбом/Сост. и авт. текста Т.П.Прокина, М.И.Сурина. Саранск, 1990. С. 10.
- <sup>4</sup> См.: Девяткина Т.П. Мифология мордвы. Саранск, 1998. С. 306—308.
- <sup>5</sup> Устно-поэтическое творчество мордовского народа. Саранск, 1977. Т. 1, кн. 2. С. 245.
- <sup>6</sup> См.: Девяткина Т.П. Указ. раб. С. 307.
- <sup>7</sup> См.: Устно-поэтическое творчество... 1981. Т. 7, ч. 3. С. 126.
- <sup>8</sup> См.: Девяткина Т.П. Указ. раб.
- <sup>9</sup> Бахтин М.М. Указ. раб. С. 297.
- <sup>10</sup> Там же. С. 301.
- <sup>11</sup> Богданов А.А. Избр. проза. М., 1960. С. 202.
- <sup>12</sup> Горький А.М. Полн. собр. соч. М., 1972. Т. 15. С. 153.

- <sup>13</sup> Там же. 1973. Т. 18. С. 104—105.
- <sup>14</sup> Дедюхин Б.В. Чур меня: Роман. Саратов, 1982. С. 179.
- <sup>15</sup> Каратеев М.Д. Русь и Орда. М., 1991. Т. 1. С. 259.
- <sup>16</sup> Куприн А.И. Собр. соч.: В 6 т. М., 1958. Т. 6. С. 491.
- <sup>17</sup> Федин К.А. Города и годы. Братья. М., 1974. С. 263.
- <sup>18</sup> Аксаков С.Т. Семейная хроника. Детские годы Багрова-внука. М., 1982. С. 135—136.
- <sup>19</sup> Лажечников И.И. Ледяной дом. М., 1956. С. 51.
- <sup>20</sup> Крюкова Т.А. Мордовское народное изобразительное искусство. Саранск, 1968. С. 62.
- <sup>21</sup> См.: Документы и материалы по истории Мордовской АССР. Саранск, 1940. Т. 2. С. 140.
- <sup>22</sup> Лажечников И.И. Указ. раб. С. 50.
- <sup>23</sup> Костылев В.И. Иван Грозный: Роман-трилогия. Саранск, 1987. Кн. 1. С. 22—23.
- <sup>24</sup> Маскаев А.И. Мордовская народная эпическая песня. Саранск, 1964. С. 185.
- <sup>25</sup> Бунин И.А. Соч.: В 3 т. М., 1982. Т. 2. С. 381.
- <sup>26</sup> Случевский К.К. Стихотворения. Поэмы. Проза. М., 1988. С. 281, 302.
- <sup>27</sup> См.: Белицер В.Н. Народная одежда мордвы. М., 1973. С. 31.
- <sup>28</sup> Бахтин М.М. Указ. раб. С. 310.
- <sup>29</sup> Самородов К.Т. Мордовская обрядовая поэзия. Саранск, 1980. С. 34.
- <sup>30</sup> Прокина Т.П. Народное искусство//Мордва: Ист.-культур. очерки. Саранск, 1995. С. 485, 491.
- <sup>31</sup> Алтаев Ал. В дебрях мордвы: Детство патриарха Никона. Саранск, 1991. С. 23—25.
- <sup>32</sup> Девяткина Т.П. Указ. раб. С. 308.
- <sup>33</sup> Алтаев Ал. Указ. раб. С. 52.
- <sup>34</sup> См.: Документы и материалы... Т. 1. С. 75, 103—104, 108.
- <sup>35</sup> Костылев В.И. Жрецы: Роман. Саранск, 1986. С. 75.
- <sup>36</sup> См.: Маркелов М.Т., Толстов С.П. К истории терюханской народной культуры//Этнография. 1928. № 2, кн. 6. С. 113—115; Белицер В.Н. Указ. раб. С. 88, 187; Прокина Т.П., Сурина М.И. Указ. раб. С. 287—289.
- <sup>37</sup> Ширяевец А. Песня о Волге: Стихи и поэмы. Куйбышев, 1980. С. 26.
- <sup>38</sup> Там же. С. 67.
- <sup>39</sup> См.: Устно-поэтическое творчество... 1965. Т. 2. С. 204, 239, 240, 242, 243.

Поступила 16.02.2000.

