

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический
журнал

Учредители:

Министерство
образования
Российской
Федерации

Министерство
промышленности,
науки и технологий
Российской
Федерации

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

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

3/2001
(№ 36)

СОДЕРЖАНИЕ

- 3 Стратегические ориентиры региона (проект для обсуждения)

Проблемы федерализма

- 14 **О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.** Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 г.Москва

- 52 **В.А.Ковалев.** «Не-московский» политический процесс: факторы трансформации и перспективы изучения

Территориальное управление

- 66 **Рекомендации Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия»** (г.Саранск, 3 июля 2001 г.)

- 72 **Г.Б.Романовский.** Реформирование органов исполнительной власти Архангельской области

- 79 **Н.В.Чих.** О некоторых проблемах применения норм уголовного законодательства Российской Федерации

- 90 **Е.Г.Коваленко, О.Ю.Якимова.** Информационное обеспечение управления регионом

Образование: региональный аспект

- 96 **О федеральной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001—2005 годы)».** Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2001 г. № 629 г.Москва

- 121 **Об университетских комплексах.** Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 676 г. Москва

- 123 **Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования.** Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 505 г.Москва

- 131 **О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.** Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 606 г.Москва

- 139 **О программе развития системы непрерывного педагогического образования в России на 2001—2010 гг.** Приказ Министерства образования Российской Федерации от 24 апреля 2001 г. № 1818 г.Москва

- 156 Об утверждении Положения о порядке проведения эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования. Приказ Министерства образования Российской Федерации от 21 мая 2001 г. № 2093 г. Москва
- 161 Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения). Приказ Министерства образования Российской Федерации от 2 июля 2001 г. № 2574
- 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
- 168 Интеграция региональных систем образования. Материалы 3-й Всероссийской научно-практической конференции «Интеграция региональных систем образования» (г. Саранск, 1—2 октября 2001 г.)
- Научно-техническое развитие и сотрудничество**
- 174 Концепция научно-инновационного развития Республики Мордовия
- 185 Е.Е.Смирнов, А.П.Павлов. Проблемы информационной безопасности предприятия
- Экономика региона**
- 198 Основные показатели социально-экономического положения регионов Российской Федерации в I полугодии 2001 г.
- 215 Об утверждении Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2001 г. № 580 г.Москва
- 220 Р.Т.Абдрашитов, И.В.Влацкая, С.Г.Сергеев. Инвестиционная привлекательность Оренбургской области и пути ее повышения
- 230 И.В.Гранова. Региональные особенности инвестиционного климата в сфере недвижимости
- Народы России: возрождение и развитие**
- 233 О.Г.Мерзлякина. Уральские казаки в прошлом и настоящем
- 240 Н.Г.Юрченкова. Финно-угорский мир: проблемы межэтнической коммуникации в сфере культуры
- Диалог культур**
- 245 Н.В.Казакова, А.М.Гюрджян и С.Д.Эрзян: параллели биографий и творчества
- 255 **Юбилей ученого**
- 258 **Рецензии**
- 267 **Конференции, встречи, дискуссии**
- 268 **Новые книги**

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ РЕГИОНА (проект для обсуждения)

Высшей стратегической целью субъектов Российской Федерации является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека на основе инновационного воспроизводства хозяйственного комплекса региона в контексте общегосударственной стратегии модернизации российской экономики.

Развитие отдельного субъекта федерации без определения системы приоритетов и обеспечения согласованности действий всех участников хозяйственной и иной деятельности в условиях рыночной экономики неизбежно превращается в процесс нерационального расходования ресурсов и усилий. Именно поэтому органы государственной власти отдельных регионов, правительства и муниципалитеты крупных российских городов используют методы стратегического планирования и управления. На них опирались в Республике Мордовия при разработке Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 гг., Программы улучшения демографической ситуации в Республике Мордовия на 2001—2005 гг., Программы развития кооперационных связей в хозяйственном комплексе Республики Мордовия на период до 2005 г. Особо следует выделить разработанный коллективом НИИ регионоведения проект «Стратегические ориентиры развития Республики Мордовия до 2010 г.» (далее — Стратегические ориентиры), занявший второе место в конкурсе (на первом месте — проект института экономики Мордовского государственного университета).

Этот документ, с одной стороны, аккумулирует опыт, накопленный в 1990-е гг. при разработке среднесрочных и долгосрочных программ развития региона, а с другой — заостряет внимание на необходимости инновационного подхода к воспроизводству условий жизнедеятельности социума на основе всесторонней и взаимосвязанной модернизации экономики и социальной сферы.

Основными механизмами реализации Стратегических ориентиров, по мнению ученых, должны стать создание и поддержание условий для саморегулируемого воспроизводства основных средств рыночной конкуренции и усиление регулирующих функций региональных органов власти. Важно отметить, что Стратегические ориентиры базируются на Конституции Российской Федерации, долгосрочной экономической стратегии развития России, диктуемой ее национально-госу-

дарственными интересами, и соответствуют положениям Программы социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу.

При разработке документа исследователи исходили из того, что социальные и экономические стратегии развития объективно взаимосвязаны. Но при этом социальные стратегии имеют приоритетный характер, а экономические — выступают как средство достижения нового качества жизни населения региона.

Стратегические ориентиры социального развития Республики Мордовия определяют приоритетные направления формирования нового качества жизни населения, повышения его благосостояния, улучшения демографических характеристик и среды жизнедеятельности. Поэтому одной из важнейших задач, стоящих перед республикой, является **стабилизация численности населения и создание условий для демографического роста на основе утверждения здорового образа жизни**. Демографическая политика на современном этапе развития российского общества охватывает обширный спектр проблем воспроизводства народонаселения, формирования новой структуры трудового потенциала, его эффективного использования, постепенной стабилизации численности населения и создания предпосылок последующего демографического роста, мобилизуя для этого как воспроизводственный, так и миграционный компонент.

Утвержденная Правительством Республики Мордовия Программа улучшения демографической ситуации в регионе, содержит комплекс мер, в том числе: 1) содействие оптимизации половозрастной структуры населения городских и сельских поселений до параметров, необходимых для обеспечения естественного демографического воспроизводства; 2) создание условий для всестороннего развития семьи, ее демографических, экономических, социальных, духовно-нравственных функций; приоритетную поддержку многодетных и многопоколенных семей; дифференцированное решение жилищных проблем для различных категорий семей; 3) создание условий для повышения уровня жизненной безопасности и здоровья людей, снижения смертности населения трудоспособного возраста и увеличения продолжительности жизни; 4) повышение уровня регулирования миграционных процессов с учетом их влияния на естественное воспроизводство населения, экономическое и социальное развитие поселений.

Сокращение масштабов бедности возможно при условии всемерной поддержки эффективного высокопроизводитель-

ного труда как основы материального благополучия граждан в сочетании с адресной социальной защитой. Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

в трудовой сфере: принятие комплекса мер, направленных на повышение трудовой мотивации занятых в экономике; усиление гарантий занятости на рынке труда, содействие развитию различных форм занятости и самозанятости населения; создание условий для реализации всех видов трудового потенциала населения — развитие семейной экономики, малого предпринимательства, ремесленничества, надомничества; определение предельно допустимого уровня дифференциации заработной платы; поэтапное приближение минимальных размеров оплаты труда, пенсий, стипендий, пособий к величине прожиточного минимума в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации;

в области социальной защиты: поэтапный переход от категорийного к адресному принципу предоставления социальных льгот и оказания адресной помощи населению: I этап (2001—2003 гг.) — установление административной границы бедности на территории республики на уровне 50 % семейного прожиточного минимума; II этап (2004—2007 гг.) — на уровне 70 %; III этап (2008—2010 гг.) — на уровне 80 %.

В целях избежания необоснованного дублирования пособий и выплат, предоставляемых конкретной семье, необходимо сформировать единую базу данных о получателях социальных льгот и выплат.

Задача сокращения масштабов бедности предполагает проведение **эффективной политики занятости** в Республике Мордовия. В среднесрочной и долгосрочной перспективе государственная политика занятости будет направлена на решение следующих задач: ежегодное создание новых рабочих мест на рынке труда за счет внедрения новых перспективных технологий, развития предпринимательства, надомничества и ремесленничества; развитие семейной экономики и повышение доходности семейных хозяйств; усиление роли профессионального труда в росте доходов работающих и соответствующее изменение трудовой мотивации (эффективный труд — высокие заработки); формирование системы непрерывного образования, а также упреждающей профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров с учетом конъюнктуры рынка труда в интересах обеспечения конкурентоспособности экономики; повышение качества трудовых ресурсов за счет кадров, получивших современное профессио-

нальное образование; обеспечение профессиональной ориентации в процессе обучения и занятости молодежи; расширение видов и масштабов общественных работ, выработку эффективной миграционной политики, направленной на привлечение в республику трудоспособного населения из российских регионов и стран ближнего зарубежья.

Повышение уровня и качества жизни населения неразрывно связано с **решением проблем модернизации региональной системы образования и воспитания**. Стратегические ориентиры развития образования в Республике Мордовия предполагают: переход от отдельных альтернативных школ к системе вариативных инновационных технологий на основе государственного образовательного стандарта, обеспечение синхронности федерального и национально-регионального компонентов в образовательном процессе; переход от однотипных образовательных учреждений к разнообразию их видов и типов на основе интеграции разноуровневых образовательных учреждений, создания региональных и муниципальных образовательных комплексов.

Определяется новая парадигма образования — образование как инновационная технология. Она предполагает осуществление структурной модернизации системы образования. Это ведет к необходимости повышения в ней удельного веса инновационных общеобразовательных учреждений — колледжей, научно-образовательных центров, комплексов: «колледж — вуз», «вуз — НИИ», университетский комплекс.

В Мордовии назрела необходимость создания **комплексной программы воспитания детей и молодежи**, а также разработки и реализации новых подходов к определению приоритетов и основополагающих принципов патриотического и гражданского воспитания на основе государственных программ патриотического и толерантного воспитания. Это предполагает решение целого комплекса задач в области воспитания молодежи, и прежде всего повышение социального статуса воспитания в системе образования; формирование региональных, муниципальных и других систем воспитания на основе учета территориальных социокультурных и национальных особенностей; возрождение и поддержку на государственном уровне детских и молодежных организаций; подготовку предложений об изменениях и дополнениях в гражданское, семейное законодательство и законодательство об образовании по вопросам воспитания детей, их информационной и аудиовизуальной безопасности; поддержку развития в научных организациях и

вузах научных школ и лабораторий по важнейшим направлениям воспитания.

Важными стратегическими ориентирами являются **сохранение этнокультурного разнообразия и развитие профессиональной культуры**. Стратегическими целями культурной политики Республики Мордовия в 2001—2010 гг. должны стать обеспечение равных возможностей доступа к культурным ценностям представителям различных социальных групп, сохранение этнокультурного разнообразия в республике с одновременным созданием условий для диалога культур, модернизация инфраструктуры профессиональной культуры.

Реализация стратегических ориентиров в сфере модернизации образования, воспитания и культуры будет способствовать **формированию республиканского информационного пространства регионального социума**. Новые информационные технологии все более обретают социальные функции, становятся инфраструктурой производства и социума. Возникает необходимость продолжения образования, обучения и переучивания значительных групп населения. Это потребует разработки специальной региональной программы «Формирование информационного общества в Республике Мордовия».

Основные стратегические ориентиры модернизации регионального хозяйственно-экономического комплекса связаны с его переводом на **инновационный путь развития**. Как показывает мировой опыт, основными средствами модернизации современного производства являются научно-технический прогресс и инновационное развитие экономики.

На выбор форм научно-производственной интеграции в инновационной деятельности существенное воздействие оказывают возможности финансирования (инвестирования) инновационных проектов. Абсолютное большинство инновационно-активных предприятий Мордовии не располагают собственными средствами, достаточными для финансирования новых проектов. Поэтому поиск бюджетных и внебюджетных источников финансирования, включая возможные зарубежные кредиты, является важнейшим направлением создания условий для активной инновационной деятельности. Финансово-промышленные группы в республике находятся только в стадии формирования, они еще не оказывают существенного влияния на инновационную деятельность. Их становление и развитие — необходимая перспектива. В накоплении опыта создания подобных групп важнейшую роль могли бы сыграть венчурные структуры, объединяющие инвестиционные возможности финансовых

структур с деятельностью малых инновационных подразделений средних и крупных предприятий.

Основная цель инновационного развития народного хозяйства Республики Мордовия на период до 2010 г. состоит в том, чтобы осуществить модернизацию предприятий реального сектора экономики, сделать конкурентоспособными продукцию и услуги производств отраслей специализации. Реализация этой цели предполагает переход всех крупных, основной части средних и малых предприятий реального сектора экономики на режим устойчивой инновационной активности, создание федерального научно-производственного центра «Российский свет», развитие системы венчурного финансирования, в том числе на основе бюджета развития, малых инновационных структур, работающих в кооперации со средними и крупными предприятиями, создание инфраструктуры содействия инновационной деятельности.

Переход экономического комплекса Республики Мордовия на инновационный путь развития потребует значительных инвестиций. **Повышение инвестиционной активности предполагает развитие инвестиционных институтов**, основная цель которых заключается в иницировании и эффективной реализации капиталовложений в производство. Предоставляя льготные кредиты или участвуя в акционерном капитале предприятий, государственные и коммерческие структуры будут более гармонично включаться в рыночные отношения.

Крайне велика потребность в заделных капиталовложениях, создающих базу для внедрения новых технологий, способов производства и затем их тиражирования в рамках обычного инвестирования. Чтобы повысить конкурентоспособность продукции на ряде рынков (прежде всего потребительских товаров длительного пользования), необходимы долгосрочные инвестиции с длительным сроком окупаемости для разработки проектов инфраструктурного характера и технологической модернизации.

Развитие инфраструктуры регионального АПК является важнейшим стратегическим приоритетом. Экономические преобразования в агропромышленном производстве могут осуществляться наиболее эффективно при совершенствовании структуры регионального АПК. Это, безусловно, предполагает модернизацию ряда его сфер, и прежде всего отраслей промышленности, производящих средства производства для сельского хозяйства и других сфер агропромышленного комплекса; отраслей по заготовке, хранению и переработке сельско-

хозяйственной продукции; производственной инфраструктуры; социальной инфраструктуры; науки и научного обслуживания; внешнеэкономической деятельности; территориально-межотраслевого управления с использованием современных информационных технологий.

Назрела необходимость в разработке и реализации оптимального механизма взаимоотношения сельского хозяйства и других сфер. Это требует создания эффективно действующих механизмов государственной поддержки сельских товаропроизводителей через развитие лизинга, дотирование производства продукции сельского хозяйства, элитного семеноводства, племенного животноводства, реструктуризацию кредиторской задолженности, повышение платежеспособного спроса на продовольствие.

Развитие среднего и малого бизнеса требует государственной поддержки в создании правовых и экономических условий для их функционирования. Предпринимательству отводится особая роль в насыщении республиканского потребительского рынка товарами и услугами, увеличении занятости населения, формировании конкурентной среды.

В качестве основных мероприятий по адресному развитию отдельных видов предпринимательской деятельности и привлечению отдельных групп населения в малое предпринимательство в Республике Мордовия можно выделить следующие: нормативно-правовую поддержку отдельных видов предпринимательской деятельности и социальных групп населения на региональном и муниципальном уровнях; финансово-кредитную поддержку отдельных видов предпринимательской деятельности и социальных групп населения на региональном и муниципальном уровнях; поддержку создания и развития материально-технической базы малого бизнеса, в том числе предоставление свободных производственных и иных площадей для создания социально значимых производств и услуг; защиту интересов малого бизнеса, безопасность и социальную защиту предпринимателей; формирование благоприятной социально-психологической среды развития потенциала малого предпринимательства.

Внешнеэкономическая деятельность требует создания системно развитой инфраструктуры, которая в Мордовии пока находится в стадии становления. Назрела необходимость корректировки Положения о Министерстве внешних экономических связей Республики Мордовия, основой которой должна стать Программа развития внешнеэкономической деятельности

Республики Мордовия на период до 2006 г. Основная цель программы состоит в содействии качественному инновационному развитию воспроизводственного потенциала хозяйства Республики Мордовия, его конкурентоспособности на отечественном и международном рынках. Достижение этой цели предполагает: создание инфраструктуры внешнеэкономической деятельности; концентрацию ресурсов на инновационном направлении внешнеэкономической деятельности; обеспечение приоритетного решения проблем воспроизводственной комплексности на основе устойчивых внешнеэкономических кооперационных связей; поддержание паритета экспорта и импорта в процессе внешнеэкономической деятельности.

Стратегические ориентиры в сфере природопользования нацелены на **рациональное, эффективное использование природных ресурсов и охрану окружающей среды**. Они включают в себя следующие приоритеты: разработку периферийных месторождений строительного и углеводородного сырья с последующей его глубокой переработкой и оптимальной рекультивацией; обеспечение реализации регионального плана действий по охране окружающей природной среды и оздоровлению населения; решение экологических проблем республиканской значимости во взаимодействии с социально-экономическими факторами развития экономики на основе создания механизма снижения антропогенного воздействия на природную среду и здоровье населения; улучшение качества атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвенного и растительного покрова восточной промышленной зоны республики; обеспечение населения качественной питьевой водой и экологически чистыми продуктами питания; организацию правильного хранения, полного обезвреживания и эффективной утилизации отходов производства и потребления. Стратегическими ориентирами в области эффективного использования рекреационных ресурсов являются комплексная оценка рекреационного потенциала территории, оптимальное развитие рекреационно-оздоровительной сферы, создание туристической индустрии (республиканский гостиничный комплекс европейского уровня в г.Саранске).

Приоритеты модернизации экономического и административного управления предполагают в первую очередь **оптимизацию отношений собственности в условиях многоукладной экономики**. Дальнейшее эффективное развитие системы управления государственной и муниципальной собственностью Республики Мордовия возможно при сохранении в собственно-

сти республики объектов, имущественных комплексов и пакетов акций предприятий, имеющих приоритетное значение для экономических и социальных интересов региона. В связи с этим в практику периодической инвентаризации собственности (имущества) следует ввести анализ финансово-хозяйственной деятельности предприятий республиканской (государственной) и муниципальной собственности. По его результатам следует определять возможность дальнейшего существования предприятий в этом качестве и включать в перечень объектов при составлении нового Реестра государственной и муниципальной собственности.

Приоритеты в бюджетной сфере связаны с **совершенствованием внутривнутриреспубликанских межбюджетных отношений**. Основным принципом формирования бюджетов муниципальных образований является усиление заинтересованности органов местного самоуправления в повышении собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов для самообеспечения и социально-экономического развития территорий.

На принципе самофинансирования базируется современная концепция формирования межбюджетных отношений на предстоящие годы как между республиканским и районным звеном, так и между районными и сельскими (поселковыми) бюджетами.

Повышение заинтересованности Республики Мордовия и муниципальных образований в наращивании собственных доходов должно обеспечиваться путем формирования унифицированных механизмов межбюджетных отношений, не допускающих субъективизма и индивидуальных согласований. Это ведет к необходимости четкого законодательного закрепления бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней, отказа от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования, расширения налоговых полномочий органов местного самоуправления в рамках единого налогового пространства, применения стабильных базовых нормативов отчислений от региональных налогов в бюджеты муниципальных образований.

Национальные интересы современной России в области экономики могут быть защищены расширенным воспроизводством хозяйственного комплекса, повышением уровня инновационной и инвестиционной активности, развитием научного потенциала, способного укрепить независимость страны на стратегически важных направлениях глобализации экономики. Поэтому **обеспечение экономической и социаль-**

ной безопасности является одним из важнейших стратегических приоритетов.

Региональная экономическая безопасность как составная часть экономической безопасности страны имеет относительную самостоятельность, обусловленную ресурсным потенциалом, местом и ролью региона в общегосударственном и международном разделении труда. Поэтому целесообразно в основу обеспечения экономической безопасности Республики Мордовия положить идею воспроизводства ее ресурсного потенциала для повышения уровня самообеспечения и роли в общероссийском и международном разделении труда. Для достижения этой цели предполагается: выявить внешние и внутренние угрозы безопасности экономики региона, разработать систему социально-экономических критериев (показателей) ресурсной экономической безопасности региона с учетом его специфики, а также определить предельно допустимые (пороговые) значения социально-экономических индикаторов, обеспечивающих устойчивое развитие экономики и социальное согласие граждан республики.

Выделение в качестве стратегического приоритета **усиления борьбы с преступностью** обусловлено тем, что масштабы ее распространения не только приводят к личным трагедиям, но и создают в обществе атмосферу страха, апатии, беззащитности. Безнаказанность действий криминальных структур несет прямую угрозу национальной и экономической безопасности региона и страны в целом. Общеизвестно, что одним из важнейших условий привлечения внешних инвестиций в регион является стабильная криминогенная обстановка. Острая криминогенная ситуация отпугивает потенциальных инвесторов в экономику.

Наряду с ужесточением законодательных мер по отношению к преступникам (что является прерогативой федеральных властей) необходима активная профилактическая и организационная работа по предупреждению правонарушений. Комплекс стратегических мер в этом направлении включает в себя создание к 2005 г. во всех районах и муниципальных образованиях специальных учреждений, оказывающих правовую поддержку, помощь в трудоустройстве и психологической реабилитации лицам, возвращающимся из мест лишения свободы. В порядке эксперимента с 2002 г. в учебные планы отдельных школ, начальных и средних профессиональных учебных заведений предполагается ввести предмет «Права, обязанности и ответственность несовершеннолетних». По-прежнему остается

актуальной разработка учебных программ по формированию здорового образа жизни учащихся, а также программ обучения специалистов, работающих с детьми (педагогов, психологов и т.д.), по проблеме наркомании и токсикомании.

Стратегическим ориентиром развития взаимодействия государства и гражданского общества в республике может стать **формирование системы государственно-общественного управления регионом**. Речь идет о создании системы постоянных консультативных, попечительских и иных структур, обеспечивающих связь между государством и обществом. Элементами этой системы могут стать Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Республике Мордовия; Общественная палата при Главе Республики Мордовия; общественные палаты, советы и иные общественные структуры, которые необходимо создать при органах местного самоуправления для организации постоянного взаимодействия с общественностью; Фонд поддержки инициатив Общественной палаты при Главе Республики Мордовия, создание которого необходимо для оказания информационной, организационной и финансовой помощи общественным инициативам; службы по связям с общественностью органов государственной власти и местного самоуправления; общественные объединения и организации, функционирующие на территории республики; структуры территориального общественного самоуправления муниципальных образований, локальных сообществ.

Необходимо отметить, что многие идеи, отраженные в Стратегических ориентирах развития Республики Мордовия, уже воплощаются и приносят экономический и социальный эффект. Не менее важным представляется тот факт, что реализация большинства инновационных стратегий предполагает многоканальное финансирование.

В целом предлагаемые Стратегические ориентиры содержат главные инновационные направления социального и экономического развития республики, реализация которых позволит создать условия для роста благосостояния населения республики на основе использования ресурсного потенциала, сформировать качественно новый воспроизводственный потенциал хозяйственного комплекса, обеспечить необходимую управляемость процесса развития региона.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
 от 15 августа 2001 г. № 584
 г.Москва

**О ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО
 ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
 НА ПЕРИОД ДО 2005 г.**

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:
 1. Одобрить Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (прилагается).
 2. Федеральным органам исполнительной власти учитывать положения Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. при подготовке проектов федеральных законов и других нормативных правовых актов.

Председатель Правительства
 Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

**ПРОГРАММА
 РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
 В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
 НА ПЕРИОД ДО 2005 г.**

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (далее — Программа) направлена на достижение целей, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации по развитию системы межбюджетных отношений, и реализацию соответствующих разделов стратегии развития Российской Федерации на период до 2010 г. и программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу с учетом результатов выполнения Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг., одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг.».

1. Необходимость и условия реализации Программы

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х гг. реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Российской Федерации, и особенно местные бюджеты (далее именуются региональные и местные бюджеты или территориальные бюджеты), перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений, регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80 % налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных

бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее именуются органами власти субъектов и местного самоуправления) позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы стала неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления субъектов Российской Федерации. Нынешняя организация местного самоуправления, незавершенность процесса его становления, недостатки унаследованной системы административно-территориального устройства не позволяют провести полноценную, охватывающую все уровни бюджетной системы реформу, гарантирующую финансовую самостоятельность и ответственность муниципальных образований.

Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных

услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений.

2. Стратегия Программы

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна обеспечивать:

экономическую эффективность — создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

бюджетную ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения, при максимальном эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

социальную справедливость — выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Для достижения этих целей необходимо прежде всего обеспечить реализацию прав и обязанностей органов власти субъектов и местного самоуправления принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самодостаточности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

До тех пор, пока органы власти субъектов и местного самоуправления не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления за результаты своей финансовой и социально-экономической политики.

Одновременно для органов власти субъектов и местного самоуправления необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие указанные органы власти в зависимость не от вышестоящего бюджета, а от результатов собственной политики.

В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности ее участников. Программа исходит из недопустимости применения для отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и/или предоставления финансовой помощи. Необходимо отказаться от подписания двусторонних соглашений по вопросам межбюджетных отношений. Действующие соглашения должны выполняться в части, не противоречащей федеральному законодательству и не нарушающей равноправия субъектов Российской Федерации.

Реализация Программы должна быть направлена на формирование и развитие системы бюджетного устройства, бюджетного регулирования, обеспечивающих оптимальное распределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, сбалансированность бюджетов разных уровней, развитие экономического потенциала регионов и страны в целом, достижение компромисса между органами власти разных уровней на основе четкого разграничения налогово-бюджетных полномочий и ответственности.

Исходя из этого, основными задачами Программы являются:

- 1) упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- 2) четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;
- 3) четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- 4) формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- 5) повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

3. Упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации

Общей предпосылкой для реализации Программы является упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации.

До 1995 г. существовало 3 уровня административно-территориального деления и соответственно 3 уровня бюджетной

системы субъектов Российской Федерации: 1) региональный (субъектов Российской Федерации); 2) районов и городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения; 3) городов районного значения, поселков, сельских администраций, районов в городах.

Принятый в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не содержит четких критериев их отделения от государственных функций и не устанавливает четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями разных типов и территориальных уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживается неопределенностью норм о территориальных основах местного самоуправления.

В результате в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были сформированы на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты были созданы на уровне городов, поселков, сельских администраций, в ряде субъектов Российской Федерации формально появились 2 уровня муниципальных образований, при этом реально бюджетный процесс осуществляется только на уровне районов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местном уровне по-прежнему существуют 2 административных уровня, на которых осуществляется управление общественными финансами. Однако Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов (налогов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Это влечет за собой целый ряд существенных недостатков, которые блокируют развитие и бюджетной системы, и местного самоуправления.

Необходимо законодательно закрепить возможность субъектов Российской Федерации определять, в соответствии с общими принципами и установленными в федеральном законодательстве особенностями реализации местного самоуправления

в г. Москва и Санкт-Петербург, свое бюджетное устройство, в том числе с разделением местных бюджетов (за исключением бюджетов городов) на два и более самостоятельных типа (уровня) и разграничением между ними налогово-бюджетных полномочий.

Исходя из этого, в федеральное законодательство должны быть внесены изменения и дополнения, обеспечивающие:

1) уточнение сферы вопросов местного значения (отнесение к вопросам местного ведения дошкольного и общего среднего образования, медицинского обслуживания, услуг культуры, физической культуры и спорта, организации предоставления коммунальных услуг, обслуживания жилого фонда и т.д.; резкое сокращение необходимости в делегировании органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий);

2) законодательное закрепление особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях разных типов (определение понятия «муниципальные образования разных типов (уровней)», принципа вхождения одного муниципального образования в состав другого муниципально-образовательного образования, либо распространения юрисдикции двух и более муниципальных образований на одну и ту же населенную территорию, определение особенностей образования и определения территориального состава муниципальных образований разных типов и их взаимодействия друг с другом);

3) установление общих принципов и порядка наделения полномочиями муниципальных образований разных типов (определение минимального набора предметов ведения и полномочий, в том числе расходных и доходных, для муниципальных образований разных типов и уровней; рамочные принципы разграничения полномочий законодательством субъекта Российской Федерации и на договорной основе между органами местного самоуправления);

4) упорядочение, с учетом особенностей осуществления, местного самоуправления в г. Москва и Санкт-Петербург, других городах и городских агломерациях, территориальной организации местного самоуправления.

На основе этого в Бюджетном кодексе должна быть установлена возможность формирования в субъектах Российской Федерации местных бюджетов разных типов (уровней), определена сфера их расходных полномочий, отвечающая предметам ведения органов местного самоуправления, введены единые принципы формирования доходов местных бюджетов разных типов и выравнивания бюджетной обеспеченности муни-

ципальных образований. Одновременно в Налоговом кодексе должны быть уточнены налоговые полномочия органов местного самоуправления.

В результате субъекты Российской Федерации должны получить возможность реализовать нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении законодательного разграничения расходных и доходных полномочий между муниципальными образованиями разных типов (уровней). При этом в федеральном законодательстве должны быть закреплены рамочные условия и четкие принципы такого разграничения (в том числе с предоставлением права муниципальным образованиям делегировать на договорной основе друг другу, а также их объединениям и ассоциациям часть своих полномочий), сформированы механизмы и стимулы, направленные на повышение эффективности бюджетных взаимоотношений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

4. Разграничение расходных полномочий

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений — четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней по осуществлению бюджетных расходов (расходных полномочий). Широкая сфера расходов отнесена к сфере «совместного» финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется регламентация бюджетных расходов, финансируемых из региональных и местных бюджетов, нормативными актами федерального уровня, действует множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению «нефинансируемых федеральных мандатов», на региональные, и особенно местные, бюджеты федеральным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Требования Бюджетного кодекса по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполняются, широкое распространение получили судебные иски к органам власти субъектов и местного самоуправления с последующим списанием средств с бюджетных счетов по исполнительным листам.

В результате органы власти субъектов и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) безнадежную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, — ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

четко разграничить, на основе количественного анализа и единых принципов, расходные полномочия между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократив в максимально возможной степени сферу совместных (пересекающихся) полномочий;

обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;

сократить, а в перспективе ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты», предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

законодательно определить порядок изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и/или предоставлении источников финансирования передаваемых расходных обязательств.

В этих целях необходимо ввести в Бюджетный кодекс понятие «расходные полномочия» — права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции:

а) осуществлять нормативное правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов);

б) обеспечивать их финансовыми средствами;

в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В общем случае необходимо стремиться к закреплению всех 3-х видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя прежде всего из конституционного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение «нефинансируемых мандатов».

В случае невозможности реализации данного принципа следует руководствоваться следующими подходами:

обязательства по финансированию расходов (предоставлению общественных услуг), нормативно-правовое регулирование которых в основном осуществляется властями более высокого уровня, могут быть закреплены за нижестоящими уровнями власти (бюджетами) только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи (субвенции);

расходы на общественные услуги, предоставляемые на всей территории страны в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, могут софинансироваться на доленой основе из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

необходимо соблюдение законодательного запрета на принятие нормативных правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы могут быть:

а) обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных федеральными законами, в основном за счет средств федерального бюджета при их возможном финансировании (возмещении) из бюджетов субъектов Российской Федерации за счет выделяемых на эти цели из федерального бюджета субвенций и субсидий;

б) передача расходных полномочий по начальному профессиональному, а также части среднего профессионального и высшего образования (за исключением учебных заведений федерального или межрегионального значения) органам власти субъектов Российской Федерации;

в) завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам учреждениям и организациям, находящимся в ведении федеральных органов власти, в федеральный бюджет;

г) существенное сокращение расходов региональных и особенно местных бюджетов на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства (далее именуется ЖКХ). При этом общий объем средств на ЖКХ может возрасти за счет платежей населения, в том числе с возможным предоставлением из федерального бюджета целевой финансовой помощи регионам на выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения;

д) включение в сферу расходных полномочий муниципальных образований базовых общественных услуг (школьное образование, здравоохранение, культура и др.).

Особое внимание должно быть уделено разграничению расходных полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также законодательному закреплению механизма финансового обеспечения выполняемых муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Общая схема разграничения основных расходных полномочий между органами власти разных уровней к 2005 г. представлена в приложении 1.

5. Разграничение налоговых полномочий и доходных источников

В настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Собственные налоги покрывают менее 15 % расходных потребностей региональных и местных бюджетов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровнях весьма ограничены.

Принцип «расщепления» налоговых поступлений обеспечивает выравнивание «вертикальных» дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков: отсутствие на региональном и местном уровнях взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы. В наибольшей степени эти недостатки проявляются в отношении регулирующих доходных источников (налогов) с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Исходя из этого, целью данного направления реализации Программы является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Для достижения этой цели к 2005 г. необходимо:

1) расширить налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном предотвращении недобросовестной налоговой конкуренции и обеспечении единого налогового пространства;

2) законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;

3) сократить масштабы «расщепления» налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100 % поступлений по определенным видам налогов и сборов за бюджетом одного уровня;

4) отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;

5) обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий, ликвидировать внутренние «оффшорные» зоны, ввести правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

в) налоговые полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на «вертикальное» (между уровнями бюджетной системы), а не «горизонтальное» (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

д) каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов

Российской Федерации и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

е) часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях — должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Предполагается, что в период реализации Программы наиболее существенными изменениями в разграничении налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы должны стать:

а) законодательное закрепление на долгосрочной основе 100 % поступлений по налогу на доходы физических лиц за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых по-

ступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

б) законодательное закрепление на долгосрочной основе не менее 70 % поступлений федерального налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации (с разделением между региональными и местными бюджетами, в том числе с выделением в составе налоговых поступлений в местные бюджеты минимально гарантированной и выравнивающей частей);

в) зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации 100 % платежей за пользование общераспространенными природными ресурсами с возможным последующим их преобразованием в региональные налоги (с разделением поступлений между региональными и местными бюджетами);

г) повышение централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего по углеводородному сырью);

д) корректировка пропорций и механизма «расщепления» поступлений налога с продаж между региональными и местными бюджетами (разделение поступлений в местные бюджеты на минимально гарантированную и выравнивающую части);

е) отмена налога на пользователей автодорог и введение регионального транспортного налога;

ж) замена регионального налога на имущество предприятий, местного налога на имущество физических лиц и земельного налога местным налогом на недвижимость;

з) закрепление 100 % поступлений (за исключением платежей в государственные внебюджетные фонды) по налогам на совокупный доход (единому налогу на вмененный доход, единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому сельскохозяйственному налогу) за местными бюджетами с расширением полномочий органов власти местного самоуправления по данным налоговым режимам.