ЛУНЕВ А.П. *Государственное управление системой высшего образования в регионе. — Астрахань: Астрахан. гос. пед. ун-т, 1999. — 281 с.*

Новая книга А.П.Лунева посвящена тому, какими должны быть современная роль и логика действий государства в управлении высшим образованием. Автор совершенно верно начинает осмысление этих вопросов с того, что государство может и должно влиять на спрос на образование, способствовать и поощрять появление раннего и усложненного спроса на высшее образование, улучшать само качество спроса (С. 69). Выявлен ведущий инструмент современной активной политики вузов — поиск и наращивание своих конкурентных преимуществ, причем в конкретном регионе. Лидерами в этом движении, безусловно, становятся вузы, которые всерьез занимаются диверсификацией по образовательным траекториям.

Не случайно особое внимание автор уделяет вопросу эффективности высшего образования в регионе. Здесь современное направление решения проблем он справедливо видит в практическом применении теории человеческого капитала, во взаимосвязи образования и занятости, прагматичном сопоставлении «цены образования» и ожидаемого от него дохода (С. 86), в том, какими будут сформированы студенческие ожидания. А.П.Лунев подчеркивает простую истину, особенно ярко проявляющуюся именно в сфере образования: жесткая конкуренция явно уступает по эффективности продуманному сотрудничеству, партнерству, вплоть до слияния вузов.

Правильно выбранная логика рассуждений естественно подводит автора и читателей к необходимости образовательного маркетинга как

стратегии развития современных российских вузов, к осознанию необходимости создания маркетинговых служб в вузах. Продумывая адекватные современным условиям организационные структуры таких подразделений, автор сосредоточивается на двух разновидностях — функциональной и рыночной структурах (С. 116—118). Между тем представляется, что упомянутые автором организационные структуры — не предел в такой высоко интеллектуализированной сфере, какой является образование. На помощь явно могут прийти еще более современные сетевые организационные структуры, включающие динамичные формы взаимодействия вузов, НИИ, КБ, других организаций, занимающихся производством новых знаний и заинтересованных в их репродукции. Именно сетевые оргструктуры, не имеющие единого «хозяина», но гибко отзывающиеся на потребности регионального сообщества, полноценно использующие региональный потенциал и вместе с тем открытые для межрегионального и глобального взаимодействия, могут служить ведущим инструментом многократного повышения эффективности рыночной деятельности вузов.

В книге А.П.Лунева сформулировано немало других ценных идей. Одна из них — идея об оценке конкурентоспособности вуза по доле экспортируемых образовательных услуг, или иначе — по масштабам обучения иностранных граждан. Здесь автор совершенно справедливо настаивает на том, что экспортные виды российского образования должны отвечать стандартам и ожиданиям тех стран,

которые мы хотели бы видеть своими постоянными рынками сбыта отечественного образования (С. 126—127). Новая роль России, ее экспансия за рубеж могут и должны осуществляться не через экспорт революции, сырья, а именно через экспорт образования. Предоставить вузам помощь и льготы в этом деле, безусловно, достойная задача государства.

Таким образом, новая книга А.П.Лунева — конкретный шаг в направлении как формирования более качественного спроса на образование в России, так и эффективного повышения ее международного престижа благодаря усилиям в сфере образования. Пожалуй, единственное, что автору не удалось охватить, — это

материально-техническое и информационное обеспечение образования и соответственно роль государства в успешном решении данной проблемы. Однако это замечание не умаляет достоинств рецензируемой монографии, которая без сомнения будет полезна и руководителям системы образования, и будущим абитуриентам.

**А.П.ПАНКРУХИН,**  
заместитель заведующего  
кафедрой общего  
и специального менеджмента  
Российской академии  
государственной службы  
при Президенте РФ,  
доктор экономических наук,  
профессор

### ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОТВОРЧЕСТВА В РЕГИОНЕ

30 марта 2000 г. в Саранске состоялась научно-практическая конференция «Проблемы правотворчества в Республике Мордовия». Ее организаторами выступили Центр независимой правовой экспертизы, общественное учреждение «Народный дом», юридический факультет Мордовского государственного университета и Фонд «Евразия». В работе конференции приняли участие депутаты Государственного Собрания Республики Мордовия, представители Аппарата Главы, Правительства, судов, органов местного самоуправления, адвокатуры, общественных объединений, научных и учебных заведений республики. Конференция была посвящена памяти Андрея Вячеславовича Лукшина, председателя Комитета по законодательству и законности Государственного Собрания Республики Мордовия первого созыва.

С приветственным словом к участникам конференции обратилась зам. председателя Государственного Собрания Республики Мордовия Т.В.Тюрина, которая подчеркнула своевременность и значимость темы конференции. Она выразила также благодарность организаторам за внимание к неординарной личности А.В.Лукшина, много сделавшего для развития законодательства республики. Министр юстиции Республики Мордовия Ф.П.Девятаев приветствовал собравшихся от имени Главы и Правительства Республики Мордовия. Он отметил, что в регионе накоплен значительный опыт законодательной деятельности, который предстоит осмыслить и пожелал участникам конференции плодотворной работы.

Глубокий анализ системы законодательства субъектов Российской Федерации был представлен в докладе зав. сектором общей теории и социологии права Института государства и права РАН, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации С.В.Полениной. Система законодательства России, по ее мнению, выступает в виде трех основных структур — иерархической («вертикальной»), отраслевой («горизонтальной») и федеративной. Главная особенность последней состоит в том, что она охватывает две составные части — совокупность федеральных нормативных правовых актов различной правовой силы, изданных в пределах сферы исключительной компетенции федерации и в рамках совместного ведения федерации и ее субъектов (ст. 71 и 72 Конституции РФ), с одной стороны, и совокупность изданных каждым субъектом федерации законов и подзаконных актов — с другой. В докладе акцентировалось внимание на общих проблемах развития законодательства субъектов Российской Федерации.

Федерализм как форма и способ организации ряда современных государств получил освещение в докладе зав. отделением Историко-социологического института Мордовского государственного университета, кандидата политических наук И.В.Бахлова. Выступающий обратил внимание на методологию исследований политикотерриториальной организации государств. По его мнению, сравнительный анализ различных моделей федеративных государств, их динамики, выявление общего и особенного в эволюции федерации позволяют рассматривать федерализм сквозь призму происходящих в них изменений. Это приобретает особую актуальность для России, где в настоящее время про-

исходят сложные, часто противоречивые, процессы реформирования федеративных отношений.

Проблемам республиканского законодательства был посвящен доклад зав. кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета И.Г.Дудко. Он отметил, что в Мордовии сложился значительный массив собственного законодательства, который наряду с положительным опытом имеет ряд проблем. К ним относятся: нормативная незавершенность в определении юридической силы некоторых республиканских нормативных правовых актов; отсутствие важных законов, в частности закона о договорах и соглашениях Республики Мордовия; качество принимаемых законов и их эффективность; диспропорции в отраслях республиканского законодательства. Были высказаны конкретные предложения по совершенствованию законодательства республики.

Опыт законодательного процесса в регионе получил освещение в выступлении зав. юридическим отделом аппарата Государственного Собрания Республики Мордовия В.В.Алехина. Он проанализировал деятельность депутатского корпуса и структурных подразделений законодательного органа по вопросам подготовки, обсуждения и принятия законов и иных нормативных правовых актов Государственного Собрания республики.

Консультант управления по вопросам законодательства и правовой экспертизы Администрации Главы Республики Мордовия В.П.Кулясов остановился на некоторых аспектах участия органов исполнительной власти в республиканском законодательстве.

Технико-юридические аспекты законодательной деятельности Государственного Собрания Республики Мор-

довия стали предметом выступления специалиста республиканского Министративного управления юстиции С.В.Буянкиной.

Развитие финансового законодательства в регионе (история становления, особенности, проблемы, перспективы) получило освещение в выступлении начальника организационно-финансового отдела Министерства финансов Республики Мордовия А.В.Ладошкина.

Зав. кафедрой гражданского права и процесса Мордовского государственного университета В.В.Никишин остановился на проблемах формирования республиканского законодательства об охране окружающей среды. По его мнению, усилия республиканских законодателей должны быть сконцентрированы на развитии природоохранного законодательства.

Юрисконсульт НИИ региональной при Мордовском государственном университете Е.А.Демьянов затронул вопрос совершенствования республиканского законодательства по социально-демографическим проблемам в рамках Программы улучшения демографической ситуации в Республике Мордовия на 2001—2005 гг.

Вопросы правоприменения и совершенствования избирательного законодательства в регионе освещались в выступлении ст. преподавателя кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета, кандидата юридических наук М.В.Масловской.

Особый интерес вызвало выступление судьи Верховного Суда Республики Мордовия С.В.Александрова по проблемам применения судами общей юрисдикции республиканского законодательства. Выступавший обратил внимание участников конференции на несовершенство ряда положений законодательства, причем не только республиканского, но и федерального.



Общая характеристика применения законодательства Мордовии Арбитражным Судом республики дана в выступлении зам. председателя Арбитражного Суда Республики Мордовия В.Н.Савочкина.

В выступлении зав. кафедрой теории и истории государства и права Мордовского государственного университета А.Р.Еремина был рассмотрен ряд проблем нормотворчества органов местного самоуправления.