Общая схема разграничения основных налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации к 2005 г. представлена в приложении 2.

6. Финансовая помощь бюджетам других уровней

В результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 — 2001 гг. были заложены основы новой системы оказания финансовой

помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации. В то же время необходимо ее дальнейшее развитие. Значительные объемы средств по-прежнему перечисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации без четко установленных критериев, что приводит к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений. В большинстве субъектов Российской Федерации распределение финансовой помощи местным бюджетам по-прежнему строится на согласовании бюджетных параметров, вне сколько-нибудь прозрачных и объективных критериев и процедур.

Система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровнях рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов.

Исходя из этого, она должна соответствовать следующим основным требованиям:

- 1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;
- 2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;
- 3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;
- 4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходимы объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;
- 5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

6) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу и создающая стимулы для увеличения собственных доходов;

8) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В соответствии с этими требованиями финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации будет предоставляться через 5 фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

В среднесрочной перспективе Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее именуется ФФПР) сохранит свое значение в качестве основного с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам. Основные положения внедренной в 1999—2001 гг. методики распределения средств ФФПР будут закреплены в бюджетном законодательстве, одновременно будут созданы механизмы, обеспечивающие стабильность в распределении этих средств. При этом будет продолжена работа по повышению объективности и прозрачности расчетов на основе отчетных данных Госкомстата России, других федеральных министерств и ведомств (без применения процедур их согласования с субъектами Российской Федерации, ведущих к усилению субъективизма и нарушению равноправия субъектов Российской Федерации). При распределении средств ФФПР будут учитываться факторы, ведущие к удорожанию бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченными сроками завоза продукции. В то же время в составе средств

фонда не будут отдельно выделяться целевые средства на поставку продукции в данные районы и для компенсации тарифов на электроэнергию.

Созданный в 2001 г. Фонд компенсаций должен использоваться для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. При этом обязательства региональных и местных бюджетов по социальным выплатам и льготам, установленные федеральными законами, но не обеспеченные средствами Фонда компенсаций, должны быть сокращены с одновременным расширением прав субъектов Российской Федерации самостоятельно регулировать, в предусмотренных федеральным законодательством случаях, состав и уровень принимаемых к финансированию расходов в размере не менее выделенной из Фонда компенсаций субвенции (субсидии). Распределение субвенций фонда будет проводиться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации, вне зависимости от их уровня бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения (с учетом, в необходимых случаях, коэффициентов удорожания бюджетных услуг).

Фонд софинансирования социальных расходов (далее именуется ФССР) должен быть создан для стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Средства (субсидии) ФССР должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению) при соблюдении определенных условий. Первоначально они могут быть ограничены выделением бюджетом субъекта Российской Федерации его доли в финансировании нормативного уровня соответствующих расходов либо поддержанием определенного уровня финансирования. В дальнейшем, по мере развития механизмов функционирования ФССР, выделение субсидий (в пределах их максимального размера) может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих бюджетных расходов.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру будет

сосредоточена в рамках Фонда регионального развития. Общими принципами распределения субсидий Фонда регионального развития должны быть:

- целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфраструктуру;
- софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- соблюдение субъектами Российской Федерации федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов (заменяющий с 2002 г. Фонд развития региональных финансов) будет формироваться в 2001—2004 гг. за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Средства данного фонда ежегодно будут предоставляться отобранным на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Существующие в настоящее время иные формы финансовой поддержки региональных бюджетов и межбюджетных расчетов должны быть реорганизованы следующим образом:

- средства на дорожное хозяйство в зависимости от их экономического содержания должны быть разделены: а) на капитальные вложения на развитие и реконструкцию дорожной сети федерального и межрегионального значения; б) средства на развитие и реконструкцию дорожных сетей регионального и местного значения;

- должна быть разработана и утверждена трехлетняя программа завершения процесса передачи жилья и объектов социальной сферы предприятиями в муниципальную собственность (после 2004 г. расчеты с бюджетами субъектов Российской Федерации по данному основанию производиться не будут);

- неотложная финансовая помощь субъектам Российской Федерации (финансирование и возмещение расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий, других чрезвычайных ситуаций) должна оказываться из резервного фонда Правительства Российской Федерации при предоставлении соответствующей территории особого статуса («зоны бедствия», «чрезвычайной ситуации» и др.);

- необходимо упорядочить перечисление средств бюджетам других уровней в порядке взаимных расчетов;

- финансовая помощь закрытым административно-территориальным образованиям должна рассчитываться на основе единой методики и объективных критериев оценки бюджетной обеспеченности;

необходимо ввести формализованную процедуру и критерии предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных ссуд на финансирование кассовых разрывов;

продлонгация (реструктуризация) просроченной задолженности субъекта Российской Федерации перед федеральным бюджетом, иных долговых обязательств может проводиться в исключительных случаях при условии получения субъектом Российской Федерации, в соответствии с законодательно установленными критериями и процедурой, статуса «региона, находящегося в финансовом кризисе» (с временным ограничением налогово-бюджетных полномочий региональных администраций).

Общая схема форм финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации представлена в приложении 3.

Аналогичные формы могут использоваться, на основе общих принципов и методических подходов, для организации финансовой поддержки местных бюджетов из бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом федеральным законодательством могут быть установлены дополнительные механизмы для более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в случае экстремально высокой неравномерности в размещении налогового потенциала.

7. Управление общественными финансами на региональном и местном уровнях

В условиях постепенно формирующейся конкурентной среды четкое разграничение расходных полномочий, ликвидация «нефинансируемых мандатов», расширение налоговых полномочий и стабильность в разделении доходных источников, объективная и «жесткая» система бюджетного выравнивания создадут для органов власти субъектов и местного самоуправления мощные стимулы к повышению эффективности управления общественными финансами, обеспечению прозрачности принимаемых решений. В то же время этот процесс должен быть подкреплен и в максимально возможной степени ускорен адекватным новой системе межбюджетных отношений механизмом федерального регулирования управления региональными и местными бюджетами.

Этот механизм будет основан на регуляторах трех уровней:

- 1) обязательных для исполнения минимальных требований, установленных в федеральном законодательстве;

- 2) рекомендуемых нормативов и параметров, соблюдение которых будет учитываться при предоставлении целевой обусловленной финансовой помощи (субсидий) из федерального бюджета;

- 3) дополнительных, более высоких стандартах управления общественными финансами, добровольно принимаемыми и выполняемыми органами власти субъектов и местного самоуправления (например, «Кодекс лучшей практики» и др.).

Обязательные федеральные требования следует ограничить стандартами и процедурами, необходимыми и достаточными для обеспечения единства бюджетной системы и базовых принципов организации бюджетного процесса на всех ее уровнях (бюджетная классификация, бухгалтерский учет, отчетность, раскрытие информации и т.д.). В то же время должны быть пересмотрены и в необходимых случаях отменены натуральные и финансовые нормы, регламентирующие расходы региональных и местных бюджетов, а также другие формальные требования, не оказывающие существенного влияния на качество управления общественными финансами. Полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления по самостоятельному определению состава и типов бюджетных учреждений, структуры занятости в бюджетной сфере, уровня заработной платы, других бюджетных расходов регионального и местного характера должны быть существенно расширены с одновременным внедрением в бюджетную практику методов оценки результативности бюджетных расходов и качества предоставляемых услуг.

По наиболее важным социальным расходам со значительным «внешним эффектом» будут законодательно установлены государственные минимальные стандарты. Подушевые нормативы финансирования данных стандартов, устанавливаемые Правительством Российской Федерации с учетом возможностей консолидированного бюджета страны, не должны иметь для органов власти субъектов и местного самоуправления обязательного характера, однако на федеральном уровне будет создан механизм (Фонд софинансирования социальных расходов), поддерживающий усилия регионов по приоритетному финансированию соответствующих расходов. Исходя из этого, в бюджетное законодательство будут внесены поправки, корректирующие механизм применения государственных минимальных стандартов в регулировании региональных и местных бюджетов и бюджетном выравнивании. При распределении субсидий (в том числе инвестиционных) будут также учиты-

ваться федеральные стандарты перехода на новую систему оплаты жилищно-коммунальных услуг.

Особое внимание в федеральном законодательстве должно быть уделено выполнению обязательств органами власти субъектов и местного самоуправления перед населением, бюджетными организациями, кредиторами. В этих целях следует сохранить законодательное регулирование предельного уровня дефицита и задолженности региональных и местных бюджетов. Одновременно количественные ограничения необходимо дополнять качественными требованиями к политике региональных заимствований и организации инвестиционного процесса.

В целях оздоровления региональных и местных финансов, защиты интересов населения, получателей бюджетных средств и кредиторов, повышения ответственности за управление общественными финансами, поддержания жестких бюджетных ограничений будут законодательно установлены формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом, временного ограничения налогово-бюджетных полномочий региональных и местных администраций, реструктуризации задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации планов финансовой санации:

а) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, значительная часть доходов которых формируется за счет финансовой помощи из вышестоящего бюджета (статус высокودотационного региона);

б) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не обеспечивающих соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированность бюджетов (статус региона, находящегося в финансовом кризисе);

в) в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не выполняющих обязательства перед населением, получателями бюджетных средств, кредиторами, включая федеральный бюджет (режим внешнего финансового управления).

К 2005 г. должен быть в основном завершен переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов. Кассовое обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не перешедших на казначейское исполнение в соответствии с федеральными стандартами, а также бюджетов высоккодотационных регионов, регионов, находящихся в финансовом кризисе или в режиме внешнего финансово-

го управления, будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства.

Поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления, с одной стороны, и объективное снижение заинтересованности федеральных налоговых органов обеспечивать сбор региональных и местных налогов, с другой стороны, могут потребовать разработки и внедрения механизма соглашений между органами власти субъектов Российской Федерации, органами власти местного самоуправления и налоговыми органами с четким установлением прав и обязанностей каждой из сторон.

Будут разработаны и внедрены система мониторинга региональных и местных бюджетов, типовая программа реформирования и руководство по управлению региональными финансами, методика присвоения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям рейтингов кредитоспособности и качества управления бюджетами, используемых, в частности, при предоставлении средств займов международных финансовых организаций и технической помощи в рамках российских и международных программ при одновременном обеспечении их эффективности.

8. Место Программы в системе социально-экономических реформ

Успешное выполнение Программы, с одной стороны, зависит от других структурных реформ и, с другой стороны, внесет существенный вклад в их реализацию.

Устойчивый экономический рост является наиболее общей предпосылкой для оздоровления всей системы региональных и местных финансов. В настоящее время на региональном и местном уровнях нет достаточной заинтересованности в проведении структурных реформ, обеспечении равных условий конкуренции, привлечении экономической активности и инвестиций, сокращении субсидий экономике, санации неэффективных предприятий, дебиюкратизации экономики. Одной из основных причин такой ситуации является неопределенность финансово-экономической ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления, связанная, в свою очередь, с чрезмерной централизацией официальных налогово-бюджетных полномочий. Таким образом, предусматриваемое Программой четкое разграничение расходных и налоговых полномочий и ответственности, обеспечение прямой взаимосвязи между про-

водимой на местах экономической политикой и состоянием региональных и местных бюджетов, поддержание жестких бюджетных ограничений в средне- и долгосрочной перспективе будут способствовать формированию стимулов на региональном и местном уровнях для создания благоприятных условий экономического развития.

Важнейшей их частью является налоговая система. Без включения в сферу налоговой реформы органов власти субъектов и местного самоуправления, четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий между органами власти разных уровней ее цели достигнуты не будут. Для создания на всей территории страны единого и благоприятного для экономической деятельности налогового климата необходимо поэтапное расширение налоговых полномочий органов власти субъектов и местного самоуправления при одновременном пресечении недобросовестной налоговой конкуренции.

Ставшая хронической несбалансированность региональных и местных бюджетов препятствует распространению на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований бюджетной реформы. В настоящее время органы власти субъектов и местного самоуправления не имеют возможности и заинтересованности внедрять современные методы бюджетного планирования, обеспечивать прозрачность бюджетного процесса, разрабатывать и реализовывать средне- и долгосрочные программы модернизации бюджетной сферы. В этих условиях форсированное проведение реформы межбюджетных отношений является основополагающей предпосылкой для общего повышения эффективности бюджетных расходов.

С бюджетной реформой непосредственно связаны реформы социальной сферы. Прежде всего это относится к системе социальной защиты населения, которая в настоящее время не только не достигает своих целей, но и крайне негативно сказывается на состоянии бюджетов всех уровней. Огромный навес социальных обязательств, не обеспеченный финансовыми ресурсами, фактически препятствует проведению реформы всего общественного сектора. При этом установленные федеральными законами обязательства по социальной защите населения выполняются лишь частично, а фактически предоставляемая помощь не попадает к наиболее нуждающимся слоям населения. Радикальное сокращение «нефинансируемых федеральных мандатов», замена натуральных льгот денежными компенсациями (в том числе с использованием уже существующих форм адресной социальной поддержки населения,

прежде всего адресных жилищных субсидий) одновременно означает резкий рост эффективности расходов на социальную защиту населения.

Недостатки системы межбюджетных отношений являются одной из причин низких темпов жилищно-коммунальной реформы. Муниципальные образования, от которых в основном зависит ее проведение, не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сокращение бюджетных расходов с высокой вероятностью будет изъято в вышестоящие бюджеты, тогда как возможный на первом этапе рост социальной напряженности в основном ляжет на плечи органов власти местного самоуправления. Крайне негативный фон для проведения реформы ЖКХ создают «нефинансируемые федеральные мандаты», прежде всего многочисленные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, общая несбалансированность местных бюджетов, нестабильность и непрозрачность взаимоотношений с региональными бюджетами. Реорганизация межбюджетных отношений, направленная на обеспечение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в рамках четких и прозрачных взаимоотношений с вышестоящими бюджетами, уже сама по себе создаст мощные стимулы для активизации реформы ЖКХ, которые могут быть дополнительно поддержаны целевой финансовой помощью из федерального бюджета на выплату адресных жилищных субсидий населению, обусловленной соблюдением федеральных стандартов перехода к новой системе оплаты жилья и коммунальных услуг.

Аналогичные механизмы могут быть задействованы также в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, культуре. Попытки их реформирования под административным нажимом «сверху» либо за счет централизации бюджетных ресурсов обречены на неудачу из-за пассивности региональных и местных властей, разнообразия региональных и местных условий, отсутствия заинтересованности в оздоровлении региональных финансов и бюджетной сферы. Расширение самостоятельности учреждений, предоставляющих соответствующие бюджетные услуги, внедрение подушевого финансирования, завершение перехода к страховой медицине (с обеспечением бюджетных платежей за неработающее население), использование оценок качества предоставляемых услуг и результативности бюджетных расходов, реструктуризация сложившейся и, как правило, неэффективной бюджетной сети требуют наделения органов власти субъектов и местного само-

управления реальными бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за их использование.

Бюджетная реформа, реформа жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы создают необходимые предпосылки для реформы естественных монополий, более четкой координации между бюджетным процессом и тарифной политикой, что, в свою очередь, является одним из важнейших условий для устойчивого экономического роста и стабилизации бюджетной системы.

Таким образом, реформа межбюджетных отношений может рассматриваться в качестве связующего звена всей системы социально-экономических преобразований, положенных в основу стратегии развития страны на период до 2010 г. В еще более широком аспекте эта реформа, в случае ее успешной реализации, будет способствовать формированию в России эффективного государства и гражданского общества, основанных, в том числе, на четком разграничении полномочий между органами власти разных уровней, их прозрачности и подотчетности населению.

9. Механизм реализации Программы

Реализация Программы предусматривает тесное взаимодействие и сотрудничество различных ветвей и уровней власти, в том числе в рамках рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, включающей представителей Правительства Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целях качественной подготовки нормативных правовых актов и методических материалов, связанных с реализацией Программы, будет создан Экспертный совет (рабочая группа), включающий представителей Минфина России, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, региональных и местных финансовых органов, а также независимых экспертов.

Программа будет реализована в 2 этапа — 2001—2003 гг. и 2004—2005 гг. в соответствии с утверждаемым на каждый этап Правительством Российской Федерации планом действий по реализации Программы.

Приложение 1

ОБЩАЯ СХЕМА разграничения основных расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

Ό όί έδδδϑ	ί ί όί à- δδδδί ί à ί δδδδί àί à δδδδδδδδδδ- δδδδί έà	ί àάπ à-à- ί έà δ έ- ί àί πί àυ- ί έ πδδδ- πδδδάί έ	ί δδδδί έςà- δδδδί ί δδδδί π- δδδδδδδδδδί έϑ
1	2	3	4

1. Бюджетные услуги общего характера

1.1. Функционирование главы государства — Президента Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
1.2. Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов федеральной государственной власти	Ф	Ф	Ф
1.3. Функционирование законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации	Р	Р	Р
1.4. Функционирование представительных и исполнительных органов местного самоуправления	М	М	М
1.5. Проведение выборов и референдумов:			
федеральных	Ф	Ф	Ф
региональных	Ф + Р	Р	Р
местных	Ф + М	М	М
1.6. Сбор налогов:			
федеральных	Ф	Ф	Ф
региональных	Ф + Р	Ф + Р	Ф
местных	Ф + М	Ф + М	Ф
1.7. Распоряжение бюджетными средствами и контроль за ними (финансовые органы, Счетная палата Российской Федерации, КРУ):			
федеральными	Ф	Ф	Ф
региональными	Ф + Р	Р	Р
местными	Ф + М	М	М
1.8. Архивная служба:			
федеральная	Ф	Ф	Ф
региональная	Ф + Р	Р	Р
местная	Ф + М	М	М
1.9. Учет земли и недвижимости			
Составление единого земельного кадастра	Ф	Ф	Ф
Учет недвижимости для целей налогообложения	Ф+Р+М	М	М
1.10. Запись актов гражданского состояния	Ф	Ф + Р	Р + М
1.11. Государственный статистический учет	Ф	Ф	Ф
1.12. Регистрация патентов и товарных знаков	Ф	Ф	Ф
1.13. Санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор	Ф	Ф	Ф
1.14. Стандартизация и метрология	Ф	Ф	Ф
1.15. Геодезия и картография	Ф	Ф	Ф
1.16. Гидрометеорология	Ф	Ф	Ф
1.17. Семеноводство и племенноводство	Ф	Ф	Ф
1.18. Федеративная и национальная политика	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р

Ï õî ãî èæááî èà			
1	2	3	4
1.19. Международная деятельность	Ф	Ф	Ф
1.20. Судебная власть:			
федеральная судебная система	Ф	Ф	Ф
мировые судьи	Ф + Р	Р	Р
1.21. Национальная оборона (включая воинский учет, мобилизационную подготовку, военный космос)	Ф	Ф	Ф
1.22. Утилизация и ликвидация вооружений	Ф	Ф	Ф
1.23. Правоохранительная деятельность и обеспечение общественной безопасности			
Органы внутренних дел:			
борьба с организованной преступностью и особо опасными преступлениями	Ф	Ф	Ф
борьба с прочими преступлениями	Ф + Р	Ф + Р	Р
охрана общественного порядка	Ф+Р+М	Р + М	М
безопасность движения	Ф	Р	Р
Внутренние войска	Ф	Ф	Ф
Уголовно-исполнительная система	Ф	Ф	Ф
Органы налоговой полиции	Ф	Ф	Ф
Органы государственной безопасности	Ф	Ф	Ф
Органы пограничной службы	Ф	Ф	Ф
Таможенные органы	Ф	Ф	Ф
Органы прокуратуры	Ф	Ф	Ф
Противопожарная служба	Ф + Р	Ф + Р	Р + М
1.24. Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	Ф	Ф	Ф
1.25. Исследование и использование космического пространства	Ф	Ф	Ф
1.26. Средства массовой информации (СМИ) органов власти:			
федеральных	Ф	Ф	Ф
региональных	Р	Р	Р
местных	М	М	М
1.27. Охрана окружающей среды и природные ресурсы			
Объекты и мероприятия федерального значения	Ф	Ф	Ф
Объекты и мероприятия регионального значения	Р	Р	Р
Объекты и мероприятия местного значения	М	М	М
1.28. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий:			
федерального значения	Ф	Ф	Ф
регионального значения	Р	Ф + Р	Р
1.29. Гражданская оборона	Ф	Ф	Ф
1.30. Связь:			
почта, телеграф	Ф	Ф	Ф
телефон	Р	Р	Р
1.31. Служба воздушного транспорта	Ф	Ф	Ф
<i>2. Бюджетные услуги населению</i>			
2.1. Образование			
Дошкольное образование	М	М	М
Общее (школьное) образование (поддержание системы)	Ф+Р+М	М	М

Ï õî ãî èæááî èà			
1	2	3	4
Общее образование (программы развития)	Ф+Р+М	Ф+Р+М	Ф+Р+М
Школы-интернаты	Ф + Р	Р	Р
Начальное и среднее профессиональное образование	Ф + Р	Ф + Р	Р
Начальное и среднее профессиональное образование для инвалидов	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
Переподготовка и повышение квалификации	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
Высшее образование	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
2.2. Культура, искусство, рекреация:			
объекты (программы) федерального значения	Ф	Ф	Ф
объекты (программы) регионального значения	Р	Р	Р
объекты (программы) местного значения	М	М	М
2.3. Здравоохранение:			
высокоспециализированное	Ф	Ф	Ф
среднеспециализированное	Ф + Р	Р	Р
общее (платежи в систему ОМС)	Ф	Р + М	Р + М
программы развития	Ф+Р+М	Ф+Р+М	Ф+Р+М
2.4. Спорт:			
высших достижений и национального резерва массово-оздоровительный	Ф	Ф + Р	Ф + Р
Социальная политика	М	М	М
2.5. Социальная политика			
Учреждения социального обеспечения (дома-интернаты, детские дома-интернаты, центры социального обслуживания и реабилитации)	Ф + Р	Ф + Р	Ф+Р+М
Молодежная политика	Р	Р	Р
Социальные выплаты и льготы в соответствии с федеральным законодательством	Ф	Ф	Р + М
2.6. Пенсионное обеспечение	Ф	Ф	Ф
2.7. Политика занятости:			
государственная служба занятости	Ф	Ф	Ф
пособия по безработице	Ф	Ф	Ф
активные программы	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
2.8. Миграционная политика	Ф	Ф	Ф
2.9. Жилищное хозяйство (ремонт и обслуживание жилых домов)	М	М	М
2.10. Коммунальное хозяйство	М	М	М
2.11. Благоустройство территории	М	М	М
<i>3. Экономическая политика</i>			
3.1. Регулирование национальной экономики			
Атомная промышленность	Ф	Ф	Ф
Рыбное хозяйство	Ф	Ф	Ф
Антимонопольная политика	Ф	Ф	Ф
Мероприятия по развитию рыночной инфраструктуры (включая поддержку малого бизнеса)	Ф+Р+М	Ф+Р+М	Ф+Р+М
Лицензирование деятельности:			
федерального значения	Ф	Ф	Ф
регионального значения	Ф + Р	Р	Р
местного значения	Ф + М	М	М
3.2. Функционирование и развитие производственной инфраструктуры			

1	2	3	4
Дорожное хозяйство:			
федеральное	Ф	Ф	Ф
региональное	Ф + Р	Ф + Р	Ф + Р
местное	Ф+Р+М	Р + М	Р + М
Транспорт:			
воздушный, морской	Ф	Ф	Ф
автомобильный, речной, метрополитен	Ф+Р+М	Ф+Р+М	Ф+Р+М
междугородный автомобильный пассажирский	Ф + Р	Р	Р
местный (внутригородской) общественный	Ф+Р+М	Р + М	Р + М
3.3. Реструктуризация производства			
Конверсия оборонной промышленности	Ф	Ф	Ф
Конверсия угольной промышленности	Ф	Ф	Ф
Поддержка приоритетных отраслей национальной экономики	Ф	Ф	Ф
Поддержка сельского хозяйства	Ф	Ф + Р	Ф + Р
3.4. Управление государственным и муниципальным имуществом:			
федеральным	Ф	Ф	Ф
региональным	Р	Р	Р
муниципальным	М	М	М
3.5. Восстановление природоресурсного потенциала:			
объекты и мероприятия федерального значения	Ф	Ф	Ф
объекты и мероприятия регионального значения	Р	Р	Р
объекты и мероприятия местного значения	М	М	М
<i>4. Прочие функции</i>			
4.1. Обслуживание государственного долга			
Обслуживание государственного долга Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
Обслуживание государственного долга субъектов РФ	Ф + Р	Р	Р
Обслуживание муниципального долга	Ф + М	М	М
4.2. Пополнение государственных запасов и резервов			
Ф	Ф	Ф	Ф
4.3. Резервные фонды (непредвиденные расходы):			
федеральный	Ф	Ф	Ф
региональный	Р	Р	Р
муниципальный	М	М	М
4.4. Выравнивание бюджетной обеспеченности:			
субъектов Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
муниципальных образований	Ф + Р	Р	Р

Обозначения. Органы власти (бюджет): Ф — федеральные, Р — региональные (субъекты Российской Федерации), М — местные (муниципальные образования), + — совместные полномочия (софинансирование).

**ОБЩАЯ СХЕМА
разграничения основных налоговых полномочий
и доходных источников между уровнями бюджетной
системы в Российской Федерации к 2005 г.**

Налог	Статус	Зачисление (% от общего объема поступлений)		
		федеральный бюджет	региональные бюджеты	местные бюджеты
Таможенные пошлины	Ф	100	—	—
НДС	Ф	100	—	—
Налог на добычу полезных ископаемых:	Ф			
углеводородного сырья		80	20*	—
общераспространенных полезных ископаемых		—	100*	—
прочих полезных ископаемых добываемых на континентальном шельфе		40	60*	—
Акцизы (газ, бензин, спирт, автомобили, товары, ввозимые в Российскую Федерацию)	Ф	100	—	—
Акцизы на спирт из пищевого сырья и ликероводочные изделия	Ф	50	50	—
Прочие акцизы	Ф	—	100	—
Налог на доходы физических лиц	Ф	—	50	50**
Налог на наследование	Ф	—	100	—
Налог на прибыль предприятий	Ф	31	61*	8
Транспортный налог	Р	—	100	—
Налог с продаж	Р	—	40	60**
Экологические платежи (налоги)	Р	—	50	50
Налог на игорный бизнес	Р	—	80	20
Налог на недвижимость (имущество, землю)	М	—	—	100
Налоги на совокупный доход	М	—	—	100
Налог на рекламу	М	—	—	100

Обозначения:

Ф — федеральный бюджет;

Р — региональный бюджет (субъектов Российской Федерации);

М — местный бюджет (муниципальных образований);

* — с возможным выделением части отчислений для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

** — с возможным выделением в составе данной доли минимально гарантированной и выравнивающей частей.

Продолжение			
1	2	3	4
6. Уточнение общих принципов бюджетного устройства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью упорядочения взаимодействия между бюджетами разных уровней	проекты федеральных законов	II квартал 2002 г.	Минфин России, Минфедерации России, Минэкономразвития России
7. Уточнение перечня региональных и местных налогов и сборов	проект федерального закона	IV квартал 2002 г.	Минфин России, МНС России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
8. Законодательное закрепление разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации	проекты федеральных законов	IV квартал 2001 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
9. Установление законодательной базы формирования и применения государственных минимальных социальных стандартов	проект федерального закона	2001 г.	Минэкономразвития России, Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
10. Определение порядка финансового обеспечения выполнения обязательств, возложенных федеральными законами на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, отмена норм, не обеспеченных источниками финансирования	проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов	III квартал 2002 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России, Минтруд России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
11. Определение порядка и условий финансового обеспечения завершения в 2002—2004 гг. передачи жилья и объектов социальной сферы в ведение органов местного самоуправления	проект нормативного правового акта	II квартал 2002 г.	Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
12. Определение порядка оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	проект нормативного правового акта	III квартал 2002 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
13. Формирование взаимоотношений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации на 2003 г.	предложения, представляемые в составе материалов к проекту	в сроки, установленные для подготовки проекта федерального закона «О федеральном	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России

Продолжение			
1	2	3	4
	федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 г.»	бюджете на 2003 г.»	
14. Совершенствование нормативной правовой и методической базы казначейского исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов	проекты нормативных правовых актов	IV квартал 2002 г.	Минфин России
15. Определение порядка взаимодействия региональных налоговых органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления	проекты нормативных правовых актов	IV квартал 2002 г.	МНС России, Минфин России
16. Создание нормативной правовой и методической базы формирования, распределения и использования средств Фонда регионального развития	проекты нормативных правовых актов	2002 г.	Минэкономразвития России, Минфедерации России, Минфин России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
17. Развитие законодательной базы бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях (включая определение статуса высокодотационного региона, региона, находящегося в финансовом кризисе, и режима внешнего финансового управления)	проекты федеральных законов	2002 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
18. Закрепление на долгосрочной основе доходных источников за бюджетами разных уровней	проект федерального закона	II квартал 2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
19. Установление порядка и критериев предоставления субъектам Российской Федерации бюджетных ссуд из федерального бюджета	проекты нормативных правовых актов	II квартал 2003 г.	Минфин России
20. Формирование взаимоотношений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации на 2004 г.	предложения, представляемые в составе материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»	в сроки, установленные для подготовки проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 г.»	Минфин России, Минэкономразвития России

Продолжение			
1	2	3	4
21. Совершенствование информационного обеспечения формирования межбюджетных отношений и анализа бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России, Госкомстат России
22. Разработка дополнительных стандартов управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами	проекты нормативных правовых актов, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России
23. Разработка методических рекомендаций по управлению бюджетными расходами для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
24. Разработка методических рекомендаций по управлению государственным и муниципальным долгом для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России
25. Разработка методических рекомендаций по казначейскому исполнению бюджетов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	II квартал 2003 г.	Минфин России
26. Разработка методических рекомендаций по среднесрочному финансовому планированию и оценке налогового потенциала для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2002—2003 гг.	Минфин России, МНС России, Минэкономразвития России, Минфедерации России

Окончание			
1	2	3	4
27. Разработка методических рекомендаций по подготовке финансовой отчетности для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России
28. Разработка методических рекомендаций по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России
29. Разработка методических рекомендаций по развитию системы межбюджетных отношений для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	доклад, представляемый Правительству Российской Федерации, методические рекомендации	2002 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России
30. Разработка плана действий на 2004—2005 гг. по реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.	проект правового акта	IV квартал 2003 г.	Минфин России, Минэкономразвития России, Минфедерации России, Минтруд России, МНС России, Госкомстат России

«Российская бизнес-газета». 2001. 25 сент.



В.А. КОВАЛЕВ

**«НЕ-МОСКОВСКИЙ»
ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС:
ФАКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ
И ПЕРСПЕКТИВЫ ИЗУЧЕНИЯ**

Распад Союза ССР существенно изменил политическую картину на бывшем советском пространстве. Разумеется, оценка произошедших перемен чаще всего будет носить субъективный характер, и связана она с выигрышами и проигрышами тех или иных участников политических процессов за последнее десятилетие, а объективный анализ здесь затруднен в силу противоречивости современных процессов. Но можно уже констатировать, что *новые независимые государства* в целом ряде случаев оказались несостоятельными. Помимо приобретения внешних атрибутов своего суверенитета они «преуспели» в нарастании социальной деградации: росте разрыва между бедными и богатыми, усилении коррупции и росте уголовной преступности, существенном снижении качества жизни и уровня безопасности большинства населения. Попытки проведения реформ разворачиваются на фоне негативных *инволюционных* тенденций. Не миновали они и Россию. Трудности современного российского государства связаны не только с внутренними причинами, они вписаны в мировой контекст. Кроме того, они не уникальны, а, наоборот, типичны для многих стран мира.

В развернувшейся *глобализации* роль национальных государств и возможности их правительств существенно уменьшаются. Как пишет К.Зегберс, «в странах Восточной Европы, где после 1989 г. шел процесс строительства нации-государства (nation building) и возникали новые государства, их роль, казалось бы, возрастала. Однако на деле начиная с 90-х гг. она (в этом регионе, как и везде) была в структурном и сущностном отношении ослаблена»¹. Этому способствовали глобализация рынков, усиливающееся давление со стороны субна-

КОВАЛЕВ Виктор Антонович, доцент кафедры истории, социологии и политологии Сыктывкарского государственного университета, кандидат социологических наук.

циональных акторов (в нашем случае — субъектов Российской Федерации и региональных элит) и всеобщий кризис государственных бюджетов, которые ставили пределы для национальных правительств в перераспределении средств и возможностях контроля². Таким образом, под влиянием глобальных процессов существенно изменяется картина мировой политики. Если после Вестфальского мира (1648 г.) главными «игроками» были государства, то теперь, при сохранении пока их значения, они уже не единственные ведущие «игроки».

Теперь посмотрим, *как* именно Россия входит в глобальные процессы. В 1990-е гг., например, было вполне уместно говорить о существенном ущемлении ее государственного суверенитета. Но речь идет не только о потерях и периферизации России в рамках современных (или «постсовременных») глобальных процессов. Проблема для политолога состоит в том, что, говоря о российской политике, чрезвычайно трудно охватить ее целиком, комплексно. Поэтому исследователи и журналисты, пишущие о политике в России, процессах, которые протекают здесь в борьбе за власть и т.п., по сути, пишут о политике центра федерации, о политике в Москве. (В этом отношении очень симптоматично выражение «партии Садового кольца», хотя речь идет как будто бы о партии, действующих в стране в целом, за списки которых голосуют от Чукотки до Калининграда). При этом мимоходом то и дело подчеркивается значение того, что происходит в российских регионах. Но подобные отсылки не проясняют положения. Необходимо аналитическое вычленение именно региональных событий, властных отношений в провинции, т.е., по сути, регионального, или «не-московского», политического процесса. Такое выражение с точки зрения филолога вряд ли выглядит привлекательно, но политолог, конечно, сразу увидит аналогию с известной и в какой-то степени уже классической работой Л.Пая «The Non-Western Political Process», которая впервые была опубликована в 1958 г. В ней выделялись и кратко анализировались основные признаки политики в странах, не принадлежащих к ареалу западных демократий³. Сегодня эта небольшая статья сохраняет свое значение, когда, например, задаешься вопросом, а можно ли вообще описывать политическое развитие, допустим в СНГ, в терминах демократизации, или когда речь идет о явных симулякрах президентства, парламентаризма, других демократических институтов в регионах постсоветской России.