Проблемам правового регулирования институтов непосредственной демократии в республике посвятила свое выступление преподаватель кафедры государственного и административного права Мордовского государственного университета Е.Ю.Савинова.

Участники конференции высказали предложение о регулярном проведении межрегиональных конференций по различным проблемам правотворчества субъектов Российской Федерации.

**И.ИГОРЕВ**  
(г.Саранск)

### **МИНИСТР ОБСУЖДАЕТ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ С РУКОВОДИТЕЛЯМИ ОТРАСЛИ В РЕГИОНАХ «БОЛЬШОЙ ВОЛГИ»**

23 июня 2000 г. в Саранске состоялось заседание Ассоциации руководителей региональных органов управления образованием «Образование Большой Волги», в работе которого приняли участие министр образования Российской Федерации В.М.Филиппов и президент Ассоциации экономического взаимодействия «Большая Волга», Глава Республики Мордовия Н.И.Меркушкин.

Заседание открыл Н.И.Меркушкин. Он подчеркнул стратегическое значение опережающей модернизации отечественной системы образования как основы цивилизованной модернизации общества на современном этапе. Практически во всех республиках и областях, входящих в Ассоциацию «Большая Волга», накоплен значительный опыт реформирования региональных систем образования, их дифференциации и интеграции в едином общероссийском образовательном пространстве. Модернизация должна опираться на все положительное, что накоплено в решении задач развития социально ориентированного образования в стране и регионах.

Были заслушаны доклады министра образования Республики Мордовия В.В.Кадакина на тему «Совершенствование управления системой образования региона на основе внедрения общественно-государственной аттестации образовательных учреждений» и заместителя министра образования, науки и высшей школы Чувашской Республики В.В.Сапожникова на тему «О программе развития сельской школы в Чувашской Республике». Составился оживленный обмен опытом и мнениями по актуальным проблемам модернизации образования.

Затем выступил министр образования России В.М.Филиппов. Он ответил на поставленные участниками совещания вопросы. Основное внимание было сосредоточено на стратегических направлениях модернизации отечественной системы образования.

### **ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС ФИННО-УГРОВ**

2—4 февраля 2000 г. в Саранске прошла II Всероссийская научная конференция финно-угроведов. Ее учредителями выступили Правительство Республики Мордовия, Мордовский научно-исследовательский институт языка, литературы, истории и экономики, Мордовский государственный университет и Мордовский государственный педагогический институт.

В работе конференции приняли участие финно-угроведы практические из всех республик Урало-Поволжья, Москвы, Санкт-Петербурга и других научных центров страны, а также Финляндии и Эстонии.

Открыл конференцию заместитель Председателя Правительства Республики Мордовия С.М.Вдовин. Он огласил приветствие ее участников Главы республики Н.И.Меркушкина.

В докладах, прозвучавших на пленарном заседании, были затронуты наиболее актуальные проблемы филологии, истории и культуры финно-угорских народов. Так, декан филологического факультета Мордовского государственного университета профессор М.В.Мосин говорил о состоянии и перспективах развития мордовских (мокшанского и эрзянского) литературных языков. Профессор Сыктывкарского государственного университета В.А.Латышева рассказала о языке молодой поэзии коми. В докладе профессора К.Н.Санукова получили освещение основные этапы и тенденции изучения финно-угорских народов. Предметом доклада декана факультета национальной культуры Мордовского государственного университета В.С.Брыжинского стала мордовская народная игра как вид искусства.

Далее работа конференции продолжилась на секционных заседаниях. На секциях филологических наук были рассмотрены проблемы лексики и лексикографии, диалектологии и ономастики, фонетики, морфологии и морфонологии, синтаксиса и синтаксической стилистики, а также развития и

При этом подчеркивалось, что успех может быть обеспечен только на основе взаимопонимания структур власти и управления образованием на всех уровнях: от федерального центра до образовательного учреждения, академического сообщества и гражданского общества.

Доступность всем слоям общества высококачественного общего и профессионального образования должна стать главным ориентиром демократической социально ориентированной модернизации образования. В связи с этим предметом особого внимания должна стать судьба сельской школы, проблемы которой участники совещания обстоятельно обсудили в Пушкинской средней школе фермерского направления Ромодановского района Республики Мордовия. Участники совещания поддержали мнение В.М.Филиппова о том, что сельская школа должна стать ведущим социокультурным системообразующим центром в возрождении и развитии сельского социума.

В Доме культуры Мордовского государственного университета состоялась встреча участников совещания с академической общественностью Республики Мордовия. В.М.Филиппов на этой встрече активно поддержал опыт работы учебного округа при Мордовском университете и заявил, что это перспективная форма развития университетских комплексов во всех регионах страны.

На встрече были вручены награды министра образования Российской Федерации группе ведущих профессоров, преподавателей и учителей Республики Мордовия. Главе Республики Мордовия Н.И.Меркушкину было вручено благодарственное письмо коллегии Минобразования России за большой вклад в создание условий для развития образования в регионе.

В.М.Филиппов принял участие в открытии II Малых Олимпийских игр в Республике Мордовия.

В ходе совещания было высказано предложение продумать возможные варианты структурирования взаимодействия регионов в сфере образования в рамках федеральных округов.

**А.АЛЕКСАНДРОВ**  
(г.Саранск)

нормирования литературных языков, фольклора и литературоведения.

Проблемам ранней этнической истории финно-угорских народов, эпохи средневековья, вопросам материальной и духовной культуры, быта и хозяйства финно-угров были посвящены выступления на секциях исторических наук. Особый интерес вызвали доклады и сообщения в рамках секции «Финно-угорские народы в составе многонационального Российского государства». В выступлениях И.Е.Автайкина, В.Ф.Кирдяшова, В.Н.Бокина и др. затрагивались вопросы развития национальной культуры, права на самоопределение, а также национализма в финно-угорских республиках.

На педагогических секциях обсуждались проблемы, касающиеся национального и регионального компонентов в системе школьного и высшего образования, вопросы методики преподавания языка, литературы, истории в школах и вузах.

Экономическая тематика была представлена выступлениями о национальных и региональных особенностях экономической политики страны, национальных моделях рынков труда, современных миграционных процессах в регионах и др.

Подводя итоги конференции, участники отметили содержательность и конструктивность большинства выступлений. По их мнению, конференция явилась своеобразным трамплином в подготовке 9-го Международного конгресса финно-угроведов, который пройдет в августе 2000 г. в эстонском городе Тарту. Таким образом, главная цель конференции — апробация научных идей, новых разработок, которыми занимаются финно-угроведы страны, — была достигнута.

**В.Ф.КИРДЯШОВ,**  
кандидат философских наук,  
доцент  
(г. Саранск)

### МОРДОВСКАЯ МУЗЫКА: ПРОБЛЕМЫ ТВОРЧЕСТВА

С 23 по 26 декабря 1999 г. в г.Саранске проходили Дни мордовской музыки, приуроченные к 40-летию Союза композиторов России. Инициатором проведения мероприятия, в рамках которого состоялись концерты, научная конференция, «круглый стол», пленум Союза композиторов Республики Мордовия, выступил Мордовский государственный университет.

Конференция объединила усилия широкого круга специалистов, вызвала живой интерес не только у музыкантов, но и у культурологов, исследователей народной духовной культуры, филологов. В ней приняли участие музыковеды, композиторы, деятели хорового искусства, преподаватели музыкальных и общеобразовательных школ, музыкального училища им. Л.П.Кирюкова, ученые Мордовского государственного университета, НИИ языка, литературы, истории и экономики при Правительстве Республики Мордовия. На пленарных и секционных заседаниях они обсудили важнейшие аспекты музыкальной культуры республики.

Открывая Дни мордовской музыки, первый проректор Мордовского государственного университета Н.Е.Фомин отметил, что они являются ярким событием в культурной и научной жизни республики. Уже сама проблематика научной конференции — «Музыкальное искусство Мордовии в контексте современной культуры» — неординарна, поскольку впервые рассмотрение вопросов вынесено в плоскость системного осмысления проблем мордовской музыкальной культуры во взаимосвязи всех основных ее составляющих: этномузикологии и общего музыкознания, композиторской и исполнительской практики, музыкального образования.

С основным докладом выступил профессор Н.И.Бояркин. Он подчеркнул, что на пороге нового столетия

важно осмыслить, что представляет собой мордовская музыка сегодня, какие достижения она имеет, что ей мешает плодотворно развиваться, каким представляется ее облик в XXI веке.

Важнейшей и во многом определяющей частью современной музыкальной культуры Мордовии, как отмечалось в докладе профессора И.И.Земцовского, остается народное искусство, и прежде всего поразительное по красоте, развитости и стройности искусство многоголосного хорового пения — уникальное не только среди финно-угров, но и в мировой музыкальной культуре. Необходимость его изучения и сохранения для последующих поколений как искусства высокого художественного идеала важно и для дальнейшего развития профессиональной культуры.

По мнению профессора Н.Ф.Мокшина, мордовская народная музыка потому имеет такую большую общественно-художественную значимость, что она своими корнями уходит в историю и быт народа, в его древнюю философию. Изучение информативности, синкретической природы, способов художественного отображения чрезвычайно важны не только для истории и теории музыки, но и для смежных наук: этнологии, философии, эстетики и культурологии.