Разумеется, определение «не-московский» не имеет в виду столицу нашей родины как отдельный субъект федерации.

Здесь, наоборот, многое типологически близко к другим субъектам федерации. В наибольшей степени неравенство воплощается именно в пропасти между столицей и остальной Россией. Поэтому можно говорить о типологическом сходстве развития политических процессов «московских» и «не-московских» институтов, но техника взаимодействия и объемы привлекаемого капитала (не только финансового, но и политического, культурного и др. — в социологическом значении термина «капитал», которое придает ему П.Бурдьё), разумеется, в Москве являются во многом другими. В статье речь идет о Москве именно как о месте формирования федерального политического процесса, влияние которого на регионы страны отрицать нельзя, но отделить который имеет смысл.

При изучении политики в регионах возможно несколько теоретических подходов: 1) основанный на теории модернизации; 2) связанный с теорией перехода к демократии (процедурная модель); 3) переосмысление значения политической культуры, в том числе локальных субкультур, для анализа политических трансформаций в России; 4) элитистский; 5) институционалистский⁴. В той или иной мере все эти подходы полезны для анализа регионального политического процесса. В данной статье мы в разной степени использовали элементы нескольких из них, так как объяснить региональную трансформацию в рамках одной схемы практически невозможно и теоретически ущербно.

Говоря о составляющих и особенностях регионального политического процесса, мы подходим к проблеме факторов, влияющих на политическое развитие регионов Российской Федерации.

* * *

Аналитическая задача, стоящая при изучении российских регионов (одного или нескольких), заключается в том, чтобы охарактеризовать значимые факторы, влияющие на политическое развитие в российской провинции и общероссийскую политическую трансформацию. В России на процесс политических преобразований влияют как *структурные* (характер экономического развития, «размывание» отечественного «среднего класса», проблемы создания после 1991 г. нового национального государства и утверждения государственного суверенитета), так и *процедурные* (характер оппозиции в советский и постсоветский периоды, характер перехода и отсутствие договора между ведущими политическими силами, не-

проведение так называемых учредительных выборов после победы над ГКЧП, сохранение авторитарно-административных традиций управления и власти и т.д.) факторы трансформации.

В отечественной литературе уже делались попытки построить систему структурных и процедурных факторов, используя идею «воронки причинности» Кэмбела. При этом различались внешние условия и внутренние факторы, «структурные, то есть социально-экономические и культурно-ценностные предпосылки и условия и ... процедурные, то есть особенности и последовательность конкретных решений и действий, осуществляемых ограниченным кругом инициаторов и непосредственных политических участников процесса демократизации»⁵. А.Мельвилль считает, что методологическую модель анализа структурных и процедурных факторов, влияющих на ход демократического транзита, можно представить с использованием двух разнонаправленных «воронок причинности». Так, на фазе учреждения демократии действуют: международные факторы, государство- и нациообразующая среда, социально-экономические, социально-классовые, культурно-ценностные, политические и индивидуально-психологические факторы. После учреждения демократии в процессе ее консолидации «воронка причинности» выстраивается в обратном порядке⁶. При этом если ставить во главу угла именно демократизацию политического режима, то данная модель выглядит весьма перспективно. Но при знакомстве с этой схемой возникают многочисленные вопросы. Прежде всего слишком ясно выступает ее телеологизм. Почему именно демократия и ее консолидация? Ведь легко заметить, что при других идеологических посылах та же схема будет выглядеть по-иному. Например, демократизацию в мире можно рассматривать с точки зрения ее кризиса на современном Западе, когда процесс глобализации, выходя из-под контроля национальных государств, порождает мировую олигархизацию, или с точки зрения упадка самих демократических институтов на Западе. Если снижается роль государства в эпоху глобализации, то уменьшается и роль институтов демократии, рассчитанных именно на национально-государственное устройство, а в глобальных масштабах соответствующие институты еще не сложились. К «демократическим транзитам» относится и замечание о том, что, согласно транзитологическим схемам, наиболее успешно переход осуществляется через *пакт* (сговор?) элит, а участие массового актора («*демоса*») лишь усугубляет положение. Вообще при изучении российской политической трансформации делать упор на демократизацию мы считаем ошибочным. Суц-

ность происходящих процессов в таком случае может быть подменена видимостью.

Можно также спросить, а значимы ли социально-классовые, социально-экономические факторы сами по себе, не попадая ли мы в ловушку экономического или социологического редукционизма? Мы полагаем, что отношения в сфере политики обладают сегодня очень высокой степенью автономии. Экономические и социальные расколы должны быть актуализированы в политическом взаимодействии, иначе они просто не будут учитываться властью, станут для реальной политики ничтожной величиной. Приведем простой, но наглядный пример из российской реальности последнего десятилетия. Так называемые реформы проводятся российскими властями при почти полном игнорировании интересов многочисленных социальных групп. У миллионов дееспособных, честных и объективно полезных Отечеству людей есть свои интересы, нужды, но практически отсутствует «переводчик» их в сферу политики. Поэтому их проблемы нередко остаются неуслышанными.

Сейчас как раз и следует задаться вопросом о роли в современной России *массового актора* — как случилось, что энтузиазм и стремление к переменам, к улучшению жизни населения, наблюдавшиеся в конце 1980-х гг., для многих были растрacены практически без пользы? Почему политические процессы пошли *не так*, как это представлялось на заре «учреждения демократии»? В конце 1980-х — начале 1990-х гг. с преобладающими в политике неформальными институтами сама политика сыграла злую шутку, превратив их в забавный симулякр, в вывеску, за которой скрывается совсем другое содержание.

Существуют глобальный, национально-государственный, региональный и местный уровни влияния на политику. Назовем факторы, действующие на нее применительно к отдельным субъектам федерации:

- 1) место российских регионов как «периферии периферии» в глобальных процессах;
- 2) регионализм, или ослабление единого государства, децентрализация;
- 3) отсутствие полноценного разделения властей, подмена публичной и правовой политики неформальными институтами, развитие в регионах политических машин, административной мобилизации, клиентел и т.п.;
- 4) неразвитость гражданского общества, проявляющаяся в слабости партий и местных сообществ, политической незащищенности социальных групп.

На перекрестке этих влияний и находится в современной России «не-московский» политический процесс.

* * *

Быть «периферией периферии» — нынешняя судьба российской провинции. Если раньше она крепила мощь сверхдержавы, поставляя сырьевые ресурсы или делая оружие (взаимодействие ТЭК и ВПК состояло в том, что первый давал ресурсы второму, в итоге страна не смогла пройти между «Сциллой» военных расходов и «Харибдой» хозяйственной неэффективности), то сегодня участь ее территорий — быть источником дешевого сырья. Данное обстоятельство связано с характером перехода России от авторитарного режима к демократическому. Это был «*навязанный*» переход, с элементами пакта (сговора) господствующих акторов. (Согласно модели Т.Карл и Ф.Шмиттера⁷, выделяются следующие типы переходов:

Актеры/Стратегии	Компромиссная	Силовая
Элиты	пакт	«навязанный» переход
Массы	реформа	революция

Для российских регионов характерен двойной «навязанный» переход).

Пользуясь подходом И.Валлерстайна, можно сказать, что борьба между «ядром» капиталистической мир-экономики и советской мир-империей была проиграна последней. Как следствие наступило резкое ослабление государства, а периферийное положение в мир-экономике несовместимо с существованием сильного государства. На периферии просто не хватает ресурсов для поддержания относительно эффективной системы власти⁸, и это многое объясняет в сегодняшних российских проблемах. Россия может вполне потерять характерное для нее несколько столетий полупериферийное положение в мире.

Преодолеть свое отставание России не удалось ни в результате революции, ни путем «перестройки». Наоборот, устремившись в «ядро» цивилизации, страна оказалась практически на обочине «цивилизованного мира». Действительно, рынок и демократия были важнейшими средствами западного пути в капитализм. Однако требуется доказать, что этот путь можно повторить: «...все хорошие места в «ядре» современной мир-экономики давно заняты...»⁹. Таких доказательств нашей стране продемонстрировать не удалось. Выхода из статуса

периферийной цивилизации¹⁰ Россия пока не нашла. Разумеется, это объясняется и роковыми ошибками советского руководства, имевшего крайне неадекватные представления о современных глобальных процессах.

В этатристическом обществе, каковым, в сущности, являлось советское, катастрофа политической системы не могла не стать катастрофой общества, точнее, определенного типа развития и цивилизации¹¹. В таком подходе очень много верного. Когда государство было еще сильно, часть правящей элиты усиленно сопротивлялась проведению необходимых экономических преобразований. Потом, когда государство стало стремительно разрушаться, прежде чем удалось на протяжении 1990-х гг. добиться какого-то равновесия, решительные шаги были просто невозможны как в политике, так и в экономике. Оставалось лишь полагаться на «невидимую руку рынка», но «кривая вывела» лишь к продолжению системного кризиса. Руководство страны несет за это полную ответственность. Кстати, об этом же, разбирая влияние глобализации на Россию, пишет М.А.Молчанов: «Только правящая элита несла всю полноту ответственности как за тот или иной выбранный ею политический курс, так и за его последствия для населения страны»¹².

Глобализация экономических, политических и культурных взаимодействий породила убеждение, что все «находятся в одной лодке» и глобальные перемены так или иначе проявляются во всех уголках земного шара. Между тем, например, горбачевское «новое политическое мышление», знаменовавшее собой отход от *realpolitik*¹³ и выразившееся в системе односторонних уступок на международной арене, этот идеализм в подходе к проблеме разоружения и мироустройства первоначально имели глобальный замах, но потерпели глобальное поражение. По мнению Л.Ионина, «глобализация и мировая революция — это равноправные по масштабу и значимости процессы абстрагирования мира... конфликт этих абстрагирующих тенденций симметричным конфликтом. СССР и США как сверхдержавы — стороны этого конфликта. Распад СССР и возникновение новой России означали отказ от глобальной идеи и соответственно от ее мотивирующей и побуждающей силы... И один из полюсов мирового влияния, мировой силы мгновенно и незаметно исчез с мировой сцены»¹⁴.

Великая иллюзия теории модернизации состояла в обещании сделать всю систему ядром, без периферий. Сегодня вполне очевидно, что это невозможно. Эволюция капитализма как исторической системы действительно ведет к поляризации и аб-

солютному, а не только относительному обнищанию большинства¹⁵. В свете этого замечания особенно неприятно выглядит теоретическое начетничество: рассуждения о «третьей волне» демократизации (ср. с теорией мирового революционного процесса) или перспективах консолидированной демократии (идеологический аналог — «развитой (зрелый) социализм»). Вместо этих рассуждений надо смотреть на интересы развития страны и объективные социально-экономические показатели.

Процессы децентрализации и демократизации, происходящие в России с конца 1980-х — начала 1990-х гг., казалось бы, открыли перед регионами хорошие перспективы для реализации своего потенциала. Вспоминается, как в годы «перестройки» в ряде регионов навязчивой стала идея о том, что богатую природными ресурсами республику можно очень быстро превратить в подобие «северного Кувейта», только вот мешает «союзный центр». Однако такие иллюзии быстро рассеялись. Недовольство советскими реалиями было все же не более чем неблагоприятным фоном для московских авантюристов перестроечных и постперестроечных лет. Очень быстро радужные надежды на местах сменились жестким императивом выживания территорий и населения большинства регионов; собственно, проблема своевременной выдачи заработной платы и социальных выплат и до сих пор не решена удовлетворительно; растут нищета значительной части населения и угроза системам жизнеобеспечения в силу как экономических причин (отключение света и тепла за долги), так и физической изношенности оборудования.

В стране резко поменялись «правила игры», и на местах пришлось срочно приспосабливаться к ним. Глобальные сдвиги и неоправданные шаги руководства России значительно ухудшили ее положение на международной арене, ослабили его; выгоды от преобразований, если они и были, достались в основном столичным олигархическим и компрадорским кругам. Положение усугубилось огромной неравномерностью развития регионов страны.

Глобализация, которую обычно связывают с качественно новым уровнем интернационализации экономических связей и распространением информационных технологий, не принесет российской периферии ощутимых выгод, скорее, наоборот. Ни о какой равноправной кооперации в глобальном масштабе речь идти не может. Пока для ряда регионов России просматривается лишь роль сырьевой периферии¹⁶. Разумеется, основным способом глобального взаимодействия для регионов является

взаимодействие в экономической сфере. Рост мировых цен на нефть и энергоносители позволил несколько стабилизировать социально-экономическую ситуацию в регионах.

* * *

Было бы наивным полагать, что происходящее в российских регионах не связано с современными глобальными тенденциями. Наоборот, регионализация России есть как бы обратная сторона глобализации. Ослабление Российской Федерации как государства тесно связано с этими процессами. После распада СССР в странах СНГ так и не возникли современные государства. Как полагают некоторые исследователи, федерализм или унитаризм не играют здесь решающей роли. Мы согласны с тем, что как политическое явление федерализм вторичен, полифункционален, федералистский выбор ситуационно обусловлен¹⁷. Гораздо важнее государственный строй в стране. За десятилетие в России сложился пока не цивилизованный федерализм, а, скорее, децентрализованное государство. Население регионов объективно заинтересовано в укреплении единого государства в России, хотя часть региональных элит будет сопротивляться этому. Не удивительно, что «испытан» суверенитет в его ельцинском варианте, люди в регионах в большинстве своем поддержали центристские тенденции в политике В.В.Путина как синоним восстановления порядка и справедливости. Демагогии о защите интересов «нашей» территории уже мало кто верит, что, конечно, не снимает опасности бесконтрольной эксплуатации ресурсов провинции со стороны отечественных и зарубежных компаний.

В условиях асимметричности федерации в России пока остается неясной судьба административных округов. Поэтому понятно стремление сделать институт представителей президента эффективным рычагом федерального регулирования региональной политики. Но это может удасться лишь в случае последовательного проведения курса на повышение роли формальных институтов и правовых норм. Если процесс пойдет по пути завоевания теневого, неформального влияния, то, несмотря на свое грозное название, генерал-губернаторы обречены на поражение, ибо им не устоять перед мощными региональными лидерами в умении «делать политику». У региональных руководителей есть еще одно важное преимущество — более способный к работе в современных условиях аппарат. Конечно, есть еще один вариант — опираться на силовые

стратегии, но для практики широкомасштабного государственного насилия сейчас явно не хватает ресурсов. Кроме того, возникает принципиальный вопрос: а чему будут служить «силовики»? Если они станут активными «игроками» в неправовых «разборках» бюрократий разного уровня, то это лишь еще больше увеличит правовую незащищенность граждан. Императивами здесь являются:

— единое правовое, политическое и экономическое пространство, устойчивость норм (сейчас государственное влияние сильно в тех сферах, где более эффективно могут действовать агенты рынка, гражданского общества, и очень незначительно, когда нужно поддержать законность и честную конкуренцию);

— формальные правила и нормы, которые должны стать если не единственными (что невозможно практически нигде), то главными в политической и экономической «игре», ибо варианты сговора не дают эффекта.

К сожалению, именно к очередным вариантам сговора склоняется пока новая политическая практика. Федеральный центр закрывает (или вынужден закрывать?) глаза на грубейшие нарушения законов в ряде субъектов федерации, на практику выборов там, проводимых с грубейшими нарушениями. Но закон не может действовать выборочно — иначе это беззаконие. В последнем случае остается лишь уповать на новую попытку реформ в будущем, с новыми «игроками» и проходящую в более сложных условиях, чем сейчас. При этом не исключен значительно более жесткий «сценарий» наведения порядка в регионах.

* * *

Администрирование и подмена им политики слишком сильно укоренились в России. Слагаемые «административной мобилизации» — это единство «политического класса» в регионах, неразделенность политической власти и экономической мощи, манипулирование общественным сознанием через подконтрольные СМИ, обилие квазинезависимых структур — фондов, центров, партий и т.д., уход от проблем к «имиджу» и др. Мимикрия демократическим формам привела к возникновению некоего «регионального феодализма», сохраняющего «традиции обкома» (в разных областях — от экономики до психологии). В большинстве случаев произошло подчинение представительной власти исполнительной. Фактически лишь институт выборов внушает некоторую надежду на демократичес-

кие перемены. Выборы выступают для властей как источник легитимации, но неизвестно, сохраняются ли они в этом качестве, если суть данного демократического института будет периодически выхолащиваться. Образно говоря, вопреки библейской заповеди в России при проведении политической реформы попытались влить молодое вино в старые меха, с плачевными результатами для того и другого.

Состояние демократии по-российски сейчас таково, что единственное, кажется, ее реальное достижение — проведение формально свободных выборов, пока не ведет ни в федеральном центре, ни на местах к формированию «ответственно-го правительства». На выборах вполне возможно поражение действующих представителей власти, зато потом в большинстве случаев воистину «победитель получает все» — он свободен фактически от любой ответственности, в том числе уголовной. Современное понимание политики как ответственной власти (перед избирателями, страной) пока малодоступно российским элитам. За распространившимися в России *симулякрами* демократии не видно стремления представителей власти заимствовать действительно демократические механизмы — в первую очередь допущение по отношению к себе действенной системы контроля.

О контроле «снизу» в условиях слабой структурированности гражданского общества в России говорить пока не приходится. Все попытки создать нечто подобное хотя бы на уровне местного самоуправления эффективно блокируются. Шок и разочарование в реальном воплощении демократии по-российски тем более велики, чем более завышены и неоправданны первоначальные ожидания. В качестве яркой иллюстрации вспоминается эпизод одной из встреч (в Сыктывкаре) с народными избранниками, вернувшимися с первого Съезда народных депутатов СССР летом 1989 г., когда один из представителей «электората» сказал: «Сидите там, в Кремле, сколько угодно, я готов платить вам сколько угодно, но побыстрее решите все наши проблемы». Напомним, что в 1989 г. были первые выборы, прошедшие на альтернативной основе. Сами выборы и наблюдение за ходом заседаний съезда, так отличавшегося по форме от съездов КПСС, породили у населения невиданный энтузиазм и иллюзию, что теперь можно решить «все проблемы». Подобные максималистские ожидания, надежда на чудо, перенесенная из коммунизма, в возможностях построения которого уже успели разочароваться, на демократию и выборы, которые были чем-то новым и в которых увидели панацею, и стали почвой для последующих разочарований.

Призывы к развитию демократии и совершенствованию политической культуры здесь не помогут. Необходимы конкретные меры политического и правового характера. Право является единственным основанием для политической демократии, попытка его игнорирования породила в свое время такое явление, как касикизм (обмен внешней лояльности к Москве на бесконтрольность на подведомственной территории), что, как известно из опыта Латинской Америки, способно сбить «волну» демократизации и привести к диктатуре для сохранения единства страны.

Сегодня можно и нужно сделать определенные шаги по превращению выборов в полноценный демократический институт. Для этого необходимо, как минимум, следующее:

- 1) применять на практике ответственность на всех уровнях за фальсификацию выборов;
- 2) уравнивать условия участия в предвыборной кампании. Сейчас, например, лица, уже занимающие посты во власти, имеют преимущества перед конкурентами;
- 3) прекратить использование технологий «черного пи-ара».

Отсутствие цивилизованного рынка услуг консультантов, организаторов избирательных кампаний и т.д. создает институциональную неустойчивость в политической сфере, деформирует складывающийся в России политический рынок. Деятельность большинства имиджмейкеров является не только следствием, но и важной причиной криминализации политического рынка.

Разумеется, детальная разработка этих и подобных мер имеет смысл лишь при наличии политической воли к их реализации. Конечно, нереально ликвидировать все злоупотребления в развитии института выборов, так же как невозможно это сделать ни в какой другой сфере. Но без общего изменения подхода российских властей, правоохранительных органов и российского общества к этой проблеме существенно изменить ситуацию вообще невозможно. Сделать институт выборов более честным — небольшая, но реальная возможность для преодоления российского кризиса. Но встает вопрос: при поддержке каких политических акторов это возможно осуществить?

* * *

Отсутствие устойчивой интеграции между обществом и государством, которые находятся как будто в условиях вынужденного сосуществования, играет в России роковую роль. При слабости гражданского общества нет давления на власть «снизу» в интересах этого общества. Пассивность граждан можно

объяснить отсутствием сложившейся социальной структуры, устойчивой системы социальной стратификации. Как писал о постперестроечных временах А.Г.Здравомыслов, «положение групп людей в социальном пространстве в современном российском обществе оказалось сдвинутым, открывшиеся перспективы — неопределенными... Поэтому нельзя однозначно ответить на вопрос, в чем состоит выгода или интерес того или иного конкретного человека и даже более широко — той или иной социальной группы»¹⁸. Возможно ли, например, существование независимых общественных организаций или неангажированных аналитических материалов перед выборами? Даже в таком варианте на этот вопрос трудно дать утвердительный ответ.

Стимулы для развития партийной системы — раскол и конфликт в правовом поле публичной политики. Но проблема в том, что у российской демократической политики слишком слабые гражданские корни, наблюдается зависимость «третьего сектора» и СМИ от власти, нет резерва в виде коммуналного самоуправления, перспективы самого местного самоуправления не определены. Слабость российского гражданского общества — стратегически — это очень надолго. Политические режимы могут быть однотипными, но в социальном и культурном наполнении регионы чрезвычайно различаются. Когда-нибудь этот капитал может быть конвертирован в политическую практику демократии. Это только возможность, но там, где нет подобных предпосылок, ожидать вообще нечего. Значит, остается надежда на формирование социального и культурного капитала, демократическое просвещение масс и постепенное воспитание подлинной национальной элиты.

Скорее всего, наряду с усилением исполнительной власти в ущерб представительной также следует признать ошибочной практику сосредоточения очень больших властных полномочий на уровне регионов (субъектов федерации) в ущерб местному самоуправлению и возможностям федерального центра проводить эффективную политику во имя интересов России. Все эти процессы нуждаются в дальнейшем тщательном изучении, без которого немислимы подлинные реформы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Зегберс К. «Сшивая лоскутное одеяло...» // Pro et Contra. 1999. Т. 4, № 4. С. 69.

² Там же.

³ Мы пользовались изданием: Pye L.W. The Non-Western Political Process // COMPARATIVE. N.Y.; L., 1963. Из 17 признаков не-западного политического процесса, которые называет и кратко характеризует Л.Пай, можно выде-

лить, в частности, следующие: отсутствие резкой отделенности политики от сферы социальных и личных отношений, резкое различие в политических ориентациях поколений, преобладание в политике клика, апелляция национального руководства к недифференцируемой общественности, незначительный общественный консенсус в отношении узаконенных средств и целей политического действия, слабую связь политической дискуссии с принятием конкретных политических решений, а также отнесение политики эмоциональными и символическими аспектами на второй план в поиске решения конкретных проблем и др.

⁴ См.: Гельман В.Я., Рыженков С.И., Егоров И.В. Трансформация региональных политических режимов в современной России: сравнительный анализ // Власть и общество в постсоветской России: новые практики и институты. М., 1999. Вып. XII. С. 45.

⁵ См.: Мельвил А.Ю. Демократические транзиты: теоретико-методологические и прикладные аспекты. М., 1999. С. 10.

⁶ См.: Он же. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процессуального подходов к демократическим транзитам // Полис. 1998. № 2. С. 22.

⁷ См.: Карл Т.Л., Шмиттер Ф.К. Пути перехода от авторитаризма к демократии в Латинской Америке, Южной и Восточной Европе // Междунар. журн. соц. наук. 1991. № 1. С. 36.

⁸ См.: Валлерстайн И. Россия и капиталистический мир-экономика. 1500—2000 // Свободная мысль. 1996. № 5. С. 37.

⁹ Там же. С. 40.

¹⁰ См.: Яковенко И.Г. Эсхатологическая компонента российской ментальности // Обществ. науки и современность. 2000. № 3. С. 91.

¹¹ См.: Фадин А. Модернизация через катастрофу? (Не более чем взгляд) // Иное. Хрестоматия нового российского самосознания. Т. 1. Россия как предмет. М., 1995. С. 330.

¹² См.: Молчанов М.А. Истоки российского кризиса: глобализация или внутренние проблемы // Полис. 1999. № 5. С. 106.

¹³ Этот принцип положен в основу так называемого реализма — одного из главных направлений в теории международных отношений, выводящего политику из эгоистических интересов каждого государства. Конкурирующей (с неореализмом) теорией в этой области является неолиберализм. Но примечательно, что для представителей этих двух подходов крах СССР был полной неожиданностью и post factum это объяснялось тем выбором, который сделал Mikhail Gorbachev (а мог и не сделать!). Удивление вполне закономерное, ибо «Горби» вместе со своим министром иностранных дел Шеварнадзе (как немного позднее Ельцин с Козыревым) нарушали все классические схемы и представляли собой пример того, как можно проводить внешнюю политику в интересах других стран против интересов собственной страны.

¹⁴ Ионин Л. Прагматизм глобальной идеи // ИГ-сценарии. 2000. 9 февр.

¹⁵ Валлерстайн И. Указ. соч. С. 42.

¹⁶ Подробнее об этом см. работы В.Иноземцева (www.postindustrial.ru).

¹⁷ См.: Каменская Г.В. Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998. С. 173—174.

¹⁸ Здравомыслов А.Г. Рациональность и властные отношения // Вопросы социологии. 1996. Вып. 6. С. 46.

Поступила 06.08.2001.

3 июля 2001 г. в столице Республики Мордовия г.Саранске состоялась Республиканская научно-практическая конференция «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия». Она была организована в соответствии с распоряжением Главы Республики Мордовия от 18 июня 2001 г. №250-РГ. В работе конференции приняли участие более 300 человек — представители общественных организаций, политических партий, профсоюзов, органов государственной власти и местного самоуправления, работодателей и научной общественности республики. Основой состоявшейся дискуссии стали проблемы развития гражданского общества, межсекторного взаимодействия, механизмы государственно-общественного управления регионом. На конференции выступили: Глава Республики Мордовия Н.И.Меркушкин, директор НИИ регионологии при Мордовском государственном университете А.И.Сухарев, главный федеральный инспектор по Республике Мордовия А.М.Пыков, председатель Федерации профсоюзов Республики Мордовия А.И.Соколов, ректор Мордовского государственного педагогического института В.М.Макушкин, председатель Совета ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов Республики Мордовия Н.М.Костин, председатель исполкома Политсовета Мордовского регионального отделения партии «Единое» А.С.Подсевакин, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый секретарь Мордовского республиканского комитета Коммунистической партии Российской Федерации Е.А.Костерин, ректор Саранского Духовного училища Отец Александр Целин, главный редактор газеты «Известия Мордовии» В.В.Маресев, заведующий кафедрой регионоведения и политологии Мордовского государственного университета Д.В.Доленко, заместитель директора Мордовского республиканского молодежного центра по молодежным программам, заместитель председателя Мордовского республиканского общественного движения «Созидание» Н.А.Помелова, президент Благотворительного общественного фонда «XXX век — эра милосердия» И.В.Белорунов, сопредседатель Мордовской региональной организации «Яблоко» В.Е.Гридин, председатель Фонда спасения эрзянского языка имени А.П.Рябова Г.Д.Мусалев, региональный координатор центра поддержки некоммерческих организаций Волго-Вятского региона «Служение», директор Мордовского республиканского отделения Межрегионального общественного учреждения «Народный дом» В.И.Лисунов, генеральный директор ОАО «Лисма», председатель Совета директоров при Главе Республики Мордовия В.В.Литюшкин, председатель Государственного комитета Республики Мордовия по национальной политике А.А.Утешев.

По результатам дискуссии выработаны рекомендации, которые предлагаются вниманию читателей. Полностью материалы конференции опубликованы в сборнике «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия» (Саранск, 2001. 92 с.).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия»

Участники Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия», состоявшейся 3 июля 2001 г. в столице Рес-

публики Мордовия — г. Саранске, отмечают, что в последнее время активизировалось внимание органов государственной власти к проблемам становления гражданского общества. Расширяется понимание необходимости сотрудничества всех секторов общества (государственного, негосударственного, коммерческого, некоммерческого, средств массовой информации) с целью решения проблем социального и экономического развития республики. Опыт показывает, что без такого сотрудничества невозможно построение демократического правового социального государства, достижение достойного уровня жизни народа.

Государство сегодня проявляет готовность передать некоторые свои полномочия обществу, его гражданским структурам. Главной основой становления эффективного гражданского общества, его созидательного взаимодействия с государством является улучшение экономической ситуации в стране и повышение качества жизни народа.

Однако в стране, в том числе в Республике Мордовия, накопилось немало проблем, которые затрудняют становление гражданского общества.

Главная проблема — невысокая социальная активность населения, которая проявляется как в решении личных экономических и социальных проблем, так и в производственной деятельности, в отношениях с властью, в низкой правовой культуре и других тревожных фактах.

На уровне предприятий и организаций республики пока низка активность трудящихся в осуществлении производственной демократии, самоуправления.

Несмотря на активную работу некоторых негосударственных некоммерческих организаций, в целом деятельность «третьего сектора» республики еще не оказывает существенного воздействия на решение социальных проблем региона.

Недостаточно пока участие коммерческих структур в общественной жизни республики, хотя в области благотворительной деятельности, спонсорства, меценатства многие предприниматели республики проявляют активность.

В условиях наметившегося экономического роста приоритетом государства становится социальная сфера. В то же время государство не в состоянии самостоятельно решить все накопившиеся здесь проблемы. Более того, без участия всех заинтересованных конструктивных сил общества ни одна социальная проблема не может быть решена комплексно.

В связи с этим необходимо качественно поднять уровень взаимодействия между государственными и общественными структурами. Укрепление взаимного уважения и доверия воз-

можно лишь на основе систематической совместной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и общественности по решению острых проблем социальной и экономической жизни республики. Однако система взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества пока формируется медленно.

Меры, принимаемые исполнительной властью, не всегда находят адекватное понимание в обществе. Реальная практика свидетельствует: без осознанного участия граждан, общественности невозможно эффективно реформировать социальную жизнь.

Негативно сказывается на отношениях власти и общества слабость института связей с общественностью. Население мало информируется о мотивах и результатах деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, об их повседневной работе.

Необходимое условие становления гражданского общества — развитие местного самоуправления. В республике постепенно возрастает значение местных сообществ в управлении социальным и экономическим развитием муниципальных образований. Резервом повышения уровня активности граждан является территориальное общественное самоуправление (ТОС), законодательная база для развития которого в основном сформирована в регионе.

В последние годы в Республике Мордовия наметились положительные тенденции качественно нового взаимодействия государства и общества. В 1999 г. подписан Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Республике Мордовия, функционирует Общественная палата при Главе Республики Мордовия.

Нарастает влияние общественности на государственную политику в области образования. В этой сфере определен нормативно-правовой статус государственно-общественного управления, разработаны механизмы его реализации. В республике функционируют такие государственно-общественные организации, как Совет ректоров вузов, Совет директоров ссузов, Региональный учебный округ, профессиональные объединения и ассоциации; на уровне образовательных учреждений — родительские советы, родительские комитеты, педагогические и ученые советы и т.д. Опыт системы образования может быть распространен на другие сферы социальной жизни, например культуру, здравоохранение, систему социальной защиты и др.

Большие резервы активизации общественности содержит механизм социального партнерства, получивший преимуще-

ственное распространение в социально-трудовой сфере. Реализуется Соглашение по социально-экономическим вопросам между Правительством, Федерацией профсоюзов и Союзом работодателей Республики Мордовия на 2000—2001 гг. Работает республиканская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений. Создание нормативно-правовых и информационных условий для развития гражданского общества на основе механизмов социального партнерства является стратегическим приоритетом. Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Республике Мордовия ориентирует на распространение опыта социального партнерства в другие сферы отношений между государством и всеми созидательными силами общества.

Учитывая изложенное и состоявшийся обмен мнениями, участники Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия» **рекомендуют**:

1. Одобрить основные направления поддержки развития гражданского общества в Республике Мордовия:

- развитие регулируемой государством рыночной экономики как основы повышения уровня и качества жизни населения;
- формирование среднего класса, создание благоприятных условий для свободного предпринимательства, поддержка малого и среднего бизнеса;
- сохранение и укрепление общественного согласия в регионе;

- повышение самостоятельной активности граждан во всех сферах общественного развития;

- повышение самоуправленческой активности населения в трудовых коллективах, по месту жительства;

- адресная государственная поддержка негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций в реализации приоритетных социальных проектов на конкурсной основе;

- приоритетное развитие социального партнерства как эффективного механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с субъектами гражданского общества.

2. Признать, что стратегическим ориентиром развития взаимодействия государства и гражданского общества в республике может стать формирование системы государственно-общественного управления регионом.

3. Создать в установленном порядке Республиканский фонд поддержки инициатив Общественной палаты при Главе Республики Мордовия.

4. Органам местного самоуправления для организации постоянного взаимодействия с общественностью рассмотреть возможность создания общественных палат, советов и иных общественных структур. Считать целесообразным организацию отделений Республиканского фонда поддержки общественных инициатив на уровне муниципальных образований.

5. С целью оперативного информирования общественности о принимаемых решениях, организации постоянной разъяснительной работы с населением предложить органам государственной власти и местного самоуправления создать постоянно действующие службы по связям с общественностью за счет существующей численности штатов.

6. Для организации общественной экспертизы управленческих решений, участия общественности в их разработке и реализации привлечь представителей общественности к работе в коллегиях министерств и ведомств, администраций муниципальных образований.

7. Способствовать участию представителей общественности в программно-целевой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

8. Рекомендовать средства массовой информации активизировать информационную и разъяснительную работу по освещению деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, структур гражданского общества.

9. Предложить работодателям и профсоюзам способствовать развитию самоуправленческой активности и производственной демократии на предприятиях на принципах социального партнерства.

10. Всемерно содействовать развитию территориального общественного самоуправления в республике.

11. С целью повышения профессиональной подготовки руководящих кадров общественных и государственно-общественных структур рекомендовать органам государственной власти республики рассмотреть вопрос о системе их подготовки, переподготовки и повышения квалификации на базе вузов республики и Мордовского филиала Волго-Вятской академии государственной службы.

12. Для повышения уровня межнационального согласия в регионе органам государственной власти республики рассмотреть возможность проведения съезда народов Мордовии.

13. Рекомендовать органам государственной власти Республики Мордовия разработать и принять законы «О поддержке негосударственных некоммерческих организаций Республики

Мордовия», «О государственном социальном заказе Республики Мордовия», «О спонсорской и благотворительной деятельности в Республике Мордовия», положения «О конкурсах социальных проектов и программ в Республике Мордовия», «О порядке предоставления субсидий на осуществление уставной деятельности негосударственных некоммерческих организаций»; внести в Закон Республики Мордовия «О социальном партнерстве» изменения и дополнения, отражающие современные тенденции в развитии социального партнерства.

14. Просить Главу Республики Мордовия рассмотреть вопрос о реализации рекомендаций Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия».

* * *

Участники Республиканской научно-практической конференции «Перспективы развития гражданского общества в Республике Мордовия» призывают граждан, трудовые коллективы, представителей общественности, бизнеса, средств массовой информации, все созидательные силы республики поддержать предложения участников конференции, способствовать развитию в регионе цивилизованного гражданского общества.



Г.Б.РОМАНОВСКИЙ

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Выработка новой концепции управления Архангельской областью вызвала необходимость реформирования исполнительной власти в регионе и соответственно редактирования Устава области. Он был принят 23 мая

1995 г., когда регионы еще мало представляли, в чем смысл «новых» федеративных отношений. Поэтому в основной своей части он дублирует уставы других территорий, что обуславливает его некоторую оторванность от реалий, когда нормативно закрепляемая модель управления отличается от фактической.

Кроме того, утвержденное Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации четко определяло место главы администрации в системе исполнительной власти региона, что не могло не сказаться на логике Устава Архангельской области. Так, ст. 8 Устава, закрепляя принципы разделения власти, а также разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти области, предусматривает, что законодательную (представительную) власть в регионе осуществляет областное Собрание депутатов, исполнительную — администрация области. При этом ст. 9 определяет схему управления областью, которая представляет собой закон, закрепляющий функции, структуру и основные полномочия исполнительных органов власти, управления и контроля региона и основные отношения между ними. Первоначально такой закон был принят 28 января 1997 г. — «О схеме управления Архангельской областью» (№ 98), в 1999 г. он претерпел некоторые изменения. Сам закон содержит две схемы: схему коммуникативных связей и отношений в процессе управления

РОМАНОВСКИЙ Георгий Борисович, заведующий кафедрой конституционного и гражданского права Северодвинского филиала Поморского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

и структуру администрации Архангельской области. В связи с избранием главы администрации 20 февраля 2001 г. был принят новый областной Закон «О схеме управления Архангельской областью», который упростили до одной схемы.

Смысл всех вышеназванных схем мало понятен. Вообще, пожалуй, использование неязыковых приемов можно назвать новеллой в юридической технике. Сложно объяснить включение именно в закон схемы связей как с территориальными управлениями федеральных органов государственной власти, так и с негосударственными организациями — профсоюзами, экономическими структурами и т.д.

Глава V называется «Исполнительный орган государственной власти области», однако уже в первой ее статье (ст. 27 «Администрация Архангельской области») говорится о том, что глава администрации области является высшим должностным лицом исполнительной власти области. Он формирует и возглавляет администрацию области, руководит ее деятельностью на принципе единоначалия, несет персональную ответственность за результаты ее работы. Одновременно данная статья подразумевает создание специального уставного органа — совета администрации области. Данный орган является консультативным и формируется главой администрации. На рассмотрение совета глава администрации может выносить наиболее важные вопросы жизнедеятельности области. Председатель областного Собрания депутатов, его заместители, депутаты вправе присутствовать на заседаниях совета администрации. Интересно отметить, что данный орган так и не был создан.

Ст. 29 и 31 Устава Архангельской области перераспределяют полномочия между главой администрации области и администрацией области. Однако если внимательно прочитать эти статьи, то можно сделать вывод, что Устав не нацелен на передачу каких-либо полномочий главой администрации области администрации области. Так, п. 2 ст. 29 четко говорит о внешней форме выражения компетенции главы администрации: «Принимает в пределах своей компетенции постановления и распоряжения, в том числе носящие нормативный характер, подписывает и обнародует законы, принятые областным Собранием депутатов, или возвращает их на повторное рассмотрение». Статья 31 закрепляет, что «в пределах своих полномочий администрация области разрабатывает и осуществляет меры, обеспечивающие комплексное социально-экономическое развитие области». Часть 2 ст. 31 характеризует полномочия администрации области: разрабатывает проект обла-

стного бюджета; исполняет областной бюджет; управляет и распоряжается государственной собственностью области; обеспечивает проведение на территории области экономической, социальной и культурной политики; формирует областные государственные программы и т.д. В тексте статьи используются такие глаголы, как «способствует», «осуществляет», «принимает меры» и т.п., но ничего не говорится о внешнем выражении государственной власти. Как может администрация выполнять все это? Только через принятие конкретных решений, индивидуальных и нормативных. Можно представить российскую Конституцию, содержащую огромный объем полномочий Президента РФ, но не уполномочившую его на принятие правовых актов. Много ли смог бы сделать в этом случае президент, как, впрочем, и любой другой орган в таком правовом вакууме? Складывается впечатление, что администрация области выступает как придаток к главе администрации, а не как самостоятельный орган государственной власти. Поэтому ст. 8 Устава Архангельской области, закрепляющая осуществление исполнительной власти администрацией области, является фикцией, поскольку таковое принадлежит только ее главе. Трудно не согласиться с А.Ф.Малым, что это последовательно проводимая политика введения единоначалия в управлении регионами, начатая еще в 90-х гг. «Как законодательный орган (Верховный Совет РСФСР), так и Президент РФ исходили из необходимости сосредоточения управленческих полномочий в руках единолично принимающего решения должностного лица. Расхождения в подходах усматривались лишь в порядке занятия этой должности и степени участия в нем представительного органа»¹.

Одновременно уже путем расширительного толкования администрация области все-таки участвует в правотворческом процессе, издавая постановления и распоряжения, хотя все они подписываются либо главой администрации, либо исполняющим его обязанности. Заметен определенный дуализм. Администрация области издает акты, которые подписывает ее глава как единоличный руководитель. Но такие акты должны приниматься коллегиально. В свою очередь глава администрации издает постановления и распоряжения, зависящие только от его личного волеизъявления, как самостоятельный субъект нормотворчества. Каково соотношение юридической силы этих актов? Устав не отвечает на этот вопрос, но, поскольку он и не закрепляет самостоятельность администрации области, можно сделать вывод, что она выступает как коллегиальный консультативный орган при главе администрации.

Глава VI Устава закрепляет принципы взаимодействия законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти области. Однако в этой главе речь идет в основном только об одной сфере взаимодействия — процессе законотворчества. Пункт 1 ст. 32 предусматривает общее положение — законодательный (представительный) и исполнительный органы государственной власти области взаимодействуют, исходя из интересов населения области, единства целей и задач в решении общеобластных проблем. Кроме того, за главой администрации закреплено право внесения в областное Собрание депутатов проектов законов и нормативных правовых актов в порядке законодательной инициативы. Глава администрации в течение десяти дней с момента поступления принятого областным Собранием депутатов закона области подписывает и обнародует его. Предусмотрено право вето. Пункт 9 ст. 32 разрешает ситуацию игнорирования подписания закона со стороны главы администрации: «В случае, если глава администрации области не подписал или не отклонил закон области в установленные сроки, закон области публикуется через 25 дней после принятия его областным Собранием депутатов и вступает в силу в установленном порядке».

Понятно, что конструкция системы органов исполнительной власти, предусмотренная Уставом Архангельской области, малоэффективна, так как глава администрации при всей концентрации власти в своих руках не сможет реализовать ее в полном объеме. К этому прибавляется и невозможность найти «стрелочника» при просчетах исполнительной власти. Администрация области как коллегиальный орган слишком громоздка и не сможет стать органом оперативного реагирования на изменяющиеся обстоятельства. Совет администрации как уставный орган не отвечал бы статусу органа государственной власти, поскольку предусматривался лишь как совещательный орган.

По-видимому, исходя из вышеуказанных причин, 29 мая 1997 г. Глава администрации Архангельской области утвердил Положение о правительстве администрации Архангельской области. Пункт 1.1 Положения определил его место в системе органов исполнительной власти следующим образом: «Правительство администрации Архангельской области является органом администрации области, подотчетным Главе администрации области».

Правительство — коллегиальный орган, созданный для решения вопросов государственного управления на территории области согласно полномочиям, которыми наделяет его Глава администрации области».

Состав правительства определен двояко. Часть входит в него в соответствии со своим должностным положением: это председатель правительства и его заместители, руководители департамента экономической политики и развития области, финансового управления, управления внутренних дел, государственного комитета охраны окружающей среды. Одновременно по представлению председателя правительства глава администрации области может включить в состав правительства руководителей других органов управления области.

Сам председатель правительства назначается главой администрации области по согласованию с областным Собранием депутатов и является одновременно первым заместителем главы администрации области. Во время отсутствия главы администрации председатель правительства исполняет его полномочия. Назначение заместителей председателя и членов правительства и освобождение от этих обязанностей осуществляются главой администрации области по представлению председателя правительства.

Компетенция правительства весьма своеобразна. Так, п. 3.1 начинается следующими словами: «Глава администрации области **поручает** (выделено нами. — Г.Р.) правительству...». Данная фраза еще раз свидетельствует о том, что создание правительства не означает отказ от уставного принципа единоначалия. Тем самым полномочия правительства складываются из прав и обязанностей, делегированных высшим должностным лицом области. Иными словами, правительство — «команда» управленцев, которая формируется главой администрации, подотчетна ему и является органом — помощником эффективного исполнения его полномочий. Одновременно в случае политического кризиса возможен вариант «переключения» критики оппонентов «командой» губернатора на председателя правительства. Подобное развитие событий можно было наблюдать в сентябре 2000 г. Топливо-энергетический кризис обострил отношения внутри властных органов. Все осложнялось предстоящими выборами как главы области, так и глав муниципальных образований, а также отсутствием сформированного областного Собрания депутатов. Поэтому и была выбрана отставка председателя правительства как путь снятия политической напряженности.

Если рассмотреть содержание полномочий правительства, то можно увидеть, что в целом они производны от полномочий как главы администрации, так и администрации области. Например, правительство в рамках своих полномочий координирует

работу департаментов, комитетов, управлений и других подведомственных ему органов управления, осуществляет взаимодействие с территориальными федеральными органами власти. Данное право подчеркивает первичное значение правительства по отношению к администрации области.

Заседания правительства проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц.

Пункт 4.6 Положения о правительстве администрации Архангельской области достаточно четко определяет вопросы нормотворчества: «Решения правительства администрации области, принятые им в пределах своих полномочий, обязательны для исполнения на всей территории области. Решения правительства подписываются председателем правительства или заместителем, председательствующим на заседании правительства. Решения правительства вступают в силу с момента их подписания, если иное не предусмотрено в этих актах». Практика показывает, что именно решениями именуются правовые акты правительства, не подразделяясь на постановления и распоряжения.

Наконец, необходимо отметить, что само наименование такого органа общей компетенции не проработано с точки зрения юридической техники. Оно содержит в себе определение двух однопорядковых органов с традиционно равным объемом полномочий. Так же нечетко звучало бы, например, «президент главы администрации» или «парламент областного собрания». Правильным было бы наименование «президиум администрации области» или «высшая коллегия администрации области». Однако такие наименования не подчеркивают особый статус высшего органа исполнительной власти. Слово «правительство» у государственного служащего вызывает больший пиетет. Были и политические причины именно такого наименования. Создание правительства как самостоятельного органа привело бы к внесению изменений в Устав. Это возможно только при поддержке областного законодательного органа, который на тот момент не отличался безоговорочной поддержкой инициатив губернатора. Именно в этом вопросе парламентарии могли бы усмотреть покушение на собственные полномочия, а также упрочение власти главы администрации. Итог голосования нельзя было бы предсказать с педантичной точностью. Провал же инициативы создания правительства имел бы серьезные политические последствия. Введение такого института в последующем только актами главы администрации привело бы к обвинениям в политическом эк-

стремизме и поставило бы под сомнение (с точки зрения оппозиции) легитимность такого правительства. Поэтому и был предложен «обход» Устава — создание как бы внутреннего органа администрации области (но обладающего определенной политической и юридической самостоятельностью), не нуждающегося в подтверждении статуса со стороны областного Собрания депутатов.

Таким образом, налицо парадоксальная ситуация. Есть не созданные уставные органы исполнительной власти, есть центральные органы исполнительной власти, которые не предусмотрены Уставом. Все это подчеркивает необходимость внесения изменений в Устав Архангельской области с целью упорядочения системы органов управления и устранения технических неточностей. Отрадно отметить желание «команды» губернатора привести Устав Архангельской области в соответствие с реалиями жизни и требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ. Такая работа уже ведется, но общая тенденция сводится лишь к косметическому редактированию Устава без изменения его сути.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Малай А.Ф. Органы государственной власти: проблемы организации. Архангельск, 1999. С. 144.

Поступила 20.03.2001.



Н.В.ЧИХ

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Теория и практика юридической техники занимают значительное место в исследованиях правоведов. Однако некоторые ее приемы оказались вне специального анализа. К их числу относятся примечания, содержащиеся в российском праве, в т.ч. уголовном. В теории права под примечанием понимается самостоятельный прием юридической техники, имеющий своеобразную функциональную нагрузку и занимающий определенное место в системе категорий общей теории права¹.

УК РФ содержит 33 статьи, в которых есть примечания, при этом все они расположены в Особенной части. Наибольшее число примечаний (11) имеют статьи, помещенные в гл. 22 УК «Преступления в сфере экономической деятельности». Примечания устанавливают в основном «специальные случаи» освобождения от уголовной ответственности (17). Значительная часть примечаний определяет стоимостные критерии преступности и наказуемости деяний². Как отмечается в научной литературе, вопросы дифференциации уголовной ответственности в зависимости от количественного и качественного выражения стоимостных критериев преступности и наказуемости деяний, совершаемых в сфере экономики, требуют повышенного исследовательского внимания, поскольку именно посредством указанных критериев законодатель определяет грань между преступным и не преступным поведением, именно их использует для конструирования более опасной разновидности деяний, совершаемых в сфере экономики, и соответственно для определения в законе новых пределов наказуемости, установления более строгих наказаний по сравнению с теми, которые установлены применительно к основным составам преступлений³.

ЧИХ Николай Владимирович, начальник Управления Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации по Республике Мордовия, полковник налоговой полиции, кандидат юридических наук.

В Особенной части УК РФ содержится 14 статей (158, 171, 171.1, 177, 188, 191, 192, 193, 194, 198, 199, 200, 260, 290), в которые включены примечания, раскрывающие понятия значительного, крупного и особо крупного размеров. Эти понятия связаны со стоимостью имущества, драгоценностей, ценных бумаг, суммы денег, дохода, задолженности, неуплаченных наличных платежей и налогов, размеры которых исчисляются в минимальных размерах оплаты труда (далее — МРОТ). В других отраслях права законодатель также достаточно широко использует базовую сумму, исчисляемую в МРОТ (см., например, ст. 27 КОАП РСФСР; ст. 161, 226, 574, 575, 590, 597, 602, 809, 887, 899, 918, 1086, 1087, 1091 ГК РФ и др.).

В связи с этим представляет интерес юридическая природа МРОТ. Статьей 37 Конституции РФ установлено, что каждый имеет право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом МРОТ. Нормативное понятие МРОТ дано в ст. 78 КЗоТ РСФСР, где он определяется как месячная оплата труда работника, отработавшего полностью определенную на этот период норму рабочего времени и выполнившего свои трудовые обязанности (нормы труда), которая не может быть ниже установленного законодателем МРОТ без включения доплат и надбавок, а также премий и других поощрительных выплат. Таким образом, МРОТ является социальным стандартом, введенным для регулирования трудовых правоотношений, однако, как уже говорилось выше, он используется законодателем и в других отраслях права. Действовавший с 1 января 1997 г. МРОТ в сумме 83 руб. 49 коп. в месяц был установлен Федеральным законом «О повышении минимального размера оплаты труда» от 9 января 1997 г. № 6-ФЗ и определял в том же размере начисление налогов, сборов и иных обязательных платежей, осуществляемое в соответствии с законодательством в зависимости от МРОТ. Ранее действовавший Федеральный закон «О повышении минимального размера оплаты труда» от 22 апреля 1996 г. № 40-ФЗ, установивший МРОТ с 1 апреля 1996 г. в сумме 900 (неденоминированных) руб. в месяц, определял такой же механизм исчисления налогов, сборов и иных обязательных платежей в зависимости от МРОТ.

По-иному сконструированы нормы вступившего в силу с 1 июля 2000 г. Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ. Законодатель впервые установил в этом законе различные размеры МРОТ в зависимости от их целевого предназначения. Для регулиро-

вания **исключительно** оплаты труда, а также определения размеров пособий по временной нетрудоспособности и выплат в возмещение вреда, причиненного увечьем, профессиональным заболеванием или иным повреждением здоровья, связанным с исполнением трудовых обязанностей, МРОТ установлен с 1 июля 2000 г. в сумме 132 руб. в месяц, с 1 января 2001 г. — 300 руб. в месяц (ст. 1, 3). Необходимо обратить внимание, что впервые в нормативном акте о МРОТ законодатель использует термин «исключительно» (исключительный), т.е. являющийся исключением, не распространяющийся одинаково на всех⁴, подчеркивая тем самым, что эти размеры МРОТ применимы только для регулирования в сфере трудовых правоотношений. В то же время для исчисления налогов, сборов, штрафов и иных обязательных платежей, а также платежей по гражданско-правовым обязательствам, осуществляемых в зависимости от МРОТ, с 1 июля по 31 декабря 2000 г. определена базовая сумма, равная 83 руб. 49 коп., с 1 января 2001 г. — 100 руб. (ч. 1, 2 ст. 5).

Нельзя не согласиться с тем, что законодательство, нормы которого недостаточно органично согласованы между собой, порождает разноречивую в правоприменительной практике, создает дополнительные трудности для реализации субъективных прав в конкретных ситуациях, усиливает негативное отношение правоприменителей и граждан к законам⁵. Следует также отметить, что дефекты законодательства занимают четвертое (из десяти) место в иерархии причин правоприменительных ошибок⁶.

Анализ Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ дает основание считать, что между нормами, содержащимися в ст. 1, 3 и в ст. 5, существует конкуренция, которая наблюдается в том случае, когда какое-либо общественное отношение охватывается признаками двух или более, как правило, не противоречащих друг другу норм, претендующих на применение и призванных регулировать сходные, родственные отношения. Частным случаем конкуренции является коллизия, которая определяется в науке как противоречие между двумя или несколькими нормами в процессе правоприменительной деятельности⁷. В связи с этим представляется неслучайным стремление правоприменителей толковать эти нормы исходя из практических потребностей и стремления действовать в соответствии с волей законодателя.

В специальной литературе рассматриваются виды ошибок, возникающих при осуществлении грамматического способа тол-

кования закона. Одной из них является определение смысла предложения без учета отдельных слов и знаков препинания⁸. Следует отметить, что в настоящее время в отечественном законодательстве отсутствуют способы его толкования, однако имеются соответствующие разработки и рекомендации научного характера. Например, выделяются такие способы толкования, как грамматические, логические, систематические, телеологические, исторические, а также по объему. Исходя из этих способов толкования рассматриваются виды допускаемых ошибок⁹. При толковании норм довольно часто делается неверное заключение относительно регулируемых ими правоотношений, круга их субъектов, действий, предписываемых к совершению и т.п. Правовое предписание может быть правильно понято и воплощено в жизнь только в сочетании с другими предписываемыми, регулирующими те же общественные отношения, его адекватное использование возможно лишь с учетом системного анализа всей группы родственных предписаний, в которую оно вводит. При этом прямая обязанность законодателя — использование средств законодательной техники, предназначенных для того, чтобы максимально обеспечить понимание смысла правовых норм. Недостатки техники правотворчества часто проявляются в процессе толкования правовых норм, и здесь все зависит от качества исследования нормативного материала. Если субъект применяет по мере необходимости все известные способы толкования, использует их в комплексе, вероятность выявления ошибки и даже нейтрализации ее воздействия довольно высока¹⁰.

Свою позицию по этой ситуации применительно к преступлениям, отнесенным к компетенции таможенных органов (ст. 188, 193, 194 УК РФ), обозначил ГК РФ, считая, что Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ по своей правовой сути является социальным законом и это вытекает из ст. 3 данного закона. Поэтому он не устраняет преступных деяний, не смягчает наказание, не улучшает положение лица, совершившего преступление. Он не является уголовным законом, о котором говорится в ст. 10 УК РФ, т.е. не распространяет принцип обратной силы на нормы УК РФ. При рассмотрении материалов в порядке ст. 109 УПК РСФСР и расчете суммы крупного либо особо крупного размера по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 188, ст. 193, 194 УК РФ, следует руководствоваться МРОТ, действовавшим на день совершения преступления, т.е. МРОТ в сумме 132 руб. действует с 1 июля

2000 г. и не может распространяться на деяния, совершенные до указанного времени¹¹. Соглашаясь в основном с этой позицией, следует признать ошибочным то, что при исчислении МРОТ после вступления в силу федерального закона от 19 июня 2000 г. необходимо исходить из суммы 132 руб., поскольку ч. 1 ст. 5 указанного закона требует в этих случаях использовать с 1 июля по 31 декабря 2000 г. базовую сумму, равную 83 руб. 49 коп., а с 1 января 2001 г. — 100 руб.

В связи с разрешением конкретного уголовного дела было высказано мнение, с которым нельзя не согласиться, что ст. 1 федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ, устанавливающая поэтапно МРОТ соответственно в размере 132 руб. с 1 июля 2000 г., 200 руб. — с 1 января 2001 г., 300 руб. — с 1 июля 2001 г., имеет отношение исключительно к трудовым правоотношениям. Это вытекает из содержания ст. 3 указанного закона и не позволяет расширительно толковать данную норму, т.е. распространять ее положения на другие отрасли права. Напротив, конструкция ст. 5 рассматриваемого закона позволяет применять соответствующие положения и при разрешении вопросов, связанных с уголовными правоотношениями¹².

Рассматриваемая проблема в определенной ее части была предметом обсуждения на пленумах Верховного Суда РФ.

Так, в п. 3 «б» Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 августа 1992 г. № 10 «О выполнении судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ по применению законодательства об ответственности за вымогательство» сказано, что при определении крупного ущерба следует исходить из МРОТ, существующего на момент совершения преступления. Если ко времени судебного разбирательства, вынесения приговора либо рассмотрения дела в вышестоящих судебных инстанциях законодательством будет установлен более высокий МРОТ, то это обстоятельство не может служить основанием для исключения из обвинительного заключения указанного квалифицирующего признака.

В п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 5 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за преступления против собственности» говорилось, что при определении размера материального ущерба, наступившего в результате преступного посягательства, необходимо учитывать стоимость имущества на день принятия решения о возмещении вреда с ее последующей индексацией на момент исполнения приговора в порядке, предусмотренном ст. 369 УПК РСФСР¹³.

В п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации уголовного законодательства об ответственности за уклонение от уплаты налогов» от 4 июля 1997 г. № 8 дается разъяснение, что при определении в денежном выражении размера неуплаченного налога, являющегося основанием для квалификации содеянного по ст. 198, 199 УК РФ, надлежит исходить из МРОТ, действовавшего на момент окончания указанных преступлений.

Нельзя сказать, что этот актуальный для практических работников вопрос остался в научной литературе без должного внимания. Так, профессор Б.В.Волженкин отметил важность толкования определения размера уклонения от уплаты налогов в крупном или особо крупном размерах, исходя из размера МРОТ, действовавшего на момент окончания преступления. При этом, предвосхищая рассматриваемую проблему, он указал на возможность ситуации, когда на момент внесения в бухгалтерские документы искаженных данных размер сокрытого от уплаты налога составлял 1 000 МРОТ, однако вследствие повышения МРОТ к сроку, установленному законодательством для уплаты данного налога, сумма неуплаты может быть менее той, которая необходима для возникновения уголовной ответственности¹⁴. К сожалению, Б.В.Волженкин не указывает, как действовать правоприменителям в этой ситуации.

На несовершенство Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ обратил внимание и профессор П.Н.Панченко, отметив, что содержащиеся в нем нормы, устанавливающие размеры МРОТ и условия их использования, не способствуют правильному применению статей УК РФ, содержащих примечания, определяющие стоимостные критерии преступлений. В нем нет четких разъяснений относительно того, могут ли применяться указанные в нем размеры МРОТ при квалификации преступлений и определении уголовно-правовых штрафов. По его мнению, указанные в этом законе МРОТ в соответствующие периоды времени могут применяться при квалификации преступлений, но при определении размеров уголовно-правовых штрафов должен использоваться все же прежний МРОТ в сумме 83 руб. 49 коп., исходя из таких общих принципов уголовного права, как справедливость, гуманизм и др.¹⁵

Достаточно ясно по этой проблеме высказался Конституционный Суд РФ, который в своем определении от 16 января 2001 г. № 1-0 по делу о конституционности прим. 2 к ст. 158 УК РФ в связи с жалобой гражданина В.А.Скородумова указал, что МРОТ, исходя из которого определяется такой ква-

лифицирующий признак, как крупный размер хищения, устанавливается не уголовным законом, а законом иной отраслевой принадлежности. Его изменение не влечет изменения нормы уголовного закона, действовавшей на момент совершения преступления, поскольку по своей правовой природе МРОТ является единицей расчета, которая определяется федеральным законодательством с учетом финансово-экономических факторов и на определенный период, что в данном случае исключает возможность применения конкретного МРОТ в уголовно-правовых отношениях, возникших до его установления. Иное могло бы привести — по воле законодателя — к декриминализации общественно-опасных деяний и нарушению принципа справедливости, предполагающего обеспечение соответствия наказания и иных уголовно-правовых мер характеру и степени общественной опасности совершенного преступления.

В современных социально-экономических условиях принятие федеральным законодателем решения о повышении МРОТ не может рассматриваться как издание закона, устрояющего или смягчающего ответственность за хищения, а прим. 2 к ст. 158 УК РФ не может быть отнесено к числу правовых норм, нарушающих его конституционные права, вытекающие из закрепленного в ст. 54 (ч. 2) Конституции РФ принципа применения законов, устрояющих или смягчающих ответственность. Вместе с тем судьями Конституционного Суда РФ Т.Г.Морщаковой и А.Л.Кононовым при принятии этого определения было высказано особое мнение, суть которого заключается в том, что нет каких-либо правовых оснований, чтобы не распространять на нормы о МРОТ требования ст. 54 Конституции РФ об обратной силе закона, смягчающего уголовную ответственность, если изменение МРОТ свидетельствует об объективном увеличении того размера похищенного, который может рассматриваться как крупный. При этом оба представителя Конституционного Суда РФ оставили без внимания ситуацию, связанную с исчислением штрафов, назначаемых в качестве санкций за совершенные преступления. В соответствии со ст. 10 УК РФ, вступившего в силу с 1 января 1997 г., уголовный закон, усиливающий наказание, обратной силы не имеет. Поэтому, если согласиться с данной позицией, штрафные санкции необходимо исчислять из размера МРОТ в сумме 75 900 (неденоминированных) руб., установленной федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 40-ФЗ, так как ст. 5 федерального закона от 9 января 1997 г. № 6-ФЗ, установившая МРОТ в размере 83 руб. 49 коп., вступила в действие со

дня официального опубликования, т. е. еще позднее по отношению к 9 января 1997 г. Нетрудно понять, что все последующие повышения размеров МРОТ также будут усиливать наказание в виде штрафа, так как его сумма будет увеличиваться. В связи с этим нельзя согласиться с профессором П.Н.Панченко, считающим, что при определении размеров уголовно-правовых штрафов должен использоваться и впредь только прежний МРОТ — в сумме 83 руб. 49 коп.¹⁶

Следует отметить, что уже сейчас Государственной Думой принят в первом чтении законопроект «О поэтапном повышении МРОТ в 2002—2003 годах», предусматривающий в 2002 г. МРОТ в сумме 700 руб., а в 2003 г. — 1 200 руб.¹⁷

По нашему мнению, такая позиция судей Конституционного Суда РФ является ошибочной, порождающей на практике противоречивые смыслы и духу закона рекомендации, вынесение незаконных процессуальных решений по уголовным делам. Например, имеется мнение, что при разрешении вопроса по материалам налоговых органов о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела следует строго руководствоваться ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 9 июня 2000 г. № 82-ФЗ, так как эта позиция основана на требовании ст. 54 Конституции РФ об обратной силе закона и ст. 10 УК РФ, устанавливающей общий принцип уголовного судопроизводства о запрете поворота к худшему, а применение ранее действовавшей ставки МРОТ в размере 83 руб. 49 коп. ухудшает положение лица, в отношении которого возбуждается уголовное дело. Руководствуясь этими соображениями, прокуратура г. Москвы 27 августа 2000 г. прекратила за отсутствие состава преступления уголовное дело в отношении гражданина Вьетнама, обвиняемого по ч. 1 ст. 171 УК РФ в том, что он, занимаясь в период с 31 июля по 14 августа 2000 г. предпринимательской деятельностью, получил доход, который, исходя из ставки 83 руб. 49 коп., превысил 200 МРОТ, тогда как при ставке МРОТ 132 руб. не превышал¹⁸.

Неправильное толкование федерального закона от 9 июня 2000 г. № 82-ФЗ влечет за собой и судебные ошибки. Так, приговором Курганского городского суда от 2 февраля 2001 г. был оправдан в связи с отсутствием в действиях состава преступления гр-н Ч., который обвинялся в том, что, будучи руководителем коммерческой организации в период с 1 января по 30 июня 2000 г., умышленно уклонялся от уплаты налога с продаж, подлежащего уплате 20 июля 2000 г. в размере 1 193 МРОТ, исходя из ставки 83 руб. 49 коп., установленной

ст. 1, 5 Федерального закона «О повышении минимального размера оплаты труда» от 9 января 1997 г. № 6-ФЗ и подтвержденной ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ. Суд, вынося оправдательный приговор, посчитал, что ст. 1 федерального закона от 19 июня 2000 г. с 1 июля 2000 г. установлен МРОТ в размере 132 руб., из которого нужно было исходить, определяя, является ли размер неуплаченного налога крупным. Таким образом, суд решил, что крупный ущерб в данном случае должен составлять более 132 000 руб., тогда как он равнялся только 99 664 руб. Судебная коллегия по уголовным делам Курганского областного суда своим определением от 2 марта 2001 г. оставила оправдательный приговор в силе, а протест прокурора — без удовлетворения, считая, что ссылка в протесте на ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. «О минимальном размере оплаты труда» несостоятельна, поскольку в ней идет речь о порядке исчисления налогов, а не о кратности МРОТ, на основе которого сумма неуплаченного налога оценивается как крупный размер¹⁹.

Невозможно понять логику рассуждения суда, поскольку в ст. 199 УК РФ говорится именно о сумме неуплаченных налогов, которые исчисляются в МРОТ, а ч. 1 ст. 5 федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ устанавливает, что для исчисления налогов должен использоваться МРОТ, исходя из базовой суммы 83 руб. 49 коп., с 1 июля по 31 декабря 2000 г. и 100 руб. — с 1 января 2001 г.

Приведенные выше рекомендации прокуратуры и примеры по разрешенным уголовным делам свидетельствуют о следующем: эти правоприменители до сих пор считают, что как и до принятия федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ понятие МРОТ, установленное для регулирования трудовых отношений, совпадает с МРОТ, используемым законодателем для иных целей в других отраслях права. Необходимо отметить, что разъяснение Генеральной прокуратуры России, которой по законодательству не предоставлено право толкования законов, в значительной мере способствовало тому, что в настоящее время в регионах не сложилась единообразная практика применения федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ. Например, в половине субъектов федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, по делам о налоговых преступлениях используется МРОТ в сумме, определенной ч. 1 ст. 5 вышеуказанного закона, т.е. 83 руб. 49 коп., а с 1 января 2001 г. — 100 руб., в других, что обусловлено

только занятой позицией прокуратур субъектов федерации, стремящихся исполнить рекомендации своей вышестоящей инстанции, — в сумме, установленной ст. 1 федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ.

Мы полагаем, что при решении вопроса о наличии в действиях того или иного лица составов преступлений, предусмотренных ст. 158, 171, 171.1, 177, 188, 191, 192, 193, 194, 198, 199, 200, 260, 290 УК РФ, надлежит руководствоваться теми базовыми суммами, которые указаны в ч. 1 ст. 5 федерального закона от 19 июня 2001 г. № 82-ФЗ, а именно: с 1 июля по 31 декабря 2000 г. — 83 руб. 49 коп., а с 1 января 2001 г. — 100 руб. Вместе с тем представляется целесообразным решить вопрос о внесении в одно из постановлений Пленума Верховного Суда РФ пункта следующего содержания: при определении в денежном выражении значительного, крупного и особо крупного размеров ущерба, являющихся основанием для квалификации содеянного как преступлений, предусмотренных ст. 158, 171, 171.1, 177, 188, 191, 192, 193, 194, 198, 199, 200, 260, 290 УК РФ, следует исходить впрямую до внесения изменений в соответствующие федеральные законы из размера МРОТ, действовавшего на момент окончания указанных преступлений, исчисляя его в соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Баранов В.М., Кондаков Д.С. Примечания в российском праве: природа, виды, проблемы реализации // Проблемы юридической техники. Н. Новгород, 2000. С. 340.

² См. об этом подробнее: Бокова И.Н., Изосимов С.В., Кондаков Д.С., Кузнецов А.П. Примечания в уголовном законодательстве России: эволюция правовой природы, модификация функций, техника эффективного использования // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород, 2001. Т. 2. С. 375—439.

³ См.: Мурзаков С.И. Стоимостные критерии преступности и наказуемости деяний, совершаемых в сфере экономики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1997. С. 4.

⁴ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1994. С. 246.

⁵ См.: Баранова В.М., Серых В.М. Законотворческие ошибки: понятие и типология // Законотворческая техника... Т. 1. С. 386.

⁶ См.: Волленко Н.Н. Причины ошибок в правоприменении // Сов. государство и право. 1982. № 4. С. 103—108.

⁷ См.: Баранов В.М., Сенякин И.Н. Юридико-технические способы обеспечения преимущества специального закона перед общим // Законотворческая техника... С. 300, 301.

⁸ См.: Пишина С.Г. Интерпретационные ошибки, возникающие при осуществлении грамматического способа толкования // Проблемы юридической техники. С. 249—256.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ См.: Волленко Н.Н., Шириков А.С., Пишина С.Г. Законотворческая техника и эффективность толкования права // Законотворческая техника... С. 354, 357.

¹¹ См.: Письмо ГТК РФ от 28.09.00 г. № 08-414/8363 «О недопустимости нарушений требований ст. 10 УК РФ».