Не случайно, как говорилось в докладе доцента Л.Б.Бояркиной, проблемы мордовской музыки, более века разрабатываемые в западной этномузикологии и в современной сравнительной мировой фольклористике, привлекают внимание крупнейших исследователей (Л.Викар, Х.Бооне, И.Рюйтел, И.Саастамойнен, Т.Лейсио, К.Дахлблом и др.).

Музыкальный фольклор — это синтез мелодии, поэтического слова, исполнительского искусства. О важности сохранения песенных произведений народа в комплексе их компонентов говорил профессор О.Е.Поляков, реализовавший идею сохранения

мокшанского народного говора в антологии «Памятники мордовского народного музыкального искусства».

Музыкальная культура Мордовии испокон веков развивалась в тесном взаимодействии с музыкой славянских и тюркских народов. Этим важным проблемам были посвящены яркие доклады молодых ученых, собирающих музыкальный фольклор народов республики, — председателя студенческого музыковедческого общества университета Е.В.Кудеровой и преподавателя А.Х.Коряковой.

Интерес участников конференции вызвали выступления по проблемам профессиональной культуры и образования, с которыми выступили профессор В.С.Брыжинский, Н.И.Вороница, доценты Г.Г.Вдовин, С.С.Молина, Т.И.Одинокова, преподаватели Т.В.Буянова, Т.Н.Гулая, А.В.Ерастова, Е.Е.Ямпольская, музыкальный критик Н.М.Ситникова и др. По их мнению, осмысление процессов, происходящих в современной культуре, подводит к необходимости решения не только творческих задач, но и организационных проблем совершенствования музыкально-образовательной системы в республике на основе глубокой интеграции, которая возможна в условиях Учебного округа Мордовского университета как основного центра национальной культуры, располагающего значительным потенциалом высококвалифицированных специалистов.

Выступая на заседании «круглого стола», организованного в рамках конференции, секретарь Союза композиторов России И.А.Арсеев отметил, что четкие ориентиры, выработанные конференцией, будут способствовать плодотворному развитию мордовской профессиональной композиторской школы, переживающей период поисков новых путей в творчестве.

Ярким событием в рамках Дней мордовской музыки стали концерты художественных коллективов факультета национальной культуры Мор-

довского университета. Дело не только в том, что хоровая капелла, ансамбль «Пазморо» и солисты обладают высокой профессиональной культурой исполнения. Наряду с пропагандой музыки мордовских композиторов Л.Кирюкова, Л.Воинова, Г.Сураева-Королева, Г.Вдовина и др. они ведут большую изыскательскую работу, в частности возвращают в современную культуру неоправданно забытые талантливые сочинения на мордовскую тему русских композиторов М.Душского, В.Трошина, С.Евсеева и др.

Подлинным открытием для слушателей явилось первое исполнение хоровой капеллой сюиты «Мордовские песни» Д.Мелких и обработок мордовских песен И.Ильина, прозвучавших на сценах МГПИ им. М.Е.Евсеева, в школах, а также на открытии Дней мордовской музыки в зале Дома культуры университета. Появление в последнее десятилетие хоровой капеллы университета (худрук и гл. дирижер профессор Н.И.Бояркин, дирижер-хормейстер С.С.Молина, концертмейстер Л.Б.Бояркина) способствует развитию не только исполнительского искусства, но и композиторского творчества. Важно отметить, что капелла большое внимание уделяет исполнению сочинений молодых авторов, студентов-дирижеров, осваивающих композицию под руководством мордовского композитора Г.Вдовина.

Дни мордовской музыки — не первое подобное мероприятие, организованное университетом. Известны и другие важные форумы, ставшие за последние годы традиционными. Это ежегодные конференции (в том числе конференции молодых музыковедов республики), весенние фестивали детской и юношеской хоровой музыки «Молодые голоса», интенсивная концертная деятельность хоровой капеллы университета, семинары для учителей музыкальных и общеобразовательных школ, средних специальных заведений и пр. Все это способствовало тому, что университет за последние годы стал центром национальной культуры. Он оказывает влияние на формирование перспективных методик музыкального обучения молодежи, выпуск учебной и научной музыкальной литературы.

Разумеется, не все проблемы музыкальной культуры республики нашли отражение в Днях мордовской музыки. Однако важно то, что в республике, наконец, появился центр, который способен объединить усилия исследователей, критиков и вести систематическую работу по изучению истории мордовской музыки, процесс ее современного развития.