¹² См.: Письмо УФСНП РФ по Курганской области № 9/1570 от 11 апреля 2001 г.

¹³ См.: Преступления в сфере экономики: Постатейные материалы к новому УК РФ / Сост. П.С.Яни. М., 1997. С. 151.

¹⁴ См.: Волженкин Б.В. Экономические преступления. СПб., 1999. С. 237.

¹⁵ См.: Панченко П.Н. Особенности законотворческой техники в уголовном праве // Законотворческая техника... Т. 2. С. 200.

¹⁶ Там же.

¹⁷ См.: Коммерсант. 2001. 7 июня.

¹⁸ См.: Письмо начальника Управления по надзору за исполнением налогового и таможенного законодательства Генеральной прокуратуры РФ от 23.03.01 г. № 37-15.

¹⁹ См.: Архив Курганского городского суда, д. № 1-29-01.

Поступила 13.06.2001.



Е.Г.КОВАЛЕНКО



О.Ю.ЯКИМОВА

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

Информационные ресурсы, обеспечивающие решение задач управления, должны быть адекватны функциональным задачам, решаемым подразделениями и службами органов власти различных уровней. При этом система информационных ресурсов для органов власти региона должна обеспечивать полноту и многоаспектность информации, необходимой для подготовки и принятия управленческих решений, а также доступ и эффективное использование информационных ресурсов всех уровней: федерального, регионального и местного, тем более что для них характерно существенное пересечение информационных интересов.

В течение последних пяти лет в региональных органах государственной власти субъектов Российской Федерации было создано большое количество разнообразных информационных ресурсов в виде баз данных и информационных массивов в функциональных автоматизированных информационных системах, эксплуатируемых в основном на базе локальных вычислительных сетей. Однако недостаточная координация на феде-

КОВАЛЕНКО Елена Георгиевна, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

ЯКИМОВА Ольга Юрьевна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Мордовского государственного университета, кандидат экономических наук.

ральном и региональном уровнях деятельности по созданию таких систем привела к тому, что ведомственные подразделения региональных органов управления часто формируют информационные ресурсы независимо друг от друга, действуя либо в инициативном порядке, либо в рамках федеральных программ ведомственного характера.

На современном этапе развития информационных систем регионального уровня произошло смещение приоритетов их разработки из сферы функциональных систем для отдельных подразделений аппарата управления в сферу единых систем первичных информационных ресурсов региона, на базе которых могут быть сформированы практически любые сводные и аналитические показатели, характеризующие отдельные функциональные системы региона. Особенно динамично развиваются сейчас процессы создания баз данных кадастрового типа, в которых собирается первичная информация об объектах и субъектах социально-экономических отношений.

При использовании региональными органами власти и управления внешней информации, прежде всего федеральных органов власти и субъектов федерации, большую роль играют различные информационные службы, как государственные, так и коммерческие, а также информационные ресурсы межрегиональных телекоммуникационных сетей, предлагающих на территории региона комплексы информационных услуг и продукции.

Основными направлениями совершенствования информационного обеспечения территориальных органов власти и управления являются внутритерриториальная интеграция и оптимизация форм организации информационных ресурсов региона независимо от формы собственности этих ресурсов и статуса их владельцев, так как только в этом случае гарантируются комплексность, оперативность, полнота и актуальность информации.

Не менее важное значение имеет межрегиональное объединение в крупные информационные сообщества, которые создаются путем интеграции региональных информационных ресурсов и инфраструктур на основе использования трансрегиональных телекоммуникационных сетей, как общего пользования, так и ведомственных. Межрегиональное информационное сообщество характеризуется объединением региональных информационных ресурсов и инфраструктур в межрегиональные; совместным развитием субъектами информационного пространства его инфраструктуры и ресурсной базы; подготовкой и лоббированием законодательных и других нормативно-правовых актов в области информатизации и информационного обеспечения; осознанием и оформлением своей «инфор-

мационной власти» и поиском партнерства с региональными органами государственной власти и управления, а также с местными финансовыми и экономическими структурами. Указанные факторы обуславливают то, что именно межрегиональные информационные сообщества становятся важнейшими участниками и субъектами информатизации России.

Основной целью межрегиональных информационных сообществ является создание наиболее благоприятных условий для комплексного развития регионов данного сообщества путем эффективного сочетания механизмов государственной политики в сфере информатизации государственного управления регионов и страны в целом с механизмами информационного рынка. Межрегиональные информационные сообщества становятся выразителями региональных интересов и представителями объединения регионов перед федеральными органами государственной власти и управления и международным сообществом во всех вопросах информационной деятельности.

Одна из первоочередных задач межрегиональных информационных сообществ в настоящее время — переход от ведомственных (отраслевых) информационных структур к структурам, основанным на территориальном объединении информационных служб, систем, сетей и ориентированным на переход к целостному аналитическому представлению данных и знаний о развитии территории. При этом отраслевой разрез информационного поля не разрушается, а комплексировается с территориальным в единой информационной модели.

Ряд межрегиональных информационных сообществ уже перешли к созданию информационных (консультирующих) моделей комплексного развития своих территорий. Эти модели становятся ядром формирования нового единого информационного пространства регионов и всей страны. Такая работа успешно проводится в Сибирском, Уральском и Центральном экономических районах, идет подготовка к ее развертыванию в Северо-Западном экономическом районе и Поволжье.

Формирование информационных ресурсов регионов происходит на основе централизованного сбора статистической информации, который осуществляют Государственный комитет РФ по статистике и региональные органы статистики. Децентрализованный сбор статистической информации ведется региональными министерствами и ведомствами на основании нормативных актов Госкомстата России. Документированная информация в виде заполненных форм государственной статистической и бухгалтерской отчетности, в обязательном порядке представляемая в региональные государственные органы под-

чиненными организациями, является основой для создания информационных ресурсов региона, содержащих фактографическую информацию. Особенность данного потока информации заключается в строго фиксированной тематике и периодичности предоставления документированной информации.

Сбор статистической документированной информации также осуществляется региональными государственными органами на основании ведомственных нормативно-правовых документов. Тематическая и видовая направленность потока ведомственной статистической информации определяется статусом ведомства. На основании ведомственных нормативных актов осуществляется сбор специализированных видов научно-технической информации, нормативных документов отраслевого уровня, внутриведомственных и межведомственных актов (приказов, указаний, постановлений коллегий, положений и соглашений о взаимодействии).

Система формирования информационных ресурсов Госкомстата Республики Мордовия, например, выглядит следующим образом.

На муниципальном уровне формируются информационно-аналитические материалы (экспресс-информация, аналитические записки, бюллетени) с использованием выходных таблиц и графиков, получаемых как средствами различных приложений (Word, Excel), так и после выполнения программ, созданных специалистами комитета. Кроме этого органы местного самоуправления получают с республиканского уровня различные информационно-аналитические материалы, подготовленные специалистами головного комитета.

Основными задачами, стоящими перед Госкомстатом Республики Мордовия по формированию информационных ресурсов, являются: во-первых, проектирование и внедрение интегрированных и проблемно ориентированных баз данных региональной отчетности; во-вторых, использование современных телекоммуникационных систем, обеспечивающих возможность информационного телекоммуникационного взаимодействия хозяйствующих субъектов и органов государственной власти и местного самоуправления по реализации удаленного доступа к базам данных. Необходимость организации удаленного доступа вызвана бурным процессом информатизации органов власти и управления, переходом от визуального восприятия докладов к компьютерной аналитической обработке информации.

Госкомстат Республики Мордовия занимает ключевые позиции в организации и становлении республиканской информационной системы, стратегия развития которой определена

концепцией и программой информатизации региона. В рамках выполнения программных мероприятий ведется активная работа по созданию целого ряда республиканских баз данных. Развитие республиканской информационной системы осуществляется на основе внедрения Интернет-технологий.

Программой информатизации республики предусмотрено создание интегрированного банка данных социально-экономического развития, включающего статистические показатели, характеризующие динамику процессов в отраслях народного хозяйства республики. Инвентаризация информационных ресурсов органов управления республики, проведенная совместно с Республиканским центром информатизации органов управления, показала необходимость создания такой базы. Это позволит на системной методической основе интегрировать экономико-статистическую информацию с данными управленческих, банковских, налоговых и других структур.

Для оперативного обеспечения информацией федеральных и региональных органов власти на базе современных информационных технологий ведется банк готовых документов (БГД), предназначенный для формирования и ведения базы данных текстовых, табличных, графических материалов. Один из блоков БГД включает: ежемесячный доклад Госкомстата республики о социально-экономическом положении региона, краткосрочные показатели, которые обновляются ежемесячно. Второй блок БГД — по районам и городам республики — содержит сведения о районах и городах республики, показатели, характеризующие основные экономические и социальные процессы в динамике с 1991 г. Этот блок БГД широко используется для обеспечения органов власти и управления информацией.

Информационные фонды Web-сервера Республики Мордовия включают фонды общего пользования и фонды, доступ к которым регламентирован. Информационные фонды общего пользования содержат ежеквартально обновляющиеся сообщения о социально-экономическом положении республики, краткий статистический сборник, ежемесячно обновляемую информацию об уровне цен, инфляции и прожиточном минимуме в регионе. Органы власти и управления интересуются социально-экономическом положении республики в сопоставлении с данными по другим субъектам федерации. Для этого используется БГД «Статистика России», а также необходим доступ к БГД субъектов федерации, что позволит сократить время подготовки информации.

В настоящее время в Республике Мордовия нет единой сети, объединяющей информационные системы органов власти и

управления региона и предоставляющей возможность коллективного доступа к ведомственным базам данных. Единственным органом, формирующим общедоступные информационные системы, пока является Госкомстат республики. Однако локальные сети министерств и ведомств с отлаженным механизмом передачи информации служат информационным и технологическим базисом для создания информационной инфраструктуры региона с возможностью удаленного доступа пользователей к информационным ресурсам.

Информатизация деятельности органов государственной власти на основе применения новых информационных технологий должна обеспечить более эффективное использование ими государственных информационных ресурсов и улучшить положение дел с предоставлением информации и услуг населению. Электронные методы хранения и быстрого доступа, сортировки и передачи информации при полном использовании их потенциала позволят совершенствовать организационную структуру органов государственной власти за счет пересмотра и перепроектирования рабочих процессов, сокращения количества этапов подготовки документов и повышения эффективности работы государственных служащих. Информатизация государственного управления должна осуществляться с учетом того, что именно государственная власть обязана обеспечивать, с одной стороны, гражданские свободы, защиту персональных данных, сохранность личной тайны, с другой — национальную информационную безопасность, охрану правопорядка и соблюдение законов.

Одними из важнейших целей информатизации деятельности органов государственной власти являются укрепление и расширение единого информационного пространства России, повышение эффективности информационных ресурсов. Для этого прежде всего необходимо создание национальной информационной инфраструктуры, основанной на системе взаимосвязанных высокоскоростными телекоммуникационными каналами информационных центров. Национальная информационная инфраструктура укрепит взаимодействие общества и государства, повысит доверие к государственной власти, изменит стиль ее работы, позволит существенно улучшить социальные условия, обеспечить общество необходимой информацией в форме текста, изображения, звука. Это одно из действенных направлений улучшения качества жизни в России и оживления ее экономики.

Поступила 19.07.2000.

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
 от 25 августа 2001 г. № 629
 г.Москва

**О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ
 «ФОРМИРОВАНИЕ УСТАНОВОК ТОЛЕРАНТНОГО
 СОЗНАНИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ЭКСТРЕМИЗМА
 В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ (2001—2005 годы)»**

В целях формирования установок толерантного сознания, определяющих устойчивость поведения в обществе отдельных личностей и социальных групп, как основы гражданского согласия в демократическом государстве Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемую федеральную целевую программу «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 — 2005 годы)» (далее — Программа).

2. Утвердить государственным заказчиком Программы Министерство образования Российской Федерации.

3. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета на 2002 и последующие годы предусматривать выделение средств на реализацию Программы с ежегодным уточнением их размера.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять участие в финансировании мероприятий Программы и разработать региональные программы по формированию установок толерантного сознания.

Председатель Правительства
 Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА
 «ФОРМИРОВАНИЕ УСТАНОВОК ТОЛЕРАНТНОГО
 СОЗНАНИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ЭКСТРЕМИЗМА
 В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ (2001 — 2005 ГОДЫ)»**

ПАСПОРТ

федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 — 2005 годы)»

Наименование Программы	— Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 — 2005 годы)
Дата принятия решения о разработке Программы, дата ее утверждения (наименование и номер соответствующего нормативного акта)	— поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 27 марта 2000 г. № ВП-П12-08625
Государственный заказчик Программы	— Министерство образования Российской Федерации
Разработчики Программы	— Министерство образования Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Российская академия наук, Российская академия образования
Исполнители Программы	— высшие учебные заведения, научные и другие организации, отбираемые на конкурсной основе
Цель Программы	— формирование установок толерантного сознания, определяющего устойчивость поведения в обществе отдельных личностей и социальных групп, как основы гражданского согласия в демократическом государстве
Задачи Программы	— разработка эффективных государственных мер и механизмов в области формиро-

Сроки и этапы реализации Программы	<p>вания у граждан толерантного сознания и поведения, противодействия экстремизму и снижения социально-психологической напряженности в обществе;</p> <p>разработка и внедрение методов и механизмов мониторинга, диагностики и прогнозирования социально-политической ситуации в стране, оценки рисков и последствий деструктивных процессов в обществе;</p> <p>разработка и реализация системы мер и механизмов формирования в социальной практике норм толерантного сознания и поведения, противодействия экстремизму во всех его проявлениях, в том числе:</p> <p>разработка системы учебных программ для всех ступеней и форм образования;</p> <p>разработка и реализация эффективных социокультурных технологий распространения норм толерантного поведения и противодействия различным видам экстремизма, этнофобии и ксенофобии, прежде всего с привлечением средств массовой информации;</p> <p>разработка методической и нормативной базы в области профилактики экстремизма, развития в социальной практике норм толерантного сознания и поведения;</p> <p>реализация комплекса мер по налаживанию и повышению эффективности межэтнического и межконфессионального диалога</p> <p>2001 — 2005 гг.</p> <p>I этап (2001 г.) — разработка научно-методических основ формирования толерантного сознания и профилактики экстремизма; внедрение в массовое сознание позитивных установок по отношению к толерантности;</p> <p>II этап (2002 — 2003 гг.) — разработка и экспериментальное внедрение механизмов формирования толерантного сознания и поведения, профилактики экстремизма;</p>
------------------------------------	---

Перечень основных мероприятий	<p>III этап (2004 — 2005 гг.) — полномасштабное внедрение механизмов формирования толерантного сознания и поведения, профилактики экстремизма в российском обществе</p> <p>разработка и внедрение в систему образования всех ступеней программ и учебных материалов, воспитывающих подрастающее поколение в духе миролюбия, веротерпимости и толерантности, а также формирующих нормы социального поведения, характерные для гражданского общества;</p> <p>разработка и реализация комплекса мероприятий по повышению социальной роли семьи в воспитании у подрастающего поколения норм толерантности и снижению социальной напряженности в обществе;</p> <p>разработка и реализация комплекса мероприятий по пропаганде миролюбия, повышению толерантности к этническим, религиозным и политическим разногласиям, противодействие экстремизму с опорой на средства массовой информации, общественные объединения и организации, повышение действенности межэтнического и межконфессионального диалога;</p> <p>повышение эффективности государственной политики, направленной на снижение социально-психологической напряженности в обществе, внедрение в социальную практику норм толерантного поведения;</p> <p>разработка комплекса мероприятий по информационному обеспечению Программы</p>
Объемы и источники финансирования реализации Программы	<p>— общая сумма затрат составляет 397,65 млн руб., из них:</p> <p>средства федерального бюджета — 131,95 млн руб., в том числе НИОКР — 131,95 млн руб., средства бюджетов субъектов Российской Федерации — 138,95 млн руб., в том чис-</p>

Ожидаемые конечные результаты	<p>ле НИОКР — 48,35 млн руб., прочие нужды — 90,6 млн руб., средства внебюджетных источников — 126,75 млн руб., в том числе НИОКР — 30,05 млн руб., прочие нужды — 96,7 млн руб.</p> <p>— создание научно-методической, организационной и правовой базы с целью внедрения норм толерантного поведения в социальную практику, противодействия экстремизму и снижения социальной напряженности, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> создание эффективной системы мониторинга и механизмов выработки мер по своевременному оказанию противодействия экстремизму, привлечение средств массовой информации, проведение общественно-политических акций; внедрение в систему образования всех уровней учебных программ по формированию установок толерантного сознания и поведения; создание условий для утверждения принципов толерантности в обществе; создание организационных форм и механизмов профилактики социальной напряженности в семье, социальных группах
Система организации контроля за ходом исполнения Программы	<p>— организация работы по выполнению Программы и контроль за ее реализацией осуществляется Министерством образования Российской Федерации в установленном порядке</p>

1. Содержание проблемы и обоснование ее решения программными методами

Становление открытого гражданского общества в России, продолжение демократических реформ должны опираться на широкую общественную поддержку, консолидацию общества. В соответствии с Декларацией принципов толерантности (ЮНЕСКО, 1995 г.) толерантность определяется как ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех индивидов гражданского общества быть различными, обеспе-

чении устойчивой гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами, уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов, готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям. В Декларации принципов толерантности, принятой ЮНЕСКО, подчеркивается, что конструктивное взаимодействие социальных групп, имеющих различные ценностные, религиозные и политические ориентиры, может быть достигнуто на основе выработки норм толерантного поведения и навыков межкультурного взаимодействия. Формирование установок толерантного сознания и поведения, веротерпимости и миролюбия, профилактика различных видов экстремизма и противодействие им имеют для многонациональной России особую актуальность, обусловленную сохраняющейся социальной напряженностью в обществе, продолжающимися межэтническими и межконфессиональными конфликтами, ростом сепаратизма и национального экстремизма, являющихся прямой угрозой безопасности страны. Наиболее рельефно все это проявилось на Северном Кавказе в виде вспышек ксенофобии, фашизма, фанатизма и фундаментализма. Эти явления в крайних формах своего проявления находят выражение в терроризме, который, в свою очередь, усиливает деструктивные процессы в обществе.

Анализ этих процессов свидетельствует о необходимости: ускоренного развития нормативной правовой базы, общественных и государственных институтов, обеспечивающих формирование толерантности;

разработки действенных мер и механизмов внедрения норм толерантного поведения в социальную практику, противодействия экстремизму;

взаимодействия со средствами массовой информации и оказания им поддержки, прежде всего в переориентации с противодействия деструктивным процессам в форме контрпропаганды на активную работу по опережению и предупреждению кризисов;

использования в полной мере возможностей отечественной системы образования при решении задач формирования установок толерантного поведения у молодежи, профилактики национализма и экстремизма, уменьшения риска социальных взрывов;

совершенствования и развития методологических основ политики в области становления гражданского общества.

Разработка и реализация системы государственных мер по формированию толерантности и профилактике экстремизма в российском обществе является комплексной задачей, требующей скоординированных усилий органов государственной власти, опоры на общественные объединения. Комплексный характер этой задачи обусловил необходимость создания специальной федеральной целевой программы для ее решения.

Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001 — 2005 годы)» (далее — Программа) продолжает и развивает складывавшиеся веками гуманистические традиции российского общества.

2. Цели и задачи Программы, сроки и этапы ее реализации

Целью Программы является формирование и внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, определяющих устойчивость поведения отдельных личностей и социальных групп в различных ситуациях социальной напряженности, как основы гражданского согласия в демократическом государстве.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1) разработка и реализация комплекса эффективных мер по формированию у граждан толерантного поведения, по противодействию экстремизму и снижению социально-психологической напряженности в обществе;

2) разработка и внедрение в практику таких методов, как мониторинг, диагностика и прогнозирование социально-политической ситуации в стране, оценка рисков и последствий деструктивных процессов в обществе;

3) разработка и реализация системы мер, стимулирующих толерантное поведение, противодействие экстремизму во всех его проявлениях, в том числе:

разработка системы учебных программ для всех ступеней и форм образования;

разработка эффективных социокультурных технологий распространения норм толерантного поведения и противодействия различным видам экстремизма, этнофобии и ксенофобии;

разработка методической и нормативной базы в области профилактики экстремизма;

реализация комплекса мер по налаживанию и повышению эффективности межэтнического и межконфессионального диалога.

Программа осуществляется с 2001 по 2005 г. в три этапа.

Задачей первого этапа (2001 г.) является разработка методологических и научно-методических основ профилактики экстремизма и формирования толерантного сознания и создание благоприятных предпосылок для реализации Программы, привлечение внимания к этой проблеме органов государственной власти, общественных объединений, работников системы образования.

Задачей второго этапа (2002 — 2003 гг.) является создание и экспериментальное внедрение механизмов профилактики экстремизма и формирования толерантного сознания, создание организационной базы широкомасштабного использования разработанных механизмов в ряде субъектов Российской Федерации.

Задачей третьего этапа (2004 — 2005 гг.) является активное применение механизмов профилактики экстремизма и формирования толерантного сознания.

3. Основные направления реализации Программы

Программа позволит обеспечить внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, возможность эффективного противодействия проявлениям экстремизма в обществе, гибкого опережающего реагирования на изменение социально-политической ситуации в России и создание основы для снижения социальной напряженности. В соответствии с этим основными направлениями реализации Программы являются:

1) научно-аналитическое:

разработка научно-методических основ формирования толерантного сознания и противодействия экстремизму в гражданском обществе;

разработка методов диагностики, экспертизы и мониторинга проявлений экстремизма в обществе, в том числе в средствах массовой информации;

разработка социально-психологических методов устранения экстремистских настроений в массовом сознании;

2) пропаганда и контрпропаганда:

использование средств массовой информации для раскрытия антиобщественной природы экстремизма в любых его формах; проведение социально-психологической экспертизы публикаций, теле- и радиопрограмм, провоцирующих разжигание национальной и религиозной розни;

издание публицистических материалов, способствующих распространению толерантности, снижению социальной напряженности в обществе;

3) образовательно-методическое:

создание и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межкультурному диалогу;

проведение в учреждениях специальных психологических тренингов по подготовке и переподготовке специалистов в сфере массовых коммуникаций, государственных служащих, а также работников органов правопорядка;

4) нормативное, методическое и организационное:

разработка методических документов и создание условий для проведения социально-психологической экспертизы публикаций и передач в средствах массовой информации, разработка новых образовательных программ, в том числе с использованием интерактивных средств обучения и игр;

разработка законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, борьбы с проявлениями экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости;

разработка механизмов оказания помощи жертвам экстремизма, агрессии, беженцам и вынужденным переселенцам;

разработка методик повышения эффективности межконфессионального диалога.

Программа предполагает широкое участие в ее реализации общественных объединений и иных организаций, разделяющих принципы гражданского общества, и прежде всего принцип толерантности.

Кроме того, с учетом всеобъемлющего характера проблемы и наличия у мирового сообщества значительного опыта в ее решении в Программе выделены в отдельную группу мероприятия по международному сотрудничеству, включая полномасштабное участие России в соответствующих международных программах и инициативах.

4. Система программных мероприятий

Программа состоит из 5 разделов.

Раздел «Личность» предусматривает разработку и внедрение в систему образования всех ступеней программ и учебных материалов, направленных на воспитание подрастающего поколения в духе толерантности, развитие страхования как социального института, способствующего созданию мотивации безопасности поведения, выработку норм социального поведения, характерных для гражданского общества.

Раздел «Семья» предусматривает разработку и реализацию комплекса мероприятий по повышению роли семьи в воспитании у подрастающего поколения толерантности и в снижении социальной напряженности в обществе.

Раздел «Общество» предусматривает разработку и реализацию комплекса мероприятий по пропаганде миролюбия, повышению устойчивости к этническим, религиозным и политическим конфликтам, противодействию экстремизму с опорой на средства массовой информации, общественные объединения и организации.

Раздел «Государство» предусматривает разработку и реализацию комплекса мероприятий, обеспечивающих эффективность государственной политики по снижению социально-психологической напряженности в обществе, внедрение в социальную практику норм и стандартов толерантного поведения.

Раздел «Организационное и информационное обеспечение» предусматривает разработку и проведение комплекса организационных мероприятий по реализации Программы, включая международное сотрудничество.

Перечень программных мероприятий с указанием сроков их реализации, объемов и источников финансирования изложен в приложении 2.

5. Ресурсное обеспечение Программы

Реализация Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств.

Общий размер финансирования Программы составляет 397,65 млн руб., в том числе за счет федерального бюджета — 131,95 млн руб., из них НИОКР — 131,95 млн руб., за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации — 138,95 млн руб., из них НИОКР 48,35 млн руб. и прочие нужды — 90,6 млн руб., и за счет внебюджетных источников — 126,75 млн руб., из них НИОКР — 30,05 млн руб. и прочие нужды — 96,7 млн руб.

Размеры финансирования Программы за счет средств федерального бюджета определяются при формировании бюджетной заявки на соответствующий год в соответствии с возможностями федерального бюджета.

Первый этап реализации Программы (2001 г.) включает в себя главным образом проведение научно-исследовательских работ и формирование в массовом сознании, в том числе с помощью средств массовой информации, позитивного отноше-

ния к толерантности как социальной норме. Мероприятия Программы на этом этапе финансируются за счет федерального бюджета. Участие субъектов Российской Федерации начинается на втором этапе (2002—2003 гг.), но в основном приходится на третий этап — этап масштабного внедрения результатов работ предыдущих этапов. Финансирование Программы субъектами Российской Федерации будет осуществляться на основе соглашений между государственным заказчиком Программы и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

За счет внебюджетных средств предполагается финансировать научно-исследовательские работы, осуществлять финансирование отдельных мероприятий Программы, проводить экспериментальное внедрение образовательных программ и учебных материалов, формировать базы данных и т.п.

Распределение затрат на реализацию Программы представлено в приложениях 1 и 2.

6. Организация управления реализацией Программы и контроль за ходом ее реализации

Руководство реализацией Программы осуществляет Министерство образования Российской Федерации, являющееся государственным заказчиком Программы. Государственный заказчик Программы дает оценку промежуточных результатов и хода ее реализации в целом, готовит предложения о порядке выполнения Программы, включении, исключении и уточнении отдельных подпрограмм и проектов, уточняет целевые показатели, осуществляет общее руководство и контроль за ходом реализации Программы, а также финансирование контрактов участников Программы.

Государственный заказчик Программы может передавать в установленном порядке выполнение части функций по организации и проведению конкурсов на проведение научно-исследовательских работ, по выполнению работ (услуг), анализу исполнения государственных контрактов.

7. Механизм реализации Программы

Механизм реализации Программы предполагает:

- 1) комплексный подход к формированию системы программных мероприятий, предусматривающий их взаимосвязку;
- 2) последовательность осуществления мероприятий, обеспечивающую устойчивость создаваемых институтов и механизмов снижения социально-психологической напряженности в

обществе, противодействия экстремизму, формирования толерантного поведения; создание методической базы, разработку и реализацию образовательных программ, тренингов и т.п., их доработку, организационное и методическое обеспечение внедрения полученных результатов;

3) широкое привлечение общественных объединений к участию в реализации Программы, а также гласность, регулярное информирование общественности о целях и ходе выполнения Программы, открытый доступ к материалам и базам данных, подготовленным в рамках Программы;

4) отбор исполнителей мероприятий Программы на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Приложение 1

**ОБЪЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ
федеральной целевой программы
«Формирование установок толерантного сознания
и профилактика экстремизма в российском обществе
(2001 — 2005 годы)»**

(млн руб.)

	Объем финанси- рования на 2001—2005 гг., всего	В том числе				
		2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Средства на реализацию Программы — всего	397,65	39,9	50,5	51,8	118,5	136,95
в том числе:						
федеральный бюджет	131,95	25,0	25,0	25,0	27,25	29,7
из них:						
НИОКР	131,95	25,0	25,0	25,0	27,25	29,7
бюджеты субъектов Российской Федерации	138,95	0,5	7,65	11,9	52,25	66,65
из них:						
НИОКР	48,35	0,5	5,0	9,25	9,6	24,0
прочие нужды	90,6	—	2,65	2,65	42,65	42,65
внебюджетные источники	126,75	14,4	17,85	14,9	39,0	40,6
из них:						
НИОКР	30,05	2,3	9,25	7,5	5,5	5,5
прочие нужды	96,7	12,1	8,6	7,4	33,5	35,1

Приложение 2

**МЕРОПРИЯТИЯ
федеральной целевой программы
«Формирование установок толерантного сознания
и профилактика экстремизма в российском обществе
(2001 — 2005 годы)»**

	2001—2005 гг.,		В том числе															
	всего	всего	2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.							
1	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния	НИ-ОКР	Ка-вло-же-ния						
1. Разработка методологических, социологических и психологических основ педагогики толерантности	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	2,0*	—	—	2,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Разработка и внедрение образовательно-учебных программ по вопросам толерантности и их методического обеспечения для учебных заведений всех	0,5	—	—	0,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	0,4	—	—	0,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	25,35	—	—	—	—	—	—	3,4	—	3,15	—	—	6,95	—	—	11,85	—	—
	30,6	—	35,6	—	—	—	2,75	—	1,65	5,25	—	1,65	1,6	—	18,65	21,0	—	13,65
	15,8	—	20,85	—	—	—	3,0	—	2,0	4,6	—	1,75	3,1	—	8,35	5,1	—	8,75

I. Раздел «Личность»

* В верхней строке указываются средства федерального бюджета, во второй — средства бюджетов субъектов Российской Федерации, в третьей — средства внебюджетных источников.

1	Окончание																	
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
информационного обеспечения Программы на основе современных электронных технологий	1,2	—	0,3	—	—	0,3	—	—	—	0,4	—	—	0,4	—	—	0,4	—	—
б) создание Web-сайта и размещение на нем тематических материалов	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
в) создание базы данных по научным, методическим, образовательным, публицистическим и другим материалам по тодерантности с открытым доступом через Интернет	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Итого:	—	—	5,2	—	—	1,4	—	—	1,15	—	—	1,15	—	—	0,75	—	—	0,75
средства федерального бюджета	131,95	—	—	25,0	—	—	25,0	—	—	25,0	—	—	27,25	—	—	29,7	—	—
средства бюджетов субъектов Российской Федерации	48,35	—	90,6	0,5	—	—	5,0	—	2,65	9,25	—	2,65	9,6	—	42,65	24,0	—	42,65
средства внебюджетных источников	30,05	—	96,7	2,3	—	12,1	9,25	—	8,6	7,5	—	7,4	5,5	—	33,5	5,5	—	35,1
Всего	210,35	—	187,3	27,8	—	12,1	39,25	—	11,25	41,75	—	10,05	42,35	—	76,15	59,2	—	77,75

Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 17 сентября 2001 г. № 676
г. Москва

ОБ УНИВЕРСИТЕТСКИХ КОМПЛЕКСАХ

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Дополнить п. 12 Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2001 г. № 264 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 16, ст. 1595), текстом следующего содержания:

«С целью повышения эффективности и качества образовательного процесса, использования интеллектуальных, материальных и информационных ресурсов для подготовки специалистов и проведения научных исследований по приоритетным направлениям развития образования, науки, культуры, техники и социальной сферы на базе университета может создаваться университетский комплекс, объединяющий образовательные учреждения, которые реализуют образовательные программы различных уровней, иные учреждения и некоммерческие организации или выделенные из их состава структурные подразделения.

Аналогичный комплекс может создаваться также на базе академии.

Указанные комплексы как единые юридические лица создаются, реорганизовываются и ликвидируются в соответствии с законодательством Российской Федерации Правительством Российской Федерации, а также по согласованию с федеральным органом управления образованием соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Финансирование образовательной и научной деятельности федеральных университетских комплексов осуществляется из средств федерального бюджета в соответствии с государственными заданиями на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации работников».

2. Министерству образования Российской Федерации провести необходимую организационно-методическую работу по созданию университетских комплексов, а также содействовать объединению образовательных учреждений, научных, конст-

рукторских и иных некоммерческих организаций, сохраняющих свою самостоятельность, в ассоциации (союзы), способствующие повышению эффективности и качества образовательного процесса, более полному использованию имеющихся интеллектуальных, материальных и производственных ресурсов, в том числе университетских образовательных округов.

**Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ**

**Правительство Российской Федерации
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 5 июля 2001 г. № 505
г.Москва**

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРАВИЛ ОКАЗАНИЯ
ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ
ДОШКОЛЬНОГО И ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:
Утвердить прилагаемые Правила оказания платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования.

**Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ**

ПРАВИЛА ОКАЗАНИЯ ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО И ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

I. Общие положения

1. Настоящие Правила, разработанные в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» и Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», регулируют отношения, возникающие между потребителем и исполнителем при оказании платных образовательных услуг в сфере дошкольного и общего образования.

2. Понятия, используемые в настоящих Правилах, означают:
«потребитель» — организация или гражданин, имеющие намерение заказать, либо заказывающие образовательные услуги для себя или несовершеннолетних граждан, либо получающие образовательные услуги лично;

«исполнитель» — государственные и муниципальные образовательные учреждения, негосударственные образовательные организации, граждане, занимающиеся индивидуальной трудовой педагогической деятельностью, оказывающие платные образовательные услуги по реализации основных и дополнительных образовательных программ дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

3. Настоящие Правила распространяются на:

а) государственные и муниципальные образовательные учреждения, которые оказывают потребителю платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами;

б) негосударственные образовательные организации, осуществляющие платную образовательную деятельность, в том числе обучение в пределах государственных образовательных стандартов;

в) граждан, оказывающих в качестве индивидуальных предпринимателей платные образовательные услуги по реализации основных и дополнительных образовательных программ дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

В уставах государственных и муниципальных образовательных учреждений и негосударственных образовательных организаций указываются перечень платных образовательных услуг и порядок их предоставления.

4. К платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями, относятся: обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия по углубленному изучению предметов и другие услуги.

К платным образовательным услугам, предоставляемым государственными и муниципальными образовательными учреждениями, не относятся: снижение установленной наполняемости классов (групп), деление их на подгруппы при реализации основных образовательных программ; реализация основных общеобразовательных, общеобразовательных программ повышенного уровня и направленности общеобразовательными школами (классами) с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиями, лицеями, дошкольными образовательными учреждениями в соответствии с их статусом; факультативные, индивидуальные и групповые занятия, курсы по выбору за счет часов, отведенных в основных общеобразовательных программах.

Привлечение на эти цели средств потребителей не допускается.