**Н.Е.БУЛЫЧЕВА,**  
музыковед,  
аспирант кафедры  
народной музыки  
МГУ им. Н.П.Огарева

**ПОЛУТИН С.В.** *Молодежь в системе социального воспроизводства: Социол. анализ.* — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. — 220 с.

Рассматриваются актуальные вопросы социального воспроизводства молодежи, региональная специфика формирования ее социального статуса. Предлагается концептуальная модель социальной поддержки молодежи.

Адресована всем, кого волнуют проблемы социального становления молодого поколения россиян.

**Политология: Учеб.** / Под ред. Д.В.Доленко. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. — 408 с.

Освещены основные темы политической теории применительно к современной России.

Предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей и тех, кого интересуют проблемы политики.

**Правотворчество в Республике Мордовия** / Под ред. И.Г.Дудко. — Саранск: Тип. «Красный Октябрь», 2000. — 192 с.

Обобщен опыт законодательной деятельности Государственного Собрания Республики Мордовия. Дается развернутая характеристика отраслей законодательства.

Адресована работникам органов государственной власти, местного самоуправления, депутатам, преподавателям вузов, докторантам, аспирантам, студентам, а также всем, кто интересуется вопросами правотворчества.

**НЕРЕТИНА Е.А., ФОМИН А.П., МАЙКОВА С.Э., ОКУНЕВ Д.В.** *Социальное управление организацией.* — Рузаевка: Тип. «Рузаевский печатник», 1999. — 187 с.

Изложены современные теоретические и практические подходы к организации социально-трудовых отношений и управлению персоналом. Обоснована необходимость перехода российских предприятий на новую систему управления, базирующуюся на социальной парадигме.

Предназначена для научных работников, аспирантов, студентов, руководителей предприятий, организаций, их функциональных служб, слушателей ФПК.

**Программно-целевое регулирование социально-экономического развития регионов** / Гуськова Н.Д., Коваленко Е.Г., Кормишкина Л.А. и др. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1999. — 140 с.

Изложены теоретические основы программно-целевого регулирования социально-экономического развития регионов. Рассмотрены сущность, принципы и функции прогнозирования, его виды и методы. Обоснованы место и роль федеральных программ в региональной политике России.

Адресована руководителям и специалистам экономических служб организаций, научным работникам, аспирантам и студентам, обучающимся по экономическим специальностям.

---

**ABSTRACTS**
**Together We'll Be Able to Change Our Life for the Better.**

V.V.Putin's address at the ceremony of his inauguration for the post of President of the Russian Federation on 7 May 2000.

**National Security Conception of the Russian Federation.**
**V.V.Putin. State Power Must Be Acting!**

The RF President's TV-address to the citizens of the country.

**On the RF President's Representatives Plenipotentiary in the Federal District.**

Decree of the RF President of 13 May 2000 № 849.

**S.V.Polenina. The RF Subjects' Legislation System.**

Legal acts co-ordination and subordination relations in the System of Federal and Regional Legislation are analysed. Measures for controllability increase in the RF Legislation System are proposed.

**I.G.Dudko. The RF Subjects' Laws Being Issued and Put into Effect.**

Established by Legislation and assembled in practice the order of issuing and putting into effect the RF Subjects' Laws is analysed. The problems of authenticity of the Laws published in the RF Subjects' languages are considered.

**V.A.Kazeev, E.V.Trunina. Problems and Perspectives of Customs Legislation Improvement.**

Some clauses of the RF Customs Code, out of date from the point of view of modern social and economical conditions, are analysed. Measures aimed at the efficiency increase of the Customs are offered.

**Action Programme of the Russian Federation and Republic Belaruss on Realization of Clauses of the Treaty of Alliance.**
**V.V.Putin. The Revival of Russia is Impossible without New Relation towards the Teacher.**

Speech at the All-Russian Pedagogical Workers' Meeting on 15 January 2000.

**V.M.Philippov. Russian Education: Present State, Problems, Perspectives.**

Report at the All-Russian Pedagogical Workers' Meeting on 15 January 2000.

**Address of the All-Russian Pedagogical Workers' Meeting Participants to Deputy President, the RF Government and the Council of Federation.**
**On Main Activities of the RF Education Ministry in 2000 and Immediate Measures on their Realization.**

Order of the RF Education Ministry of 10 March 2000 № 727.

**Education Modernization.**

A variant for reforming the Education System in Russia.

**The Leading Role of Universities in Social and Economic Development of Russia.**

Materials review of the scientific and practical conference "On the Role of Universities in Social and Economic Development of the RF Republics" held on 25—27 May 2000 in Elista (Republic Kalmykiya).