5. Платные образовательные услуги не могут быть оказаны государственными и муниципальными образовательными учреждениями взамен или в рамках основной образовательной деятельности (в рамках основных образовательных программ (учебных планов) и государственных образовательных стандартов), финансируемой за счет средств соответствующего бюджета.

Отказ потребителя от предлагаемых платных образовательных услуг не может быть причиной уменьшения объема предоставляемых ему образовательным учреждением основных образовательных услуг.

6. Требования к оказанию образовательных услуг, в том числе к содержанию образовательных программ, специальных курсов, определяются по соглашению сторон и могут быть выше, чем это предусмотрено государственными образовательными стандартами.

Исполнитель обязан обеспечить оказание платных образовательных услуг в полном объеме в соответствии с образовательными программами и условиями договора об оказании платных образовательных услуг (далее — договор), а при наличии свидетельства о государственной аккредитации — и в соответствии с государственными образовательными стандартами.

II. Информация о платных образовательных услугах, порядок заключения договоров

7. Исполнитель обязан до заключения договора предоставить потребителю достоверную информацию об исполнителе и оказываемых образовательных услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора.

8. Исполнитель обязан довести до потребителя (в том числе путем размещения в удобном для обозрения месте) информацию, содержащую следующие сведения:

а) наименование (фамилия, имя и отчество — для индивидуального предпринимателя) и место нахождения (юридический адрес) исполнителя, а также сведения о наличии лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации (для образовательных учреждений) с указанием регистрационного номера, срока действия и органа, их выдавшего;

б) уровень и направленность реализуемых основных и дополнительных образовательных программ, формы и сроки их освоения;

в) перечень образовательных услуг, стоимость которых включена в основную плату по договору, и перечень дополнительных образовательных услуг, оказываемых с согласия потребителя, порядок их предоставления;

г) стоимость образовательных услуг, оказываемых за основную плату по договору, а также стоимость образовательных услуг, оказываемых за дополнительную плату, и порядок их оплаты;

д) порядок приема и требования к поступающим;

е) форма документа, выдаваемого по окончании обучения.

Филиал, отделение или другое территориально обособленное структурное подразделение государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации предоставляет потребителю также информацию о наличии у него доверенности на осуществление полностью или частично правомочий государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации.

9. Исполнитель — гражданин, занимающийся индивидуальной трудовой педагогической деятельностью, должен предоставить информацию о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя с указанием наименования зарегистрировавшего его органа.

10. Исполнитель обязан также предоставить для ознакомления по требованию потребителя:

а) устав государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации, положение о филиале, отделении, другом территориально обособленном структурном подразделении государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации;

б) лицензию на осуществление образовательной деятельности и другие документы, регламентирующие организацию образовательного процесса;

в) адрес и телефон учредителя (учредителей) государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации, органа управления образованием;

г) образцы договоров, в том числе об оказании платных дополнительных образовательных услуг;

д) основные и дополнительные образовательные программы, стоимость образовательных услуг по которым включается в основную плату по договору;

е) дополнительные образовательные программы, специальные курсы, циклы дисциплин и другие дополнительные образовательные услуги, оказываемые за плату только с согласия потребителя;

ж) перечень категорий потребителей, имеющих право на получение льгот, а также перечень льгот, предоставляемых при оказании платных образовательных, в том числе платных дополнительных образовательных, услуг, в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Исполнитель обязан сообщать потребителю по его просьбе другие относящиеся к договору и соответствующей образовательной услуге сведения.

11. Информация должна доводиться до потребителя на русском языке и дополнительно, по усмотрению исполнителя, — на государственных языках субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации.

12. Исполнитель — государственное или муниципальное учреждение, негосударственная образовательная организация — обязан соблюдать установленный им учебный план, согласованный с органами местного самоуправления, и расписание занятий.

Режим занятий (работы) устанавливается негосударственными образовательными организациями, а также гражданами,

занимающимися индивидуальной трудовой педагогической деятельностью, самостоятельно.

13. Исполнитель обязан заключить договор при наличии возможности оказать запрашиваемую потребителем образовательную услугу.

Исполнитель не вправе оказывать предпочтение одному потребителю перед другим в отношении заключения договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными нормативными правовыми актами.

14. Договор заключается в письменной форме и должен содержать следующие сведения:

а) наименование государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации — исполнителя и место его нахождения (юридический адрес) либо фамилия, имя, отчество, сведения о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя гражданина, занимающегося индивидуальной трудовой педагогической деятельностью;

б) фамилия, имя, отчество, телефон и адрес потребителя;

в) сроки оказания образовательных услуг;

г) уровень и направленность основных и дополнительных образовательных программ, перечень (виды) образовательных услуг, их стоимость и порядок оплаты;

д) другие необходимые сведения, связанные со спецификой оказываемых образовательных услуг;

е) должность, фамилия, имя, отчество лица, подписывающего договор от имени исполнителя, его подпись, а также подпись потребителя.

15. Договор составляется в двух экземплярах, один из которых находится у исполнителя, другой — у потребителя.

16. Примерная форма договора утверждается федеральным органом управления образованием.

17. Потребитель обязан оплатить оказываемые образовательные услуги в порядке и в сроки, указанные в договоре. Потребителю в соответствии с законодательством Российской Федерации должен быть выдан документ, подтверждающий оплату образовательных услуг.

18. Стоимость оказываемых образовательных услуг в договоре определяется по соглашению между исполнителем и потребителем.

19. На оказание образовательных услуг, предусмотренных договором, может быть составлена смета. Составление такой

сметы по требованию потребителя или исполнителя обязательно. В этом случае смета становится частью договора.

III. Ответственность исполнителя и потребителя

20. Исполнитель оказывает образовательные услуги в порядке и в сроки, определенные договором и уставом государственного или муниципального образовательного учреждения, негосударственной образовательной организации.

21. За неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств по договору исполнитель и потребитель несут ответственность, предусмотренную договором и законодательством Российской Федерации.

22. При обнаружении недостатков оказанных образовательных услуг, в том числе оказания их не в полном объеме, предусмотренном образовательными программами и учебными планами, потребитель вправе по своему выбору потребовать:

а) безвозмездного оказания образовательных услуг, в том числе оказания образовательных услуг в полном объеме в соответствии с образовательными программами, учебными планами и договором;

б) соответствующего уменьшения стоимости оказанных образовательных услуг;

в) возмещения понесенных им расходов по устранению недостатков оказанных образовательных услуг своими силами или третьими лицами.

23. Потребитель вправе расторгнуть договор и потребовать полного возмещения убытков, если в установленный договором срок недостатки оказанных образовательных услуг не устранены исполнителем либо имеют существенный характер.

24. Если исполнитель своевременно не приступил к оказанию образовательных услуг или если во время оказания образовательных услуг стало очевидным, что оно не будет осуществлено в срок, а также в случае просрочки оказания образовательных услуг потребитель вправе по своему выбору:

а) назначить исполнителю новый срок, в течение которого исполнитель должен приступить к оказанию образовательных услуг и (или) закончить оказание образовательных услуг;

б) поручить оказать образовательные услуги третьим лицам за разумную цену и потребовать от исполнителя возмещения понесенных расходов;

в) потребовать уменьшения стоимости образовательных услуг;
г) расторгнуть договор.

25. Потребитель вправе потребовать полного возмещения убытков, причиненных ему в связи с нарушением сроков начала и (или) окончания оказания образовательных услуг, а также в связи с недостатками оказанных образовательных услуг.

26. Контроль за соблюдением настоящих Правил осуществляют федеральный орган управления образованием и другие органы и организации, на которые в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации возложены контрольные функции.

«Российская газета». 2001. 11 июля

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 21 августа 2001 г. № 606

г.Москва

**О КОНКУРСНОМ ПОРЯДКЕ
РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ
НА ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ
С ВЫСШИМ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

С целью повышения эффективности подготовки специалистов с высшим профессиональным образованием Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять предложение Министерства образования Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и Министерства труда и социального развития Российской Федерации о введении конкурсного порядка размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием (контрольных цифр приема) в высших учебных заведениях, имеющих аккредитацию, на период с 2003 г. до перехода к системе персонализированного финансирования профессионального образования.

2. Образовать Межведомственную комиссию по формированию государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.

3. Утвердить прилагаемые Положение о Межведомственной комиссии по формированию государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием (далее — Межведомственная комиссия) и ее состав.

4. Министерству образования Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству труда и социального развития Российской Федерации разработать и представить до 1 февраля 2002 г. в Правительство Российской Федерации проект положения о конкурсе среди аккредитованных образовательных учреждений высшего профессионального образования на выполнение государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.

5. Установить, что финансирование государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием осуществляется в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год на

высшее профессиональное образование, а также за счет средств, предусмотренных соответствующими федеральными целевыми программами.

6. Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству труда и социального развития Российской Федерации и Министерству образования Российской Федерации с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определить до 1 октября 2002 г. прогнозируемую потребность в специалистах с высшим профессиональным образованием по основным группам специальностей.

7. Министерству образования Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству труда и социального развития Российской Федерации разработать на основе прогнозируемой потребности в специалистах и заявок федеральных органов исполнительной власти проект государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием на 2003, 2004 и 2005 гг., согласовать его с Межведомственной комиссией и представить до 31 декабря 2002 г. в Правительство Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

**СОСТАВ
МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КОМИССИИ
ПО ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ
НА ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ
С ВЫСШИМ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Филиппов В.М. — Министр образования Российской Федерации (председатель Комиссии)

Балыхин Г.А. — первый заместитель Министра образования Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии)

Дмитриев М.Э. — первый заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии)

Январев В.А. — заместитель Министра труда и социального развития Российской Федерации (заместитель председателя Комиссии)

Шленов Ю.В. — заместитель Министра образования Российской Федерации (ответственный секретарь Комиссии)

Авалишвили Г.Д. — первый заместитель Министра энергетики Российской Федерации

Бендукидзе К.А. — генеральный директор открытого акционерного общества «Объединенные машиностроительные заводы»

Вербицкая Л.А. — ректор Санкт-Петербургского государственного университета

Дмитриева О.Г. — заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам (по согласованию)

Долгушкин Н.К. — заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации

Дрожжин А.Ю. — заместитель начальника Департамента культуры, образования и науки Аппарата Правительства Российской Федерации

Кирпичников В.А. — первый заместитель Министра по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации

Кузьминов Я.И. — ректор Государственного университета — Высшей школы экономики

Лукьянчук А.Ю. — первый заместитель начальника Экономического управления Президента Российской Федерации (по согласованию)

Матросов В.Л. — ректор Московского педагогического государственного университета

Мельников И.И. — председатель Комитета Государственной Думы по образованию и науке (по согласованию)

Минх Г.В. — заместитель начальника Главного государственного-правового управления Президента Российской Федерации (по согласованию)

Михайлов Б.М. — ректор Московской государственной академии приборостроения и информатики

Нелюбим В.В. — статс-секретарь — первый заместитель председателя Госкомспорта России

Онопrienко Ю.И. — заместитель главы администрации Хабаровского края (по согласованию)

Платэ Н.А. — главный ученый секретарь Российской академии наук (по согласованию)

Пронин А.М. — заместитель Министра Российской Федерации по связи и информатизации

Рахаев А.И. — заместитель Министра культуры Российской Федерации

Садовничий В.А. — ректор Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова

Свинаренко А.Г. — первый заместитель Министра промышленности, науки и технологий Российской Федерации

Стуколова Т.И. — заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации

Сударенков В.В. — председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (по согласованию)

Тимофеева Т.Я. — заместитель руководителя Департамента социальной сферы и науки Минфина России

Федоров И.Б. — ректор Московского государственного технического университета имени Н.Э.Баумана

Федотов А.Л. — заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации

Хакамада И.М. — заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

Шевоцуков П.А. — статс-секретарь — заместитель Министра путей сообщения Российской Федерации

Шевчук А.А. — заместитель Министра транспорта Российской Федерации

Шерстюк В.П. — первый заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации (по согласованию)

**ПОЛОЖЕНИЕ
О МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КОМИССИИ
ПО ФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАДАНИЯ
НА ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ
С ВЫСШИМ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

1. Межведомственная комиссия, созданная в целях формирования государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием и организации его конкурсного размещения, руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также настоящим Положением.

2. Межведомственная комиссия:

а) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию, размещению и выполнению государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием;

б) рассматривает и согласовывает представленный Министерством образования Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством труда и социального развития Российской Федерации проект государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием по укрупненным группам специальностей и направлениям;

в) утверждает форму заявки и перечень документов, представляемых аккредитованными образовательными учреждениями высшего профессионального образования для участия в конкурсе на выполнение государственного задания на подготовку специалистов;

г) осуществляет контроль за формированием, размещением и выполнением государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.

3. Межведомственную комиссию возглавляет председатель.

4. Заседания Межведомственной комиссии проводятся по плану, утверждаемому председателем Комиссии.

5. Заседания Межведомственной комиссии правомочны, если на них присутствуют более половины членов Комиссии.

Решения Межведомственной комиссии принимаются простым большинством голосов участвующих в заседании членов Комиссии.

Решения Межведомственной комиссии оформляются протоколом, который подписывается председателем Комиссии.

Члены Межведомственной комиссии имеют право письменно изложить свое особое мнение, которое прикладывается к протоколу, о чем делается отметка в протоколе.

6. Организационно-техническое обеспечение деятельности Межведомственной комиссии осуществляет Министерство образования Российской Федерации.

Документ комментирует
первый заместитель министра образования
Григорий БАЛЫХИН

Постановление Правительства Российской Федерации «О конкурсном порядке размещения государственного задания на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием» разработано во исполнение Плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг.

Переход к системе государственного задания на подготовку специалистов и его конкурсного распределения среди учебных заведений — важный шаг на пути модернизации высшего образования. Он не разрушает сложившуюся систему подготовки кадров, а, напротив, должен привести к ее совершенствованию в соответствии с изменениями, происходящими сейчас в обществе.

Будут разработаны новые документы, регламентирующие взаимоотношения органов управления и вузов. Нужно продумать, каким образом система госзаказа на подготовку специалистов будет сочетаться с другими направлениями и формами модернизации высшего образования — системой персонализированного финансирования, перехода на единый государственный экзамен и др. В результате острая потребность государства в специалистах различного профиля должна быть удовлетворена.

Переход к подготовке кадров по госзаказу будет происходить постепенно начиная с 2003 г. До этого министерству совместно с учебными заведениями, другими министерствами и ведомствами предстоит осуществить ряд предварительных мероприятий. Назову основные из них. Прежде всего мы должны определиться с перечнем специальностей. Государственное задание на подготовку специалистов будет формироваться по укрупненным группам специальностей, на основе действующего классификатора. То есть новые специальности мы задавать не собираемся.

Но самое главное, вопрос вопросов — составление прогноза потребности в специалистах. Бюджет все более будет ориентироваться на удовлетворение государственных нужд и знание того, сколько специалистов действительно необходимо в соответствии с развитием производства, коммерции, науки и т.д., становится краеугольным.

Ответственные за составление такого прогноза — Минэкономразвития России и Минтруд России как основные заказчи-

ки. Однако мы примем самое активное участие во всех намечаемых ими мероприятиях и привлечем к этой работе наши вузы, ученых и специалистов.

Нашему же министерству предстоит организовать разработку правительственного документа об организации конкурса среди аккредитованных вузов на выполнение государственного задания и создать систему проведения таких конкурсов. В частности, это означает, что мы должны разработать документы, регламентирующие получение и обработку информации, принятие решения и доведение его до вузов. Здесь мы начинаем не с нуля. У нас уже есть отработанная система рейтинга вузов по ряду показателей. Имеются и наброски проекта такого правительственного документа.

Хочу подчеркнуть, что мы не ставили задачу сконцентрировать подготовку специалистов только в элитных вузах. При проведении конкурса будут учитываться региональные потребности в специалистах, историческая уникальность учебных заведений, значимость их научных и педагогических школ, роль вузов как градообразующих центров и многое другое.

Для формирования государственного задания на подготовку специалистов и организации его конкурсного размещения создается Межведомственная комиссия. Она будет координировать и контролировать деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию, размещению и выполнению госзадания, рассматривать представленный ими проект госзадания, утверждать форму заявки и перечень документов, представляемых аккредитованными вузами для участия в конкурсе. Кроме того, Межведомственная комиссия наделяется правом принимать окончательное решение перед представлением проекта госзадания на утверждение в Правительство Российской Федерации.

Председателем комиссии стал министр образования, в ее состав вошли руководители министерств, ведомств, учебных заведений, видные политики и государственные деятели.

«Поиск». 2001. 14 сент.

Министерство образования Российской Федерации

ПРИКАЗ

от 24 апреля 2001 г. № 1818

г.Москва

**О ПРОГРАММЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ
НЕПРЕРЫВНОГО ПЕДАГОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В РОССИИ НА 2001—2010 гг.**

Во исполнение решения коллегии Минобразования России от 23 января 2001 г. № 3/1 **п р и к а з ы в а ю:**

1. Утвердить прилагаемый проект программы развития системы непрерывного педагогического образования в России на 2001—2010 гг. (далее — Программа).

2. Департаменту образовательных программ и стандартов профессионального образования (Гребневу Л.С.) совместно с Управлением среднего профессионального образования (Анисимовым П.Ф.) и Советом по педагогическому образованию при Министерстве образования Российской Федерации (Матросовым В.Л.) обеспечить доведение Программы до органов управления образованием субъектов Российской Федерации, образовательных учреждений, реализующих программы высшего, среднего и дополнительного педагогического образования.

3. Департаменту образовательных программ и стандартов профессионального образования (Гребневу Л.С.) совместно с Управлением среднего профессионального образования (Анисимовым П.Ф.):

3.1. Обеспечить координацию деятельности исполнителей при реализации Программы.

3.2. Формировать заказ на научное и научно-методическое обеспечение реализации мероприятий Программы.

3.3. Представить в установленном порядке на рассмотрение в управляющий комитет программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение функционирования системы образования» (Полякову А.А.) для проведения конкурса перечень приоритетных направлений исследований.

3.4. Ежегодно готовить предложения о включении мероприятий IV и V разделов Программы в перечень централизованных мероприятий министерства.

4. Управлению развития образования (Кондрашову П.Е.) ежегодно предусматривать финансирование и включение заказа на

научное и научно-методическое обеспечение реализации мероприятий Программы в установленном порядке в проект плана научно-исследовательских работ по научно-методическому обеспечению Федеральной программы развития образования.

5. Управляющему комитету программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение функционирования системы образования» (Полякову А.А.) представить в установленном порядке предложения для руководящего совета о введении в структуру программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение функционирования системы образования» на 2002—2010 гг. подпрограммы «Развитие педагогического образования в России».

6. Управлению развития материально-технической базы, социальной сферы и имущественных отношений (Сергееву С.К.):

6.1. Совместно с Советом по педагогическому образованию при Минобразовании России (Матросовым В.Л.) провести в соответствии с перечнем мероприятий Программы анализ состояния ресурсного и материально-технического обеспечения учреждений непрерывного педагогического образования и подготовить к 31 декабря 2001 г. предложения об их переоснащении.

6.2. Ежегодно готовить предложения о корректировке лимита государственных инвестиций на мероприятия по развитию ресурсной, материально-технической и учебно-производственной базы образовательных учреждений и организаций системы непрерывного педагогического образования.

7. Рекомендовать Российской академии образования (Никандрову Н.Д.) включить в план важнейших исследований академии на 2001 и последующие годы научные темы, обеспечивающие реализацию основных направлений Программы.

8. Управлению общеобразовательных учреждений и инспектирования (Сауткину В.Ф.) в срок до 15 мая 2001 г. подготовить предложения о составе рабочей группы для разработки проекта программы «Российский учитель».

9. Рекомендовать руководителям органов управления образованием субъектов Российской Федерации:

9.1. Обеспечить доведение Программы до подведомственных образовательных учреждений системы непрерывного педагогического образования и выполнение ее мероприятий.

9.2. Принять активное участие в реализации Программы, осуществить разработку и корректировку соответствующих программ развития регионов, образовательных учреждений, организаций согласно основным направлениям Программы.

10. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя министра В.Д.Шадрикова.

Министр
В.ФИЛИПОВ

**ПРОГРАММА
РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИИ НА 2001—2010 гг.***

Введение (паспорт Программы)

Программа развития педагогического образования России (далее — Программа) является организационной основой государственной политики, проводимой Министерством образования Российской Федерации в области педагогического образования. Программа разработана с учетом положений Национальной доктрины образования в Российской Федерации, Закона Российской Федерации «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральной программы развития образования.

Программа определяет стратегию развития педагогического образования как приоритетной и системообразующей отрасли сферы российского образования.

Основные цели и задачи Программы развиваются соответствующими региональными и муниципальными программами, принимаются во внимание при создании отраслевых программ развития образования. Региональные и муниципальные программы развития педагогического образования создаются с учетом национальных, региональных, социально-экономических, экологических, культурных, демографических, а также других особенностей регионов, влияющих на функционирование системы непрерывного педагогического образования, и направлены на решение вопросов, отнесенных законодательством Российской Федерации в области образования к ведению субъектов Российской Федерации.

Реализация целей Программы обеспечивается посредством как текущего финансирования за счет бюджетов всех уровней, так и дополнительного целевого финансирования непосредственно мероприятий и проектов Программы, направленных на решение задач развития системы педагогического образования на основе достижений науки и техники, за счет средств, выделяемых в рамках Федеральной программы развития образования.

Решение о разработке Программы было принято коллегией Министерства образования Российской Федерации от 14 декабря 1999 г. № 23/1.

* Перечень мероприятий по Программе не приводится.

Государственным заказчиком является Министерство образования Российской Федерации.

Исполнителями и соисполнителями Программы выступают органы государственной власти, государственные органы управления образованием, органы управления образованием субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, учреждения системы педагогического образования различных форм и видов, научно-исследовательские организации.

Цель Программы — развитие исторически сложившейся системы педагогического образования на основе создания правовых, экономических и организационных условий формирования профессионально компетентной, социально активной, творческой личности педагога, повышения качества педагогического образования, оптимизации механизма управления системой педагогического образования при изменении образовательной парадигмы и динамичной социокультурной ситуации.

Программа ориентирована на повышение качества педагогического образования, обновление его содержания и структуры на основе отечественных традиций и современного опыта, обеспечение единства профессионального обучения и воспитания, сбалансированности государственного, общественного и личного приоритетов в системе непрерывного педагогического образования, возрастание роли педагогических образовательных учреждений в решении задач, стоящих перед государством и обществом в новых экономических и социокультурных условиях.

Срок реализации Программы: 2001—2010 гг.

Механизм реализации Программы предусматривает ежегодное формирование рабочих документов:

— перечня первоочередных работ, вытекающих из системы мероприятий Программы, с разграничением функций исполнителей;

— предложений по определению источников и объемов финансирования IV и V разделов перечня мероприятий Программы.

Контроль за реализацией Программы осуществляет Министерство образования Российской Федерации.

**Современное состояние и основные проблемы
педагогического образования**

Педагогическое образование является приоритетным направлением сферы российского образования, которая:

- обеспечивает формирование профессионально компетентной личности педагога, способного самостоятельно и творчески решать профессиональные задачи, осознавать личностную и общественную значимость педагогической деятельности, нести ответственность за ее результаты;

- способствует социальной стабильности и развитию общества;
- определяет качество подготовки кадров для всех сфер функционирования общества и государства.

Система педагогического образования России представляет собой:

- совокупность преемственных профессиональных образовательных программ среднего, высшего и послевузовского педагогического образования;

- сеть взаимодействующих между собой учебных заведений и организаций среднего, высшего и послевузовского педагогического образования;

- федерально-региональную систему управления педагогическим образованием.

Эти особенности позволяют считать ее **системой непрерывного педагогического образования**.

В настоящее время система непрерывного педагогического образования объединяет более 670 образовательных учреждений: 346 педагогических колледжей и училищ (163 педагогических училища и 183 педагогических колледжа), финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации; 55 профессионально-педагогических и индустриально-педагогических колледжей и техникумов; 160 государственных высших учебных заведений [81 педагогический институт и университет, включая 2 профессионально-педагогических вуза, 5 вузов, финансируемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, 3 лингвистических университета, 61 государственный («классический») университет и 30 отраслевых вузов]; 94 образовательных учреждения повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования (Академия повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, 3 института повышения квалификации специалистов начального профессионального образования Минобробразования России, 90 институтов повышения квалификации).

Составной частью системы непрерывного педагогического образования являются филиалы вузов. За последние два года открыто 57 филиалов государственных педагогических вузов.

Внутри системы непрерывного педагогического образования имеют место интеграционные процессы, проявляющиеся в

создании учебно-научно-педагогических комплексов, которые объединяют дошкольные образовательные учреждения, школы, образовательные учреждения начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования.

Финансирование учреждений системы непрерывного педагогического образования осуществляется за счет средств как федерального бюджета, так и предусмотренных бюджетами субъектов Российской Федерации. Из 670 образовательных учреждений системы 445 находятся на финансировании субъектов Российской Федерации.

Система непрерывного педагогического образования ориентирована на один из самых обширных рынков образовательных потребностей и услуг.

По данным на 1998—1999 гг., система непрерывного педагогического образования обеспечивает педагогическими кадрами более 60 тыс. дошкольных образовательных учреждений (4,7 млн обучающихся) и 66,7 тыс. общеобразовательных учреждений различных видов и типов (21,1 млн обучающихся), включая учреждения специального образования; 4 тыс. учреждений начального профессионального образования (1,67 млн обучающихся); 2,65 тыс. учреждений среднего профессионального образования (2,1 млн обучающихся); 8,7 тыс. учреждений дополнительного образования (4,4 млн обучающихся); 587 высших учебных заведений (3,3 млн обучающихся).

В целом система непрерывного педагогического образования готовит педагогические кадры для более чем 140 тыс. образовательных учреждений всех видов и типов, в которых обучаются 37,27 млн чел.

Востребованность выпускников системы непрерывного педагогического образования не ограничивается лишь образовательными учреждениями. Педагоги профессионального обучения запрашиваются учебно-курсовой сетью предприятий и организаций различных министерств и ведомств, в рамках которой ежегодно готовится около 1,7 млн чел. Выпускники системы непрерывного педагогического образования приглашаются на работу центрами по подготовке, переподготовке и повышению квалификации незанятого населения.

Управление системой непрерывного педагогического образования осуществляется Министерством образования Российской Федерации, органами управления образованием субъектов Российской Федерации, а также государственно-общественными, общественными объединениями и организациями, такими как Совет по педагогическому образованию при Министерстве образования Российской Федерации, Учебно-методичес-

кое объединение вузов Российской Федерации по педагогическому образованию, Учебно-методическое объединение средних и высших профессионально-педагогических учебных заведений, ассоциации, советы директоров средних педагогических учебных заведений, Совет директоров средних профессионально-педагогических учебных заведений, Совет директоров образовательных учреждений послевузовского образования. Координацию деятельности педагогических учреждений по вопросам развития педагогического образования осуществляет Совет по педагогическому образованию при Министерстве образования Российской Федерации.

Современная система непрерывного педагогического образования — это динамично развивающаяся система, которую отличают открытость, многоступенчатость, многоуровневость, многофункциональность и гибкость. Показателями развития системы служат постоянное обновление содержания и структуры педагогического образования на всех ступенях и уровнях, совершенствование Классификатора специальностей среднего профессионального педагогического образования и Перечня направлений подготовки и специальностей высшего педагогического образования. В последние годы в этом направлении велась большая работа.

Расширилась номенклатура группы 0300 ОБРАЗОВАНИЕ Классификатора специальностей среднего профессионального образования, введены 9 новых специальностей: 0303 *Иностранный язык*, 0305 *География*, 0317 *Педагогика дополнительного образования*, 0318 *Специальное дошкольное образование*, 0319 *Специальная педагогика в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях*, 0320 *Коррекционная педагогика в начальном образовании*, 0321 *Родной язык и литература*, 0322 *Организация воспитательной деятельности*, 0323 *Адаптивная физическая культура*, по которым с 1998/99 учебного года открыта подготовка кадров.

Осуществлен пересмотр Перечня направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования в части, касающейся педагогического образования. В Перечне направлений подготовки бакалавров и магистров выделена группа ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ, уточнены названия направлений подготовки бакалавров и увеличено их число, расширен список профилей подготовки бакалавров образования, возросло число магистерских программ в области педагогических наук.

Проведена большая работа по оптимизации Перечня специальностей высшего профессионального образования, сокращен

ряд педагогических специальностей, восстановлены специальности *Русский язык и литература*, *Родной язык и литература*, *Иностранный язык*, введена специальность *Педагогика*. Дополнение «по отраслям» обеспечивает адресность подготовки кадров по специальности *Профессиональное обучение*. Приведены в соответствие с ОКСО наименования квалификаций по педагогическим специальностям, расширен их список.

Многое сделано в последнее время по обновлению содержания педагогического образования. Впервые созданы и внедрены государственные образовательные стандарты среднего профессионального педагогического образования, что стало существенным вкладом в решение проблемы обеспечения преемственности подготовки кадров на разных уровнях системы непрерывного педагогического образования. Разработаны и утверждены государственные образовательные стандарты второго поколения по специальностям и направлениям высшего педагогического образования. Их структура и содержание не только отражают специфику подготовки кадров для сферы образования с учетом новейших достижений науки и технологии обучения, но и корреспондируются с государственными образовательными стандартами других областей образования и уровней системы педагогического образования. Принятая модель стандарта способствует реализации принципа преемственности обучения и сохранения единого образовательного пространства в рамках всей системы образования, что усиливает системообразующую функцию педагогического образования. 59 государственных образовательных стандартов по специальностям высшего педагогического образования и 7 направлениям подготовки в группе ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ НАУКИ обеспечивают вариативность высшего педагогического образования, большую ориентированность на удовлетворение потребностей стремительно развивающегося рынка запросов и услуг в сфере образования. Впервые созданы и утверждены 2 варианта государственных образовательных стандартов по педагогическим специальностям, что позволило сохранить практику подготовки учителей для малокомплектной и сельской школ по основной и дополнительной специальностям без увеличения срока обучения. Вместе с тем механизм разработки, апробации и внедрения государственных образовательных стандартов требует корректировки в соответствии с современными тенденциями развития всей системы образования, активными процессами, происходящими в области реформирования школьного образования, динамичными социокультурными и экономическими изменениями в стране. Особое вни-

мание следует обратить на вопросы мониторинга реализации государственных образовательных стандартов для всех уровней педагогического образования.

В последние годы предприняты определенные шаги по созданию и развитию информационной среды в учреждениях системы непрерывного педагогического образования, повышению информационной грамотности педагогов. Достичь этого удалось в результате подготовки учителей по специальности *Информатика*, включения в федеральный блок общих математических и естественно-научных дисциплин государственных образовательных стандартов педагогического образования курсов по информатике, информационным технологиям обучения, разработке научно-методического сопровождения этих предметов, пополнения компьютерного парка и расширения программного обеспечения его в педагогических образовательных учреждениях. Следует признать, что состояние технических средств и программного обеспечения учреждений системы педагогического образования не отвечает уровню требований, необходимых для выполнения задач, стоящих перед учителем в условиях информационной цивилизации.

Развитие системы непрерывного педагогического образования обусловлено расширением и качественным изменением поля профессиональной деятельности педагога, которое диктует необходимость уточнения подходов и принципов формирования и организации содержания образования на всех его ступенях и уровнях. Первостепенным становится решение задач усиления адресности подготовки специалистов, максимальной ориентации на конкретные запросы образовательных учреждений всех типов и субъектов рынка образовательных услуг, сохранения свободы выбора личностью образовательной траектории.

Возрастание роли образования в современной социально-экономической ситуации приводит к тому, что наряду с традиционными функциями педагога (обучение, воспитание, помощь в развитии, оценка, работа с родителями и т.д.) в условиях модернизации образования актуализируются такие профессиональные функции, как прогнозирование, проектирование и организация содержательной и процессуальной сторон образования и социокультурной среды. В современных условиях в большей мере становятся востребованными коммуникативные функции (умение вести социальный диалог, обеспечивать социальное партнерство), связанные с управленческой, экономической, правовой, социальной, культурно-просветительской, экологической

деятельностью и др. При переходе к информационному обществу, характеризующемуся постоянным ростом объемов знаний, все более важным для педагога становится умение вести самостоятельную научно-исследовательскую работу, возрастает значение его профессиональной мотивации.

Приобщение педагога к научно-исследовательской деятельности в системе педагогического образования осуществляется как в рамках проведения собственных научных изысканий, так и в результате участия в научных проектах и программах разного уровня. В системе педагогического образования сегодня сосредоточено до 17 % кандидатов и 12 % докторов наук всей системы высшего образования, на базе педагогических вузов функционирует 150 диссертационных советов. По численности научного потенциала педагогические вузы занимают третье место в системе высшего профессионального образования. Анализ НИР по тематическим планам показывает постепенный рост финансирования научных исследований в области народного образования и педагогики. Но рост этот незначителен, по-прежнему низка активность педагогических учебных заведений в реализации федеральных и отраслевых научных программ. Все это заставляет заострить проблему перспективы научных исследований в системе непрерывного педагогического образования, обратить внимание на необходимость проявления большей активности педагогических учебных заведений в конкурсах научно-исследовательских проектов, разработке перспективных научных тем. Научный потенциал системы педагогического образования способен не только выявить перспективные направления развития науки, но и воплотить их в конкретный научный продукт. Для этого требуется скорректировать тематику научных исследований учреждений педагогического образования, последовательно включать в нее проблемы, связанные с модернизацией образования, добиться большей координации действий.

Повышение требований к качеству педагогического образования становится насущной проблемой и условием развития системы непрерывного педагогического образования, стимулом обновления содержания педагогического образования на основе принципов фундаментальности, универсальности, интегративности, вариативности, преемственности и его практической направленности.

Высокое качество предметной, психолого-педагогической, социогуманитарной и общекультурной подготовки невозможно без усиления роли фундаментальной составляющей, обеспечи-

вающей интеграцию научных достижений из разных областей знаний в образование, при формировании содержания педагогического образования.

Под универсальностью педагогического образования подразумевается полнота набора дисциплин, составляющих базовую подготовку в единстве профессионального и общекультурного компонентов.

Реализация принципа интегративности обеспечивает междисциплинарные связи, ориентацию на формирование целостной картины мира, создаваемой комплексом базовых дисциплин на основе взаимодополнительности содержания и единства цели и требований.