**State Educational Standard of Higher Education and Approximate Curriculum for the Speciality «Regionology».**
**G.V.Korablyova. Structural Innovational Alterations in the System of General Education Schools (after the example of the Uralsky Region).**

The process of streamed education (formation of profile classes, classes with the profound study of different subjects, colleges, lyceums, gymnasias, etc.) is considered. Positive and negative points of this process are highlighted.

**O.M.Krivoshapkina. To the Problem of National and Regional Component of Higher Professional Education.**

An attempt to figure out some problems of elaboration and realization of national and regional component of Higher Professional Education (purposes and tasks, contents, levels and methods of realization, demands to preparation level of specialists) is made.

**On Awarding Obninsk with the Status of a Science-City.**

Decree of the RF President of 6 May 2000 № 821.

**Interaction in the Sphere of Scientific and Technical and Innovational Activity between the RF Ministry of Science and Regions.**

Materials of the Science Ministry Board meeting held on 7 April 2000.

**G.A.Kitova, V.V.Cherkasov. Federal Centres of Science and Higher Technologies: Problems of Formation.**

The approach to Federal Centres of Science and Higher Education creation in response to the general context of the State scientific and technical policy for the following years is offered. The differences of the approach from the mechanism of the Federal Centres Creation set by the corresponding Resolution of the RF Government are considered. Problems of realization of this Resolution, causes for their arising and possibilities for their solving are exposed and appreciated.

**L.V.Marabayeva. Role of Innovations in the Economic Potential Development of the Region.**

Innovational conditions for the Economic Potential Development in Republic Mordovia are analysed. As a typical example of solving the whole complex of innovational activity problems the experience of Samarskaya Region is given.

**Even the Most Powerful and Professional Government Won't Solve National Problems without the Support of the Whole Society.**

M.M.Kasyanov's speech in the State Duma on 17 May 2000.



**E.V.Agitaev. Problems of Population Employment: Ethnoregional Aspect.**

Employment problems of native scanty Northern people representatives are analysed. Ways for their solvating are offered. Special attention is paid to the point of traditional natural resources usage of native scanty peoples and offering proper conditions for their original labour.

**N.V.Ryskin, A.N.Frolov. Improvement of the System of State Government of Regional Resources in Land.**

The situation on land resources regulation in Republic Mordovia is considered. Measures aimed at the economically proved and realistic conditions for civil and legal operation of land creation, the increase of budget income of their usage are offered.

**E.Y.Balashova, S.G.Zemlyanukhina, E.A.Neretina, E.V.Ogurtzova. Russian Regions in the Context of Human Development Conception.**

The index of human potential development in the number of the RF Regions from the point of view of the Human Development Conception is analysed.

**S.V.Polutin. Regional Youth Subsocium as a Category for Sociological Analysis.**

The notion of "regional youth subsocium" is under review. Main functions of the regional youth subsocium are exposed. Sociological approach to the problems of its social development provision are offered.

**A.M.Trofimov, R.S.Petrova. Socio-Ecological and Economic Systems as the Object for Regional Policy.**

The necessity of socio-ecological and economic approach to the regional policy elaboration is substantiated. Principal propositions for socio-ecological and economic realization in Republic Tatarstan are set forth. The integral socio-ecological and economic characteristic of the region is given.

**G.V.Karpunov. Mordovian National Costume in the Works of Russian Writers (to the point of intercultural dialogue).**

The interpretation of the symbolic system of Mordovian National Costume in the works of Russian Writers (Aksakov, Altayev, Bunin, Kostylyov, Shiryavetz, etc.) is analysed. Different variants of Mordovian National clothes representation depending on the degree of the symbolic meaning of the National Costume understanding are distinguished.

**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 2001 г. — 40 руб.

Индекс журнала **73335**

## АВТОРАМ

\* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей — до 12 м. с., рецензий — до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала или помещены на дискете. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

\* В аннотации (8—10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.

\* Рукописи рецензируются.

\* В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), 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.Н.Маскаева*  
Макет *И.А.Пакшиной*  
Перевод аннотаций *С.И.Лягущенко*

---

Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г. Сдано в набор 27.04.2000. Подписано в печать 22.06.2000. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 18,60. Уч.-изд. л. 18,61. Усл. кр.-отт. 18,98. Тираж 1500 экз. Заказ № 4010.

---

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.

**2/2000**

**Индекс 73335**

**ISSN 0131—5706 Регинология, № 2/2000, 1—320**

**2**

**Р  
Е  
Г  
И  
О  
Н  
О  
Л  
О  
Г  
И  
Я**

**2000**