Вариативность образовательных программ, которая позволяет оперативно реагировать на запросы заказчика, учитывать адресность подготовки специалистов для системы образования, достигается за счет гибкого сочетания дисциплин федеральной составляющей с дисциплинами национально-регионального (вузовского) компонента, курсов по выбору и дисциплин специализаций.

Следование принципу преемственности при формировании содержания педагогического образования позволяет реализовать одно из необходимых условий обеспечения непрерывности педагогического образования. Принцип преемственности предполагает достижение общей для всех уровней педагогического образования цели — качественной подготовки кадров на основе согласования концептуальных подходов при определении требований к уровню и содержанию теоретической и практической подготовки специалистов для сферы образования.

Соблюдение всех вышеперечисленных принципов будет иметь смысл в том случае, если они будут соотнесены с запросами рынка образовательных услуг, заказчика и потребителя, а это возможно при условии соблюдения принципа практической направленности педагогического образования.

Отмечая в целом динамику развития системы непрерывного педагогического образования, следует признать наличие следующих **проблем**, обусловленных как внешними факторами, так и внутренними особенностями современного этапа ее деятельности:

- снижение престижности педагогического образования, понижение социального статуса педагога;

- отсутствие концепции непрерывного педагогического образования, нормативно-правовой базы и экономических механизмов ее реализации;

- неразработанность научных и научно-методических основ диагностики качества педагогического образования; отсутствие эффективного механизма повышения качества подготовки педагогических кадров;

- наличие противоречий между содержанием современного педагогического образования и требованиями, предъявляемыми в настоящее время школой, обществом и государством к личности и уровню профессиональной компетентности педагога;

- несогласованность методологических подходов при создании и реализации преемственных государственных образовательных стандартов и программ для всех уровней и ступеней педагогического образования, механизма их мониторинга;

- отсутствие теоретически обоснованных и практически апробированных подходов, научно-методического обеспечения подготовки специалистов по образовательным областям базисного учебного плана общеобразовательной (основной) и профилям (средней) школы, ориентированных на работу в условиях малокомплектной и сельской школ, а также на преподавание в профильных классах;

- необходимость создания научно-методического обеспечения и разработки педтехнологий подготовки педагогов к ведению учебно-воспитательной работы с разновозрастными коллективами;

- отсутствие научно обоснованного долгосрочного прогноза потребностей рынка образовательных услуг, запросов личности и общества;

- несоответствие механизма разработки, апробации и внедрения государственных образовательных стандартов всех уровней непрерывного педагогического образования современным тенденциям развития образования и общества;

- слабая материально-техническая база и недостаточное программное и научно-методическое обеспечение информационной подготовки педагогических кадров;

- нескоординированность тематики научных исследований в учреждениях системы педагогического образования, низкая активность педагогических учреждений в конкурсах научных проектов, недостаточный уровень поддержки и стимулирования фундаментальных и прикладных исследований, развития научных школ и научных направлений в системе педагогического образования.

Выявленные проблемы позволяют определить следующие *основные направления и связанные с ними задачи развития системы непрерывного педагогического образования:*

I. Совершенствование содержания и обеспечение качества педагогического образования:

— усиление взаимосвязей системы педагогического образования и потребностей общества;

— улучшение качества подготовки педагогических кадров для работы в условиях вариативных образовательных программ и учебников, профильного обучения в 12-летней общеобразовательной школе;

— разработка научных основ и научно-практических методов диагностики качества педагогического образования, создание условий для обеспечения функционирования механизма контроля качества подготовки педагогических кадров;

— разработка преемственных федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов и профессиональных образовательных программ различных уровней;

— обеспечение преемственности содержания педагогического образования, средств, форм и методов обучения и воспитания на всех уровнях и ступенях системы непрерывного педагогического образования;

— разработка теоретических, научно-методических и практических подходов к подготовке педагогических кадров, ориентированных на работу в условиях малокомплектной и сельской школы; создание условий для их реализации; разработка педагогических технологий подготовки педагога к ведению учебно-воспитательной работы с разновозрастными коллективами;

— развитие материально-технической базы и научно-методического сопровождения, обеспечивающих повышение уровня информационной культуры в системе непрерывного педагогического образования; стимулирование разработки и внедрения новых информационных технологий в процесс подготовки педагогических кадров, управления и функционирования системы непрерывного педагогического образования;

— совершенствование системы государственной аттестации педагогических и руководящих кадров системы непрерывного педагогического образования.

II. Ресурсное, материально-техническое и нормативно-правовое обеспечение учреждений педагогического образования:

— обеспечение приоритетного развития системы непрерывного педагогического образования в государстве и обществе;

— совершенствование нормативно-правовой базы в области непрерывного педагогического образования;

— формирование экономических механизмов развития системы непрерывного педагогического образования;

— совершенствование государственной и социальной защиты работников системы непрерывного педагогического образования, как обучающихся, так и выпускников, работающих в общеобразовательных учреждениях.

III. Совершенствование управления системой непрерывного педагогического образования:

— разработка теоретических основ и научно-методического обеспечения осуществления управленческого мониторинга состояния системы непрерывного педагогического образования, совершенствование методов и механизмов прогнозирования ее развития;

— проведение мониторинга состояния обеспечения системы непрерывного педагогического образования учебной литературой, мультимедийными и другими средствами обучения;

— создание концепции оптимизации структуры управления системой непрерывного педагогического образования.

IV. Организация конференций, семинаров, совещаний, курсов повышения квалификации:

— подготовка и проведение конгрессов, симпозиумов, конференций, совещаний, семинаров по проблемам непрерывного педагогического образования;

— создание нормативно-правовой и финансовой базы для проведения конкурсов, олимпиад и других мероприятий, направленных на повышение престижа педагогической профессии, повышение социального статуса педагога.

V. Подготовка изданий для системы педагогического образования и освещение вопросов педагогического образования в СМИ:

— разработка механизма формирования и реализации программы учебного книгоиздания для системы непрерывного педагогического образования;

— организация работ, связанных с созданием научно-методического обеспечения системы непрерывного педагогического образования, включая подготовку мультимедийных средств обучения;

— совершенствование системы оценки качества и сертификации научно-методического, учебно-методического обеспечения, средств обучения, включая мультимедийные, и образовательных услуг для системы непрерывного педагогического образования;

— разработка системы мероприятий поддержки и развития профессиональных изданий в системе непрерывного педагогического образования.

Ожидаемые результаты от реализации Программы

Реализация Программы развития системы непрерывного педагогического образования позволит обеспечить:

— достижение заданного качества педагогического образования, повышение конкурентоспособности и профессиональной мобильности выпускников педагогических учебных заведений на рынке труда;

— совершенствование содержания педагогического образования, его преемственность на всех уровнях и ступенях, углубление фундаментальности и усиление профессиональной направленности;

— подготовку педагогических кадров к продуктивной профессиональной деятельности в условиях модернизации образования, перехода к 12-летнему общему среднему образованию, профилизации образования, углубления вариативности и индивидуализации образования, работы с одаренными детьми и детьми с недостатками в умственном и физическом развитии, работы с разновозрастными классными коллективами в сельских малокомплектных и малочисленных школах, расширения дистанционного образования;

— интенсификацию и индивидуализацию обучения, реализацию современных технологий обучения, в том числе информационных, развитие у студентов культуры самообразования, самоорганизации и самоконтроля;

— развитие научно-исследовательской деятельности научных школ, научно-технической базы учреждений системы непрерывного педагогического образования, интеграцию науки и образования, реализацию инновационных проектов и программ;

— повышение качества и увеличение наименований изданий учебной, научной и методической литературы в области педагогического образования;

— восстановление и укрепление престижа педагогической профессии, усиление государственной и социальной поддерж-

ки работников и учащихся системы непрерывного педагогического образования;

— укрепление и развитие материально-технической базы и ресурсного обеспечения системы непрерывного педагогического образования;

— совершенствование системы подготовки и переподготовки работников сферы управления образованием, педагогических кадров учреждений образования;

— формирование общенационального независимого института оценки эффективности деятельности системы непрерывного педагогического образования;

— создание мониторинга качества педагогического образования, единого информационного пространства системы непрерывного педагогического образования;

— расширение многоканального финансирования образовательных и научно-исследовательских учреждений, обучающихся и работников системы непрерывного педагогического образования.

«Бюллетень Министерства образования
Российской Федерации». 2001. № 8

Министерство образования Российской Федерации
ПРИКАЗ
от 21 мая 2001 г. № 2093
г. Москва

Зарегистрировано в Минюсте РФ 27 июня 2001 г.
Регистрационный № 2767

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ
О ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТА
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СТРУКТУРЫ
И СОДЕРЖАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2001 г. № 224 «О проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования» **п р и к а з ы в а ю**:

1. Утвердить прилагаемое Положение о порядке проведения эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования.

2. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на первого заместителя министра А.Ф.Киселева.

Министр
В.ФИЛИППОВ

**ПОЛОЖЕНИЕ
О ПОРЯДКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТА
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СТРУКТУРЫ
И СОДЕРЖАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

1. Настоящее Положение определяет правила проведения эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования (далее — эксперимент).

2. Аprobация структуры и содержания общего образования проводится во всех или отдельных классах аккредитованных общеобразовательных учреждений, изъявивших желание принять участие в эксперименте.

Общеобразовательные учреждения, классы, участвующие в эксперименте, считаются федеральными экспериментальными площадками.

3. Нормативные сроки освоения общеобразовательных программ по ступеням общего образования в общеобразовательных учреждениях (классах), участвующих в эксперименте, следующие:

I ступень (начальное общее образование) — 4 года;

II ступень (основное общее образование) — 5—6 лет;

III ступень (среднее (полное) общее образование) — 2 года.

4. В ходе эксперимента апробируются варианты экспериментального базисного учебного плана, новые общеобразовательные программы, учебно-методические комплекты, современные подходы к оценке качества подготовки обучающихся, формы организации образовательного процесса, здоровьесберегающие педагогические технологии.

5. Эксперимент начинается с 1 сентября 2001 г. и осуществляется поэтапно (по учебным годам, классам и ступеням общего образования):

2001/2002 учебный год — 1-й класс (I ступень общего образования),

10 класс (III ступень общего образования);

2002/2003 учебный год — 2-й класс (I ступень общего образования),

5-й, 7-й классы (II ступень общего образования),

11-й класс (III ступень общего образования),

продолжается эксперимент в 1-м, 10-м классах;

2003/2004 учебный год — 3-й класс (I ступень общего образования),

6-й, 8-й классы (II ступень общего образования),

продолжается эксперимент в 1—2, 5, 7, 10—11-м классах;

2004/2005 учебный год — 4-й класс (I ступень общего образования),

9-й класс (II ступень общего образования),

продолжается эксперимент в 1—3, 5—8, 10—11-м классах;

2005/2006 учебный год — 10-й класс (II ступень общего образования),

производится перенумерация классов III ступени общего образования: 10-й класс становится 11-м, 11-й — 12-м;

2006/2007, 2007/2008 учебные годы — профильное обучение в 11—12-м классах (III ступень общего образования) обучающихся на II ступени общего образования по общеобразовательной программе, нормативный срок освоения которой — 6 лет.

6. Эксперимент организует и проводит Министерство образования Российской Федерации совместно с Российской академией образования, органами управления образованием различных уровней, образовательными учреждениями повышения квалификации педагогических работников, аккредитованными общеобразовательными учреждениями, изъявившими желание участвовать в эксперименте и включенными в перечень экспериментальных общеобразовательных учреждений.

7. Министерство образования Российской Федерации и Российская академия образования обеспечивают научно-методическое сопровождение эксперимента; разрабатывают новые примерные общеобразовательные учебные программы; анализируют данные о проведении эксперимента и экспериментальные материалы.

Министерство образования Российской Федерации:

ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации доклад о ходе эксперимента;

утверждает перечень субъектов Российской Федерации, количество общеобразовательных учреждений, педагогических работников и обучающихся, участвующих в эксперименте;

совместно с Российской академией образования подготавливает учебную и методическую литературу в печатном и электронном видах для общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте;

совместно с Академией повышения квалификации и переподготовки работников образования Минобразования России создает программы повышения квалификации педагогических работников общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте; организует повышение квалификации координаторов эксперимента из субъектов Российской Федерации;

руководит экспериментом, организует обсуждение хода и результатов эксперимента на заседаниях коллегии и Федерального координационного совета по общему образованию.

8. Органы управления образованием субъектов Российской Федерации:

осуществляют взаимодействие с Минобразованием России по проведению эксперимента, назначают координаторов эксперимента в субъекте Российской Федерации;

определяют и представляют в Минобразованием России перечень и количество общеобразовательных учреждений, количество обучающихся и педагогических работников, участвующих в эксперименте (по согласованию с общеобразовательными учреждениями);

участвуют в научно-методическом обеспечении эксперимента и координируют его проведение в общеобразовательных учреждениях (классах), участвующих в эксперименте;

совместно с образовательными учреждениями повышения квалификации педагогических работников организуют курсы повышения квалификации педагогических работников общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте;

обеспечивают общеобразовательные учреждения (классы), участвующие в эксперименте, учебниками и пособиями в соответствии с подготовленным Минобразованием России перечнем учебников, которые используются в ходе эксперимента;

принимают меры по выделению средств на повышение квалификации педагогических работников общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте;

направляют в Минобразование России научно-методические материалы, аналитические отчеты о ходе и результатах проведения эксперимента.

9. Общеобразовательные учреждения:

принимают решение об участии в эксперименте и информируют об этом орган управления образованием субъекта Российской Федерации;

создают необходимые условия для проведения эксперимента, повышения квалификации педагогических работников по вопросам проведения эксперимента;

организуют образовательный процесс и методическую работу с учетом проведения эксперимента;

осуществляют выбор вариантов экспериментального базисного учебного плана;

устанавливают штатное расписание, распределение должностных обязанностей, надбавок и доплат к должностным ок-

ладам и ставкам заработной платы работников учреждения с учетом специфики экспериментальной работы в пределах фонда оплаты труда, выделенного учреждению;

направляют ежегодный отчет о ходе эксперимента в орган управления образованием субъекта Российской Федерации.

10. Педагогические работники общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте:

осуществляют образовательный процесс в соответствии с новым содержанием общего образования;

проходят курсы повышения квалификации по организации и проведению эксперимента в образовательных учреждениях повышения квалификации педагогических работников;

вносят предложения по совершенствованию образовательного процесса в ходе эксперимента;

имеют право на получение методической помощи по организации и проведению эксперимента;

используют педагогические технологии, способствующие сохранению и укреплению здоровья детей;

осуществляют научно-методическую работу, связанную с проведением эксперимента, представляют отчеты о ходе и результатах эксперимента руководителю общеобразовательного учреждения.

11. Решение об участии обучающегося в эксперименте принимают его родители (иные законные представители).

В случае отказа от участия в эксперименте обучающийся по заявлению родителей (иных законных представителей) может быть переведен в класс, не участвующий в эксперименте (при отсутствии такого класса — в другое аккредитованное общеобразовательное учреждение, не участвующее в эксперименте).

12. Родители (иные законные представители) обучающихся и обучающиеся общеобразовательных учреждений (классов), участвующих в эксперименте, имеют право знакомиться с порядком проведения и содержанием экспериментальной работы, давать предложения по совершенствованию образовательного процесса в ходе эксперимента.

«Российская газета». 2001. 3 июля

Министерство образования Российской Федерации

ПРИКАЗ

от 2 июля 2001 г. № 2574

Зарегистрировано в Минюсте РФ 4 сентября 2001 г.

Регистрационный № 2921

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ АККРЕДИТАЦИИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ)**

На основании Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13.01.1996 г. № 12-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150), Постановления Правительства Российской Федерации от 03.03.2001 г. № 160 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 11, ст. 1034) и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 г. № 258 «Об утверждении Положения о Министерстве образования Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 14, ст. 1496) **п р и к а з ы в а ю**:

1. Утвердить прилагаемое Положение о государственной аккредитации образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения).

2. Считать утратившими силу п. 1, 2, 3, 5 Постановления Госкомвуза России от 30.11.1994 г. № 6 «Об утверждении Временного положения о государственной аккредитации учреждений среднего и высшего профессионального образования в Российской Федерации» (зарегистрировано Министерством юстиции Российской Федерации от 20.01.1995 г. № 781).

3. Управлению лицензирования, аккредитации и аттестации (В.И.Кружалину) в срок до 01.09.2001 разработать и представить на утверждение план мероприятий по реализации настоящего Приказа.

4. Контроль за исполнением Приказа возложить на заместителя министра В.Д.Шадрикова.

**Министр
В.ФИЛИПНОВ**

**ПОЛОЖЕНИЕ
О ГОСУДАРСТВЕННОЙ АККРЕДИТАЦИИ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
СРЕДНЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
(СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ)**

1. Общие положения

1.1. Настоящее Положение в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» и Типовым положением об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении) определяет цели, принципы, организацию и порядок проведения государственной аккредитации (далее — аккредитация) образовательного учреждения среднего профессионального образования (среднего специального учебного заведения) (далее — образовательное учреждение) независимо от ведомственной подчиненности и организационно-правовой формы.

1.2. Настоящее Положение распространяется на образовательные учреждения, созданные и действующие в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования, имеющие лицензию на право ведения образовательной деятельности в сфере среднего профессионального образования и заключение по аттестации (аттестационное заключение), выданное государственным органом, проводившим аттестацию.

1.3. Целью аккредитации образовательного учреждения является установление (подтверждение) его государственного статуса (далее — статус) по типу (образовательное учреждение среднего профессионального образования) и виду (техникум / училище / колледж) с установлением перечня профессиональных образовательных программ, по которым образовательное учреждение имеет право на выдачу выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования (далее — аккредитованные программы).

1.4. Основными принципами аккредитации являются ее государственный характер, добровольность и открытость.

1.5. Аккредитация образовательных учреждений проводится государственными органами управления образованием (далее — аккредитационный орган):

а) государственных образовательных учреждений федерального подчинения — федеральным (центральным) органом управления образованием и федеральными ведомственными органами управления образованием или по их доверенности госу-

дарственными органами управления образования субъектов Российской Федерации;

б) муниципальных и государственных образовательных учреждений подчинения субъектов Российской Федерации — государственными органами управления образованием субъектов Российской Федерации;

в) негосударственных образовательных учреждений — федеральным (центральным) органом управления образованием или по его доверенности государственными органами управления образования субъектов Российской Федерации.

1.6. Установление (подтверждение) государственного статуса образовательного учреждения по типу (образовательное учреждение среднего профессионального образования) осуществляется аккредитационным органом на основании заключения по его аттестации, устанавливающего соответствие содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям государственного образовательного стандарта.

1.7. Установление (подтверждение) государственного статуса образовательного учреждения по виду (техникум / училище / колледж) осуществляется аккредитационным органом на основании деятельности образовательного учреждения и в соответствии с критериями аккредитации для образовательных учреждений среднего профессионального образования различных видов.

Основные показатели деятельности и критерии аккредитации образовательных учреждений, независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовых форм, устанавливает федеральный (центральный) орган управления образованием.

Аккредитационный орган по согласованию с федеральным (центральным) органом управления образованием может устанавливать дополнительные показатели деятельности образовательного учреждения и критерии аккредитации.

1.8. Информационно-методическое сопровождение процедуры государственной аккредитации на федеральном уровне осуществляет федеральный (центральный) орган управления образованием.

С целью обеспечения объективности критериальных значений основных показателей деятельности образовательных учреждений федеральный (центральный) орган управления образованием на основании данных, представляемых образовательными учреждениями, формирует центральный банк данных государственной аккредитации, включающий сведения о деятельности образовательных учреждений.

2. Порядок аккредитации, принятие решения и оформление свидетельства о государственной аккредитации

2.1. Для проведения аккредитации руководитель образовательного учреждения направляет в аккредитационный орган заявление (приложение). К заявлению прилагаются копия аттестационного заключения, выписка из решения совета образовательного учреждения о подаче заявления на аккредитацию и сведения по показателям деятельности образовательного учреждения.

2.2. Документы, представленные образовательным учреждением для аккредитации, регистрируются аккредитационным органом.

Представление неполного комплекта документов, предусмотренных п. 2.1 настоящего Положения, является основанием для отказа образовательному учреждению в приеме заявления. Период предварительного рассмотрения документов аккредитационным органом не должен превышать двух недель с момента их регистрации.

Документы образовательного учреждения, принятые аккредитационным органом для рассмотрения вопроса об аккредитации, хранятся в течение срока действия аккредитации.

Период рассмотрения принятых аккредитационным органом документов образовательного учреждения не должен превышать четырех месяцев с момента регистрации до принятия решения по аккредитации.

Образовательное учреждение имеет право на отзыв заявления об аккредитации до принятия решения по аккредитации аккредитационным органом.

2.3. Вопросы аккредитации рассматриваются аккредитационным органом коллегиально. Персональный состав лиц, участвующих в рассмотрении вопроса об аккредитации образовательного учреждения, устанавливается аккредитационным органом. В их число могут входить руководители образовательных учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе среднего профессионального образования.

2.4. Решение об аккредитации образовательного учреждения утверждается распорядительным документом аккредитационного органа, на основании которого образовательному

учреждению выдается свидетельство о государственной аккредитации (далее — свидетельство).

Образовательные учреждения аккредитуются на срок не более срока действия аттестации.

2.5. Свидетельство является документом, подтверждающим государственный статус образовательного учреждения, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников по аккредитованным образовательным программам требованиям государственных образовательных стандартов, право на выдачу выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования по аккредитованным образовательным программам.

2.6. Федеральный (центральный) орган управления образованием утверждает форму бланка свидетельства и приложения к нему, обеспечивает изготовление, учет и хранение бланков. Бланк свидетельства является документом, подлежащим строгому учету, имеет степень защищенности на уровне ценной бумаги на предъявителя, учетную серию и номер.

2.7. В свидетельстве указываются регистрационный номер, дата выдачи и срок действия свидетельства, местонахождение (юридический адрес) образовательного учреждения и его полное наименование. Наименование образовательного учреждения должно содержать указание на организационно-правовую форму, вид и профиль подготовки специалистов. Если в наименовании образовательного учреждения употребляется специальное название (например, «школа»), наряду с ним указывается вид образовательного учреждения.

В приложении к свидетельству указываются аккредитованные программы всех уровней образования, реализуемые образовательным учреждением, а также квалификации, которые будут присваиваться выпускникам, наименования и местонахождение филиалов, перечень аккредитованных программ, реализуемых в каждом филиале.

Свидетельство без приложения недействительно.

Свидетельство и приложение (приложения) подписываются руководителем аккредитационного органа и заверяются печатью этого органа.

2.8. Если при аккредитации устанавливается, что статус образовательного учреждения отличается от указанного в его наименовании, образовательному учреждению направляется копия распорядительного документа аккредитационного органа об аккредитации, на основании которого образовательное учреждение вносит изменения в наименование и учредитель-

ные документы. В этом случае образовательному учреждению может выдаваться на срок не более шести месяцев свидетельство с указанием его прежнего наименования. Такое свидетельство дает образовательному учреждению на соответствующий срок все права образовательного учреждения, имеющего государственную аккредитацию. Свидетельство на полный срок аккредитации выдается образовательному учреждению на основании заявления и учредительных документов с наименованием образовательного учреждения, приведенным в соответствие с установленным аккредитационным статусом.

2.9. Копия свидетельства направляется аккредитационным органом в федеральный (центральный) орган управления образованием в течение двух недель с момента его выдачи.

2.10. Свидетельство действительно в течение срока действия аккредитации, после чего оно утрачивает силу.

Возобновление действия свидетельства осуществляется в том же порядке, что и его получение.

2.11. Филиал проходит аккредитацию в составе образовательного учреждения, структурным подразделением которого он является, в случае наличия у филиала положительного аттестационного заключения на момент прохождения государственной аккредитации образовательным учреждением.

2.12. Руководитель образовательного учреждения заверяет копию свидетельства с приложением (приложениями) и передает его руководителю филиала.

2.13. Аккредитация образовательных программ образовательного учреждения или филиала, по которым аттестация осуществлена в период действия свидетельства, проводится на основании заключения по аттестации. Внесение в свидетельство дополнений, касающихся аккредитованных программ образовательного учреждения или филиала, оформляется соответствующим приложением к свидетельству.

2.14. Аккредитационный орган своим распорядительным документом может приостановить действие выданного им свидетельства полностью или по отдельным, указанным в приложении к свидетельству, образовательным программам в случае:

а) представления учредителем (учредителями) или органом, осуществляющим полномочия учредителя, соответствующего заявления;

б) обнаружения недостоверных данных в документах, представленных для аккредитации;

в) нарушения образовательным учреждением требований законодательства Российской Федерации в области образования;

г) приостановления действия лицензии либо аннулирования ее; д) получения отрицательного заключения по результатам аттестации, проведенной в период действия свидетельства; е) предъявления рекламации государственного органа, проводившего аттестацию образовательного учреждения.

Повторная в течение двух лет рекламация государственного органа, осуществляющего аттестацию образовательных учреждений, автоматически влечет за собой лишение образовательного учреждения аккредитации (ст. 38 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13.01.1996 № 12-ФЗ).

В случае устранения нарушений, повлекших за собой приостановление действия свидетельства, его действие по решению аккредитационного органа возобновляется.

Соответствующие распорядительные документы аккредитационного органа доводятся до сведения образовательного учреждения, федерального (центрального) органа управления образованием, учредителя (учредителей) или органа, исполняющего полномочия учредителя, и органа управления образованием субъекта Российской Федерации, на территории которого находится образовательное учреждение.

2.15. При реорганизации или ликвидации образовательного учреждения (изменении организационно-правовой формы, статуса) свидетельство утрачивает силу.

2.16. При утрате свидетельства, изменении наименования, местонахождения (юридического адреса) допускается переоформление свидетельства, которое осуществляется аккредитационным органом на основании заявления образовательного учреждения и соответствующих документов, подтверждающих эти изменения.

2.17. Сведения об образовательных учреждениях, прошедших аккредитацию, вносятся федеральным (центральным) органом управления образованием в реестр аккредитованных образовательных учреждений (далее — реестр).

Все изменения, связанные с аннулированием, возобновлением, переоформлением свидетельства, доводятся аккредитационным органом до сведения федерального (центрального) органа управления образованием для внесения изменений в реестр.

2.18. Решение об аккредитации образовательного учреждения или об отказе в его аккредитации может быть обжаловано в суде в установленном законодательством порядке.

2.19. Сведения об образовательных учреждениях, внесенных в реестр, изменениях в реестре публикуются в средствах массовой информации.

ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОБРАЗОВАНИЯ

1—2 октября 2001 г. в г.Саранске прошла 3-я Всероссийская научно-практическая конференция «Интеграция региональных систем образования». Ее учредителями выступили Министерство образования Российской Федерации, Мордовский государственный университет и Региональный учебный округ при Мордовском государственном университете. В работе конференции приняли участие представители министерств образования России и Республики Мордовия, работники системы образования, ученые из Москвы, Рязани, Йошкар-Олы, Саранска.

Открыл конференцию ректор Мордовского государственного университета профессор **Н.П.Макаркин**. Он отметил, что эта конференция проходит в дни 70-летия Мордовского университета, поздравил его преподавателей, сотрудников с юбилеем и пожелал участникам конференции плодотворной работы.

На пленарном заседании обсуждались актуальные проблемы интеграции региональных систем образования. Ректор Московского государственного университета **В.А.Садовничий** говорил о необходимости развития всесторонних партнерских отношений между российскими вузами. По его мнению, Россию сегодня нельзя представить вне сложившейся системы образования, которая позволила университетам стать не просто учебными заведениями, а частью культуры. Современные реформы системы образования — это прежде всего ее развитие изнутри, но ни в коем случае не реформы «сверху», которые заранее обречены на неудачу, ибо система образования, по мнению выступающего, самодостаточна.

Заместитель Председателя Правительства Республики Мордовия **В.В.Конаков** отметил важность укрепления материально-технической базы учебных заведений всех уровней. Особенно это касается сельских школ, на которые правительство республики в последнее время обращает особое внимание. Построено 7 новых школ, все сельские школы (а их в Мордовии около 700) обеспечены компьютерами. Работа в этом направлении будет продолжаться, так как, по выражению В.В.Конакова, кто открывает школы, тот закрывает тюрьмы.

Начальник Управления высшего профессионального образования Министерства образования Российской Федерации **Ю.А.Новиков** в своем выступлении сказал, что университеты помимо образовательных и научных центров являются сегодня центрами организации научно-методической работы. При этом

интеллектуальный и кадровый потенциал высшей школы обеспечивает высокое качество современного образования.

Заместитель министра образования Республики Мордовия **И.И.Карпов** отметил важность и перспективность интеграции учебных заведений в единый образовательный комплекс в рамках регионального учебного округа. Выступающий весьма критично отнесся к концепции реформирования российской сельской школы.

По мнению директора НИИ регионологии при Мордовском государственном университете **А.И.Сухарева**, правительства субъектов федерации должны выступить соучредителями региональных образовательных комплексов. В данном вопросе необходимо встречное движение, а именно: государство «возвращается» в образование, а образование становится неотъемлемой частью гражданского общества, одним из важнейших механизмов его формирования. Такое движение будет базой для развития социального партнерства. Учебный округ есть не механическое объединение учебных заведений различного уровня, а их интеграция на основе университетизации отечественной системы образования, т.е. ее фундаментализации.

Далее конференция продолжила работу в секциях «Системы образования: проблемы организации и функционирования университетских комплексов, формирование и развитие муниципальных и региональных комплексов образовательных учреждений», «Абитуриент XXI века: диагностика и мониторинг общего профессионального образования, выпускные и вступительные испытания, «единый экзамен», профориентация», «Национально-региональный компонент образования», «Интеграция в образовательном процессе: преемственность и непрерывность образования, межпредметная интеграция, интеграция между специальностями в профессиональном образовании», «Философия и методология образования». В рамках работы конференции прошел научно-методический семинар «Межкультурная коммуникация и преподавание немецкого языка».

В выступлениях всех участников конференции звучали теплые слова поздравлений в адрес преподавателей и сотрудников университета по случаю 70-летнего юбилея вуза. Редакция журнала «Регионология» искренне присоединяется к ним.

Работа конференции завершилась принятием рекомендаций.

РЕКОМЕНДАЦИИ

3-й Всероссийской научно-практической конференции «Интеграция региональных систем образования»

г. Саранск

1—2 октября 2001 г.

В г. Саранске на базе Регионального учебного округа при Мордовском государственном университете им. Н.П.Огарева 1—2 октября 2001 г. состоялась 3-я Всероссийская научно-практическая конференция «Интеграция региональных систем образования». В ее работе приняли участие представители педагогической общественности около 10 регионов Российской Федерации. На пленарное и пять секционных заседаний: «Системы образования», «Абитуриент XXI в.», «Национально-региональный компонент образования», «Интеграция в образовательном процессе», «Философия и методология образования» было представлено более 70 докладов. Кроме того, в рамках конференции прошли видеоконференция с участием Ульяновского и Чувашского университетов, научно-методический семинар «Межкультурная коммуникация и преподавание немецкого языка».

Участники конференции отмечают, что одним из важных направлений модернизации отечественного образования является создание в субъектах Российской Федерации современных целостных систем образования как основы гармоничного цивилизованного развития региональных социумов. Формирование региональных систем, объединяющих образовательные учреждения всех уровней, направлений и ведомств, составляет одну из приоритетных задач современной региональной политики в области образования. При решении этой задачи должно обеспечиваться оптимальное сочетание механизмов административной и академической интеграции образовательных учреждений. В последние годы оба направления интеграции получили заметное развитие. В субъектах Российской Федерации в структуре исполнительной власти создаются специальные органы управления образованием, которые координируют и направляют работу образовательных учреждений независимо от их ведомственной принадлежности. Академическая интеграция обеспечивается путем создания советов, заключения договоров между учебными заведениями, а в последние годы в регионах с этой целью начали формироваться региональные учебные округа.

Многолетний опыт становления и развития Регионального учебного округа при Мордовском государственном университе-

те, аналогичных структур в ряде других регионов дал основание сделать вывод о том, что одной из наиболее перспективных форм интеграции региональных систем образования является создание и развитие университетских комплексов. В субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт по формированию и организации деятельности университетских комплексов различных организационно-правовых форм. В настоящее время утвердились основные признаки университетских комплексов. Это обеспечение единства учебной, научной и инновационной деятельности; существенное влияние университета на культурную, социальную и экономическую жизнь региона; реализация взаимосвязанных образовательных программ различных уровней и направлений. Развитие университетских комплексов позволит:

- повысить эффективность использования материальных и кадровых ресурсов, обеспечить более быструю и гибкую адаптацию системы образования к изменениям рынка труда;
- реализовать крупные программы и проекты технологического, экономического и социального характера, имеющие региональный и межрегиональный масштаб;
- создавать региональные информационные сети, образовательным учреждениям более полно осуществлять функции сохранения и развития культуры, национального языка в условиях федеративного многонационального государства.

Свидетельством большого внимания Министерства образования РФ к проблемам университетских комплексов является то, что в 2001 г. оно присвоило статус федеральной экспериментальной площадки четырем вузам: Мордовскому университету — по проблеме «Региональный учебный округ при Мордовском университете — системообразующий элемент региональной системы образования», Казанскому государственному университету, Казанскому государственному техническому университету и Казанскому государственному технологическому университету — по проблеме «Система университетских комплексов Республики Татарстан». НИИ регионалогии при Мордовском университете Минобразованием России поручена разработка проекта «Модели и механизмы создания и развития университетских комплексов как академических и социокультурных центров».

Развитию комплексов уделяют внимание и региональные органы управления. Подтверждением этого служит, например, тот факт, что Правительство Республики Мордовия уже второй год выделяет в республиканском бюджете отдельной стро-

кой средства на поддержку деятельности Регионального учебного округа. Для решения интеграционных проблем в Мордовском университете создана научно-исследовательская лаборатория «Интеграция образования».

Проблемы интеграции региональных систем образования регулярно освещаются в издаваемом РУО при Мордовском университете федеральном научно-методическом журнале «Интеграция образования». По этим же проблемам в г. Саранске были проведены три всероссийские научно-практические конференции.

Учитывая изложенное, конференция **рекомендует**:

1. Одобрить основные положения Концепции модернизации отечественной системы образования, рассмотренной Государственным Советом при Президенте Российской Федерации.

2. Одобрить опыт субъектов Российской Федерации по формированию образовательных, в том числе университетских, комплексов, ориентированных на ведущую роль в формировании современных целостных региональных систем образования как основы гармоничного цивилизованного развития региональных социумов.

3. Просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поддержать предложенное Правительством Российской Федерации увеличение в 2002 г. бюджетных ассигнований на функционирование и развитие образования.

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.

5. Активизировать исследования по различным вопросам интеграции региональных систем образования:

— продолжить работу над концептуальными основами интеграции образовательных систем в регионах с ориентацией на модернизацию содержания и разработку методов повышения качества общего и профессионального образования, реализацию принципов преемственности и непрерывности образования;

— более активно включиться в разработку современных систем отбора абитуриентов, систем мониторинга качества образования, формирование региональной системы работы с одаренными детьми и молодежью;

— просить Минобразование России увеличить в 2002 г. ассигнования на разработку проблем развития интеграционных процессов в региональных системах образования, в частности, обратить особое внимание на организацию и проведение ис-

следований по теме «Университетские комплексы как ведущие федерально-региональные центры образования, науки, культуры и наукоемких технологий» в рамках отраслевой программы «Научное, научно-методическое, материально-техническое и информационное обеспечение системы образования»;

— просить Министерство образования РФ и органы управления регионов России поддержать (в том числе материально) организацию исследовательских подразделений, нацеленных на решение интеграционных процессов в образовании.

6. Считать приоритетными направлениями в развитии университетских комплексов:

в академической деятельности — научно-методическое обеспечение интеграционных процессов в общем и профессиональном образовании;

в социокультурной деятельности — укрепление взаимодействия, социального партнерства со всеми структурами региональных социумов;

в сфере государственно-общественного управления образованием — поиск путей преодоления межведомственной разобщенности структур управления образовательными учреждениями, повышения роли академического самоуправления и участия субъектов гражданского общества в реализации процессов совершенствования образования.

7. Одной из наиболее важных задач образовательных учреждений и педагогической общественности считать участие в формировании и развитии муниципальных и региональных комплексов образовательных учреждений, особенно в сельской местности.

8. Редакциям периодических изданий системы Минобразования России активнее пропагандировать реальную практику и научно-методические разработки по проблемам интеграции региональных систем образования. Шире использовать в качестве ведущего информационного издания по проблемам формирования и функционирования образовательных (университетских) комплексов журнал «Интеграция образования», издаваемый Региональным учебным округом при Мордовском государственном университете им. Н.П.Огарева. Предложить редакциям журнала «Интеграция образования» публиковать материалы по этой проблеме в приоритетном порядке.

КОНЦЕПЦИЯ НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

Введение

Модернизация производства и всех сфер социальной жизни с целью создания необходимых условий для благосостояния и свободного развития каждого гражданина страны составляет сущность стратегии российского государства на первое десятилетие XXI в.

Как показывает мировой опыт, основными средствами модернизации современного производства являются научно-технический прогресс, интеллектуализация и инновационное развитие основных факторов производства. От 70 до 80 % прироста валового внутреннего продукта ведущих стран мира приходится на долю новых или усовершенствованных технологий, продукцию и оборудование, содержащие новые научные решения.

Инновационная активность российских предприятий и отраслей стала важнейшим рычагом повышения конкурентоспособности продукции на отечественном и мировом рынках. Переход от современного к новейшему технологическому укладу с использованием научных и производственных заделов составляет суть современного научно-технического развития.

В данной ситуации «удержание позиций», бывшее оборонительной стратегией последних десятилетий XX в. в сфере научной деятельности в России, не может быть основой для развертывания инновационного наступления XXI в. Как показывает мировой и отечественный опыт, выживание невозможно без минимального продвижения вперед. Тем более это необходимо для стратегии научно-инновационного развития. Поэтому основная задача государственной инновационной политики на данном этапе (2002—2006 гг.) может быть сформулирована как «развертывание позиций». Новый технологический уклад должен развиваться опережающими темпами с использованием всего арсенала инструментов прямого и косвенного государственного регулирования инновационной деятельности.

Президент Российской Федерации В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию отметил: «Мы проигрываем в конкуренции на мировом рынке, все более ориентируемся на инновационные сектора, на новую экономику — экономику

знаний и технологий». В Плате действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг. по реализации Основных направлений социально-экономической политики на долгосрочную перспективу одним из стратегических приоритетов развития страны определено создание условий для опережающего развития производств нового технологического уклада, активизации научно-технического и интеллектуального потенциала.

Производственно-технологический сектор мировой экономики и промышленность в сфере высоких технологий стали глобальными, интегрированными в единый мировой рынок товаров, капиталов и труда. Наивысший спрос на этом рынке имеют разработки в области информационных технологий, защиты окружающей среды, исследования в области биотехнологий, медицины, технологий создания альтернативных источников энергии и энергосбережения, искусственного интеллекта, сверхпроводимости, нанотехнологий и микромашин, в области использования солнечной энергии и глубокой переработки отходов.

I. Состояние и перспективы научно-инновационного развития Республики Мордовия

В настоящее время разработку и освоение инноваций в России осуществляют только около 6,2 % промышленных предприятий (ср.: в США около 30 %).

Республика Мордовия относится к числу регионов Российской Федерации с повышенной инновационной активностью. Это обусловлено прежде всего двумя причинами: во-первых, объективно высокой наукоемкостью продукции электронной и электротехнической отраслей промышленности, предприятия которых занимают существенную долю в хозяйстве региона; во-вторых, активной позицией руководства республики и ряда крупных предприятий в инновационной политике.

В посланиях Главы Республики Мордовия Государственному Собранию 1998—2000 гг. последовательно ставились задачи перевода экономики на инновационную модель развития. Решению этих задач была подчинена работа по реализации Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на период 1996—2000 гг., Программы научно-технического прогресса в Республике Мордовия на период до 2000 г. Однако в целом переход народного хозяйства республики на модель инновационного развития находится на начальной стадии: из 545 учтенных предприятий Республики

Мордовия в последние годы устойчиво проявили инновационную активность лишь 13, т.е. 2,4 % от их общей численности.

Таким образом, абсолютное большинство предприятий еще не встало на путь инновационного развития, работает в режиме «выживания». Но объективные законы воспроизводственных процессов диктуют свои требования. Без развития не может быть обеспечено устойчивое функционирование: парк основных фондов морально и физически изнашивается, он не способен обеспечить производство конкурентоспособной продукции.

II. Стратегии научно-инновационного развития Республики Мордовия

Разработка, освоение и внедрение новых изделий и технологий предполагают **три стратегии развития инновационной сферы:**

«наращивание» — использование собственного научно-технического и производственно-технологического потенциала для создания новой высокотехнологичной, конкурентоспособной продукции (полный научно-производственный цикл);

«заимствование» — освоение выпуска наукоемкой продукции, производящейся в развитых индустриальных странах, с использованием инновационного потенциала собственной страны и параллельным развитием собственного научно-технического и промышленного потенциала (достраиваемый научно-производственный цикл);

«перенос» — использование зарубежной научно-производственной цепочки путем привлечения прямых иностранных инвестиций, покупки лицензий на высокоэффективные новейшие технологии для освоения продукции новых поколений (переносимый научно-производственный цикл).

Рациональное сочетание государственного регулирования с частнопредпринимательской инициативой в сфере выбора стратегий в каждом конкретном случае позволяют активизировать инновационную деятельность, наращивать объемы производства конкурентоспособной наукоемкой продукции.

Наиболее значимыми с точки зрения определения приоритетов в сфере инновационного и технологического развития являются ресурсосбережение, увеличение доли продукции высокой степени переработки, обеспечение необходимой динамики обновления технологий, технологическая сопряженность, уровень автоматизации, сертификация технологий и продукции, экологичность.

Большинство инновационно-активных предприятий Республики Мордовия работает в рамках второй и третьей стратегий, что обусловлено рядом объективных и субъективных причин.

Инновационная деятельность, т.е. создание, освоение, внедрение качественно новых изделий и технологий, востребованных внутренним и внешним рынками, является завершающим переделом воспроизводственного цикла «фундаментальные исследования — НИОКР — производственные проектно-конструкторские работы — создание и освоение технологического оборудования — подготовка (обучение) персонала — организация производства и поставки продукции на рынок».

Естественно, не каждому предприятию по силам иметь в своем составе все структуры воспроизводственного комплекса «наука — технологии — производство — рынок». Поэтому на практике сложились или складываются различные модели научно-производственной кооперации с использованием рыночных организационно-экономических механизмов. **Высшей формой подобной кооперации являются научно-производственные комплексы** (ассоциации, холдинги и т.п.), которые включают все этапы подготовки и реализации инновационной деятельности. В условиях Республики Мордовия к такой форме научно-производственной интеграции наиболее подготовлены светотехника, некоторые направления силовой электроники, строительной индустрии и аграрного профиля.

Второй формой научно-производственной интеграции является кооперация инновационно-активных предприятий с ответственными научно-технологическими центрами. Именно эта форма интеграции традиционно и успешно реализуется ОАО «Сарансккабель».

В особую форму научно-производственной интеграции следует выделить приобретение новых технологий с соответствующим оборудованием у зарубежных фирм. Привлекательность данной формы нередко обусловлена предоставлением связанного кредита на приобретение оборудования, его монтаж и запуск производства с предварительным обучением персонала.

Разумеется, отмеченные формы не исчерпывают все возможные варианты научно-производственной интеграции для реализации инновационной деятельности. Практически каждое предприятие может избирать любую форму или сочетание различных форм в зависимости от состояния научных разработок, собственного производства и платежеспособного рынка.

На выбор форм научно-производственной интеграции в инновационной деятельности существенное воздействие ока-

зывают реальные возможности финансирования (инвестирования) инновационных проектов. Абсолютное большинство инновационно-активных предприятий Мордовии не располагают собственными средствами для финансирования новых проектов. Поэтому поиск бюджетных и внебюджетных источников финансирования, включая возможные зарубежные кредиты, является важнейшим направлением создания условий для активной инновационной деятельности. В республике финансово-промышленные группы находятся только в стадии формирования, поэтому они еще не оказывают существенного влияния на инновационную деятельность. Их становление и развитие — это необходимая перспектива. В накоплении опыта создания подобных групп важнейшую роль могли бы сыграть венчурные структуры, объединяющие инвестиционные возможности финансовых структур с деятельностью малых инновационных подразделений средних и крупных предприятий.

III. Цели и задачи научно-инновационного развития Республики Мордовия

Основная цель инновационного развития народного хозяйства Республики Мордовия на период до 2010 г. состоит в том, чтобы **осуществить модернизацию основных системообразующих предприятий реального сектора экономики, сделать конкурентоспособными продукцию и услуги производств отраслей специализации и на этой основе поднять заработную плату и жизненный уровень населения до среднероссийских показателей.** Для достижения этой цели необходимо решение следующих задач:

- 1) переход основных крупных, средних и малых предприятий реального сектора экономики на режим устойчивой инновационной активности;
- 2) создание федерального научно-производственного центра «Российский свет»;
- 3) оказание помощи научным и производственным организациям в разработке проектов для участия в федеральных и международных научно-технических и инновационных программах;
- 4) развитие системы венчурного финансирования, в том числе на основе бюджета развития, малых инновационных структур, работающих в кооперации со средними и крупными предприятиями;
- 5) формирование республиканской инфраструктуры содействия инновационной деятельности;

- 6) организация системы обучения участников инновационной деятельности;
 - 7) развитие республиканского движения рационализаторов и изобретателей;
 - 8) установление кооперационных связей предприятий и организаций для повышения эффективности инновационной деятельности;
 - 9) создание механизма повышенного материального и морального поощрения участников инновационной деятельности.
- Основу инновационного развития должны составить конкретные инновационные проекты, наиболее перспективные из которых получат всестороннюю, в том числе финансовую, поддержку Правительства Республики Мордовия.

IV. Механизмы, сроки и этапы реализации научно-инновационной политики

Одними из основных механизмов государственной поддержки инновационного пути развития экономики являются международные и федеральные целевые программы, концентрирующие средства федерального бюджета и внебюджетных источников на финансировании как научных исследований и опытно-конструкторских разработок, так и на освоении их в промышленном производстве.

Требуется большая активность ведущих предприятий в федеральных и международных инвестиционных конкурсах.

Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты и выполняются более 300 региональных и межрегиональных научно-технических программ, включающих такие крупные, как «Сибирь», «Урал», «Черноземье».

Создан и действует механизм государственной поддержки регионального научно-технического развития, основанный на долевом участии федеральных министерств и ведомств в финансировании научно-технических программ и проектов регионов.

Во многих республиках, краях, областях, автономных образованиях идет формирование рыночной инфраструктуры научно-технической инновационной деятельности. Ведется работа по организации региональных научно-координационных советов и научно-координационных центров, технопарков, инкубаторов наукоемкого бизнеса и других подобных инновационных структур, научно-образовательных комплексов, центров новых информационных технологий, представительств

Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и т.д.

Есть необходимость в разработке более прозрачных и эффективных механизмов рационального использования регионального и межрегионального бюджетов развития в научно-инновационной деятельности.

Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует, что критические технологии, крупные инновационные проекты разрабатывались и воплощались отраслевыми «инновационными локомотивами», к которым присоединялись «инновационные вагоны» на основе системной кооперации. Свертывание отраслевой системы государственного регулирования является одной из причин медленного развития инновационной деятельности.

Важнейшей функцией отраслевых министерств, ведомств, корпоративных структур была и остается ответственность за научно-технический прогресс в отрасли.

Законодательство Российской Федерации, признавая и используя понятие инфраструктуры, в том числе для малого предпринимательства в научно-технической сфере, не содержит однозначного определения данного понятия. Это приводит к тому, что формирование инфраструктуры во многих случаях сводится только к созданию различных, часто разрозненных, неорганизованных элементов. Именно это предопределяет необходимость построения на новом этапе **инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности как целостного комплекса осуществления данных видов деятельности, начиная с генерации и отработки новых научно-технических идей до выпуска и реализации созданной наукоемкой продукции.**

Практика инновационной деятельности подсказывает необходимость особого внимания к кадровому обеспечению разработок, освоения и внедрения новой техники и наукоемких технологий. Кадровое сопровождение должно быть адекватным всем переделам воспроизводственного процесса в системе «наука — производство — рынок»: исследования и разработки, приобретение новых технологий, производственные проектно-конструкторские работы, производственное обслуживание новых технологических линий, маркетинговые исследования и т.п.

Обучение и подготовка кадров для эффективной инновационной деятельности — наиболее важное и сложное звено современных научно-производственных систем.

В целях более полного и эффективного использования научного и инновационного потенциала и для осуществления

прогресса в реальных условиях развития государственности в Мордовии необходима разработка новых принципов и механизмов управления научно-техническим прогрессом с максимальным использованием инициативы ученых и специалистов. Усиление потенциальных возможностей местных органов государственного управления требует пересмотра сложившихся схем и методов управления наукой. **Система управления научно-техническим прогрессом в регионах должна сочетать государственное и общественное начала.**

Научно-инновационное развитие Республики Мордовия предполагает:

на первом этапе (2002—2003 гг.):

- разработку инновационных приоритетов республики, ориентированных на освоение современных наукоемких технологий;
- уточнение и конкретизацию основных направлений научно-инновационного развития Республики Мордовия по отраслевым и стратегическим комплексам;
- всесторонний сравнительный и сводный анализ производственно-технологических циклов, выявление слабых и сильных звеньев в научно-технологических «цепочках»;
- разработку организационных, экономических и финансовых мероприятий, направленных на поддержку и активизацию инновационной деятельности, повышение эффективности реализуемых инновационных проектов;
- подготовку и переподготовку кадров для научно-технической и инновационной деятельности в условиях рыночной экономики, включая овладение менеджерскими навыками для управления конкретными проектами;
- определение форм участия субъектов научно-инновационной деятельности и властных структур Республики Мордовия в процессе развития, мероприятий по координации деятельности всех ее участников;
- создание системы научно-инновационного мониторинга;
- оценку действующих и прогнозируемых институтов, регулирующих научно-инновационные проекты;
- выявление наиболее крупных и перспективных экспортеров и импортеров инноваций, возможных инвесторов;
- обоснование предложений по интеграции с производителями, экспортерами, межрегиональными и международными организациями, учреждениями для обеспечения научно-инновационного развития Республики Мордовия;
- оценку готовности субъектов научно-инновационного процесса Республики Мордовия конкурировать на межрегиональных и зарубежных рынках инноваций;

на *втором этапе* (2004—2006 гг.):

- создание современных промышленных технологий, критически важных для обеспечения производства конкурентоспособной продукции;

- формирование инновационной инфраструктуры, основанной на взаимодействии научно-исследовательских организаций, проектно-конструкторских бюро, малых внедренческих фирм, промышленных предприятий и других организаций, участников инновационных процессов;

- отработку механизма государственной поддержки как на федеральном, так и на региональном уровне научно-инновационной сферы, ее экспортного потенциала и импортозамещающих технологий;

- формирование единой региональной информационной системы на основе Интернет-технологий;

- создание системы экспертизы (включая государственную) научно-технических и инновационных продуктов, программ, проектов, предложений и заявок.

Управление научно-инновационным развитием строится на государственно-общественных принципах.

Государственное управление на высшем уровне осуществляется заместителем Председателя Правительства Республики Мордовия и Отделом науки и технологий Аппарата Правительства Республики Мордовия.

Республиканский орган управления научно-техническим прогрессом принимает на себя функции государственного управления и поддержки научной и инновационной деятельности в регионе, координирует работу государственных научных и научно-технических организаций и взаимодействует с другими органами государственного управления:

- Комиссией по Государственным премиям Республики Мордовия в области науки и техники при Правительстве Республики Мордовия;

- ректорами высших учебных и директорами научно-исследовательских учреждений;

- Мордовским центром научно-технической информации, центрами экспертизы, стандартизации и метрологии, органами статистики.

Управление научно-техническим прогрессом осуществляется коллективными общественными органами, действующими в Мордовии и пользующимися авторитетом у научной и научно-технической общественности. К таким органам относятся Консультативный Совет по науке и образованию при Главе Рес-

публики Мордовия, Научно-технический Совет при Правительстве Республики Мордовия, региональные отделения российских академий наук, советы по защите кандидатских и докторских диссертаций, научные и научно-технические общества и др. В пределах полномочий, оговоренных их уставами и делегированных местными органами государственного управления, органы государственного и общественного управления заключают договоры о взаимодействии в системе управления научно-инновационным развитием.

Органы общественного управления реализуют свои функции путем индивидуальной работы по привлечению ученых и специалистов к научной и инновационной деятельности в интересах республики, консолидации других общественных научных и научно-технических объединений. По поручению Правительства Республики Мордовия и районных администраций они могут взять на себя функции по организации и проведению независимой научной и научно-технической экспертизы проектов программ, нормативных и законодательных актов в сфере науки и техники, формированию благоприятного общественного мнения вокруг новых программ социально-экономического, культурного развития, пропаганде совместно с государственными организациями научных и научно-технических разработок, прогрессивных проектов, установлению и поддержанию связей с зарубежными учеными и специалистами.

Через общественные организации может осуществляться разработка проектов и программ, требующих разового привлечения специалистов различного профиля и различных отраслей знания, путем создания временных творческих коллективов.

Научные и научно-технические организации, инновационные и другие структуры, независимо от форм собственности и подчиненности, выразившие желание участвовать в решении региональных проблем, входят в региональную систему управления научно-инновационным развитием на добровольных началах.

Для коллективной выработки и апробации управленческих и иных решений при Правительстве Республики Мордовия создаются научно-инновационные советы с представительством как государственных, так и общественных организаций и участием авторитетных в регионе ученых и специалистов.

Концепция научно-инновационного развития Республики Мордовия разработана на основе российского законодательства, учитывает основные положения доктрины развития российской науки, концепции реформирования российской науки, концепции государственной инновационной политики Россий-

ской Федерации, концепции национальной безопасности Российской Федерации, соответствует Плану действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000—2001 гг.

При ее разработке использовались материалы отечественных и зарубежных публикаций, данные опросов, дискуссий, обобщенные результаты исследований и разработок НИИ регионологии (г. Саранск), рекомендации и доклады республиканской научно-практической конференции «Роль науки и инноваций в развитии хозяйственного комплекса республики» (Саранск, 27—28 марта 2001 г.), материалы научно-практической конференции по НИОКР предприятий промышленности Пролетарского района г. Саранска (Саранск, 14 сентября 2001 г.), материалы республиканской выставки-ярмарки «Наука и инновации в Мордовии» (Саранск, март—апрель 2001 г.). Концепция соответствует целям политики пространственного развития Приволжского федерального округа, идее преодоления асимметрии в социально-экономическом развитии регионов.

Основанием для разработки являются Постановление Правительства Республики Мордовия «О разработке Программы научно-инновационного развития Республики Мордовия на 2002—2006 гг.» от 5 июля 2001 г. № 320 и «Техническое задание на разработку Программы научно-инновационного развития Республики Мордовия на 2002—2006 гг.».

*Е.Е.СМИРНОВ,
А.П.ПАВЛОВ*

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

В современном мире информация становится стратегическим национальным ресурсом, одним из основных богатств экономически развитого государства. Быстрое совершенствование информации в России, проникновение ее во все сферы жизни, особенно важных интересов личности, общества и государства повлекли помимо несомненных преимуществ возникновение ряда стратегических проблем. Одной из них является необходимость защиты информации¹.

В сегодняшних рыночно-конкурсных условиях экономический потенциал страны все в большей степени определяется уровнем развития информационной инфраструктуры. В то же время растет потенциальная уязвимость экономики по отношению к информационным воздействиям. Поэтому перед предприятиями и организациями остро стоит задача обеспечения безопасности не только физических и юридических лиц, их материальной собственности, но и предпринимательской (коммерческой) информации как вида интеллектуальной собственности.

Большинство руководителей предприятий и организаций принимают меры по защите важной для них информации. Однако практика показывает, что эти действия не всегда носят системный характер и направлены на ликвидацию только отдельных угроз. Одной из причин такого положения дел является незнание или неумелое использование основных принципов и практических подходов к решению проблем информационной безопасности предприятия. Для защиты предпринимательских информационных потоков от различного рода посягательств применяют как правовые, так и специальные меры.

Предпринимательская (коммерческая) деятельность тесно связана с получением, накоплением, хранением, обработкой и использованием разнообразной информации. Следует подчерк-

СМИРНОВ Евгений Евгеньевич, начальник Юридического отдела Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

ПАВЛОВ Анатолий Павлович, исполнительный директор государственного учреждения «Центр информатизации, социальных, технологических исследований и науковедческого анализа (Центр ИСТИНА)» Министерства промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Министерства образования Российской Федерации, доктор экономических наук.

нуть, что защите подлежит не вся информация, а только та, которая представляет ценность для предпринимателя². Ценность информации определяется такими критериями, как полезность, своевременность и достоверность поступивших сведений. Если они отвечают этим требованиям, владелец (собственник) информации принимает оперативное решение о включении ее в перечень сведений, составляющих коммерческую тайну. «Информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Сведения, которые не могут составлять служебную или коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами» (п. 1 ст. 139 Гражданского кодекса РФ).

Определение сведений, составляющих коммерческую тайну, представляет собой одно из центральных звеньев в системе мер, осуществляемых предприятием по защите своей интеллектуальной собственности. Неправильное или несвоевременное выделение предмета защиты существенно снижает эффективность этой системы либо вообще сводит ее на нет. К таким сведениям может быть отнесена любая деловая информация, кроме ограничений, перечисленных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 5 декабря 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну».

Следует отметить, что в зарубежной экономической литературе предпринимательская информация рассматривается в качестве средства не достижения положительного результата, а прежде всего условия, способствующего или препятствующего его наступлению. Особо подчеркивается наличие стоимостного фактора предпринимательской информации, т.е. ее способность выступать в качестве предмета купли-продажи. Определение стоимости тех или иных сведений требует дифференцированного подхода. В одних случаях дешевле обойдется метод проб и ошибок, в других — целесообразнее получить (купить) информацию о том, как избежать подобных ошибок, а в третьих — как сохранить ценную информацию от доступа посторонних лиц, чтобы не потерять ее стоимость, а следовательно, ожидаемую от нее результативность. Факт утечки информации напрямую связан с падением ее ценности для лица, из владения которого она вышла.

Важное значение в условиях развития многообразных форм собственности имеет вопрос определения принадлежности информации на правах интеллектуальной собственности конкретному субъекту предпринимательства. Законы Российской Федерации, регламентирующие предпринимательскую деятельность, предусматривают, что владельцами (собственниками) предпринимательской информации как интеллектуальной собственности могут быть граждане России, иностранных государств, лица без гражданства, а также объединения граждан — коллективных предпринимателей. В области внешнеэкономической деятельности предпринимательство осуществляется в форме смешанных (участвуют предприятия двух и более стран на условиях долевого формирования капитала) и совместных (участвуют одно или несколько отечественных предприятий и одна или несколько иностранных компаний) предприятий на территории России. Предполагаются и другие формы совместного предпринимательства. Обширны направления предпринимательской деятельности. Это внутренние и внешние экономические сферы производственной, посреднической, коммерческой, научно-технической, инвестиционной, сервисной деятельности.

Таким образом, субъекты предпринимательства, формы и направления их деятельности неравнозначны, а следовательно, и информационные потоки, циркулирующие в этих сферах, неравноценны. Так, государственные предприятия, занимающиеся предпринимательской деятельностью, могут обладать сведениями, определяемыми как государственные, или служебные, секреты. Информация государственных режимных предприятий (учреждений) в зависимости от степени ее важности (ценности) подразделяется на сведения, составляющие государственную, военную, служебную тайну и иные сведения, не составляющие тайны, но представляющие интерес для иностранных спецслужб. Наряду с режимными мерами безопасность государственных секретов обеспечивается нормами уголовного законодательства.

Обеспечение безопасности интеллектуальной государственной собственности под грифом «сов. секретно», «секретно» не имеет прямого отношения к защите частной предпринимательской информации. Однако следует указать на некоторые исключения. В случае если спецслужба иностранного государства проявит интерес к получению определенной предпринимательской информации, то наряду с другими мерами оказывать ей противодействие будет и контрразведка. Под защиту

специальных органов государства может быть взята предпринимательская информация, оцененная как особо важная не только для ее частного собственника, но и для государства, когда не исключено, что она может заинтересовать иностранную спецслужбу. Вопрос о подобной защите должен решаться на договорной основе между предпринимателем и органом федеральной безопасности с обозначением пределов и функций профессиональной деятельности последнего. Что касается основной массы предпринимательской информации, то она подобной уголовно-правовой, оперативно-следственной и режимной защитой не обладает и не пользуется.

В гражданском законодательстве предпринята попытка узаконить предпринимательскую (коммерческую) информацию в качестве защищаемой. Так, п. 2 ст. 139 Гражданского кодекса РФ гласит: «Информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, защищается способами, предусмотренными настоящим Кодексом и другими законами. Лица, незаконными методами получившие информацию, которая составляет служебную или коммерческую тайну, обязаны возместить причиненные убытки. Такая же обязанность возлагается на работников, разгласивших служебную или коммерческую тайну вопреки трудовому договору, в том числе контракту, и на контрагентов, сделавших это вопреки гражданско-правовому договору».

В настоящее время предприятия и предприниматели лишены реальной дееспособности в обеспечении сохранности важной для них деловой и торговой информации, так как все законодательные акты лишь декларируют право на коммерческую тайну, не определяя механизмов и процедур его практической реализации.

Для построения надежной защиты необходимо выявить возможные угрозы безопасности информации, оценить их последствия, определить необходимые меры и средства защиты и оценить их эффективность³.

Интеллектуальная собственность представляет собой весьма специфический вид собственности. Основным «производителем» и «держателем» этой информации является человек. Это первичный канал как возникновения, так и утраты любого объекта интеллектуальной собственности. Исходя из этого сотрудники предприятия (фирмы) должны контролироваться, начиная с момента их поступления на работу.

Миграция специалистов, особенно имевших дело с конфиденциальной информацией, — основной и трудно контролируемый канал утечки информации. В последнее время в России

получила широкое распространение практика разного рода совместительства сотрудников, прежде всего научно-исследовательских организаций и т.п., где они используют свои профессиональные знания, опыт и навыки, приобретенные по основному месту работы. Фактически интеллектуальный продукт организации, только должным образом оформленный в ее собственность, является одним из наиболее вероятных каналов утечки служебной информации. Опыт зарубежных стран показывает, что и после увольнения сотрудника (по крайней мере, в течение года) внимание к его дальнейшей деятельности не должно ослабевать. Вторым по значимости каналом утечки конфиденциальной информации являются всевозможные публикации в печати, депонированные работы, отчеты по НИОКР, а также устные выступления сотрудников. Трудно ожидать, что сотрудники, чьи профессиональная позиция и личные амбиции нередко находятся в противоречии с интересами предприятия по сохранению информации, объективно оценивают, что может быть открыто для всеобщего ознакомления. Особым каналом утраты интеллектуальной собственности или, по крайней мере, ее коммерческой ценности являются совместные работы с другими фирмами, контакты, в том числе переговоры, с клиентами и инвесторами. Не следует упускать из виду также технические средства недобросовестной конкуренции (промышленного шпионажа), которые все чаще проникают на внутренний рынок.

Анализ возможных каналов утраты конфиденциальной информации (а следовательно, и мероприятия по их перекрытию) должны осуществляться по следующим основным направлениям: человек — документ — изделие — процесс. С учетом большого количества и разнообразия каналов утечки информации наиболее целесообразным, на наш взгляд, является построение работы по их ликвидации исходя из перечисленных направлений. Разработку мероприятий по сохранению коммерческой тайны предприятия следует осуществлять, соблюдая принцип комплексного перекрытия возможных каналов утечки информации и обеспечения равнозначной надежности защиты всех ее носителей.

Угрозы сохранности коммерческой тайны могут быть внешними и внутренними. Внешние угрозы возникают вследствие непосредственной деятельности недобросовестных конкурентов, преступных элементов, из-за неумелой постановки взаимоотношений фирмы с представителями государственных структур, общественных организаций, средств массовой информации, а

внутренние иницируются персоналом предприятия. Действия извне могут быть направлены на пассивные носители информации и выражаться, например, в попытке хищения документов или получения копий документов, дискет, снятия информации, возникающей в тракте передачи в процессе коммуникаций; уничтожении информации или повреждении ее носителей; случайном или преднамеренном доведении до сведения конкурентов документов или материалов, содержащих коммерческую тайну. Действия извне могут быть также направлены на персонал компании и выражаться в форме подкупа, угроз, шантажа, «выведывания» с целью получения информации, составляющей коммерческую тайну, или убеждения ведущих специалистов перейти на конкурирующую фирму и т.п. Внутренние угрозы представляют наибольшую опасность для вновь сформированных коллективов, где не успели сложиться традиции поддержания высокой репутации предприятия, однако внимание своевременному устранению этих угроз должно уделяться повсеместно. Не исключена вероятность того, что отдельные сотрудники с высоким уровнем самооценки из-за неудовлетворенности своих амбиций (уровнем заработной платы, отношениями с руководством, коллегами и пр.) могут предпринимать шаги по инициативной выдаче коммерческой информации конкурентам, пытаться уничтожить важную информацию или пассивные носители (например, внести компьютерный вирус). По оценкам психологов, до 25 % всех служащих фирм, стремясь зарабатывать средства любыми способами, часто в ущерб интересам своей фирмы, ожидают удобного случая для разглашения коммерческих секретов, их продажи.

Применяя различные технические и организационные системы защиты информации, необходимо помнить, что без создания правовых основ деятельности в области защиты конфиденциальной информации они окажутся неэффективными. Так как закона о защите коммерческой тайны в настоящее время не существует, приходится основываться на различных статьях многих законодательных актов. Например, ст. 6 и 7 Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» определяют объекты интеллектуальной собственности, а в ст. 48—50 данного закона говорится о возмещении ущерба, причиненного вследствие недобросовестной конкуренции. В ст. 10 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» определены формы недобросовестной конкуренции. Уже одно это перечис-

ление говорит о необходимости иметь в качестве помощника опытного юриста.

Поскольку деятельность любого предприятия должна быть юридически оформлена, одной из первоочередных задач по защите его коммерческой тайны является разработка соответствующих нормативных документов, регламентирующих работу всех звеньев предприятия в этом направлении. Прежде всего необходимо зарегистрировать право на коммерческую тайну в уставе предприятия. Так, в соответствии с Примерным уставом федерального государственного унитарного предприятия, утвержденного распоряжением Мингосимущества России от 16 февраля 2000 г. № 188-р, предприятие может осуществлять лишь те виды деятельности, которые предусмотрены в его уставе. Примерное содержание такого дополнения в устав должен быть следующим: «Состав и объем сведений, составляющих служебную или коммерческую тайну, а также порядок их защиты определяются руководителем предприятия и он имеет право требовать от сотрудников предприятия соблюдения установленных правил ее сохранности. Сотрудники предприятия обязаны обеспечить сохранность служебной или коммерческой тайны, а также информации, охраняемой патентным, лицензионным и авторскими правами». Такое положение, закрепленное в уставе, будет основой для всех последующих шагов по организации защиты информации фирмы.

Необходимо разработать «Перечень сведений, составляющих служебную или коммерческую тайну предприятия, и основные требования к сотрудникам по ее защите», а также «Перечень сведений, которые не должны разглашаться посторонним лицам в целях личной безопасности сотрудников фирмы». Оба эти документа необходимо официальным приказом или распоряжением под расписку довести до сотрудников фирмы. Первый документ — прямая основа для возникновения юридической ответственности в соответствии с гражданским законодательством. Второй нужен в связи с тем, что некоторую информацию трудно отнести к коммерческой тайне, но сохранять ее весьма важно (например, место нахождения руководителя фирмы в конкретное время, планируемые совещания, переговоры, сведения о личной жизни сотрудников и т.п.). Перечисление такой информации, которая имеет специфику в каждом конкретном случае, имеет прежде всего характер дисциплинирующего воздействия на сотрудников.

Следующим необходимым документом является «Договор-обязательство о сохранении коммерческой тайны и другой

служебной информации», который надо разработать и предложить подписать каждому сотруднику. Это может быть как отдельный документ, так и специальный раздел в контракте о найме на работу. Естественно, что, как и любая другая работа, обязанности по защите коммерческой тайны (соблюдению конфиденциальности) должны соответствующим образом оплачиваться — это положение также желательно отразить в контракте. Зарубежная практика предусматривает после подписания договора вручение его второго экземпляра сотруднику фирмы. Вместе с тем следует учитывать, что использование договоров о неразглашении служебной или коммерческой тайны не самостоятельная мера по ее защите. Предложив сотруднику подписать договор-обязательство, руководство фирмы предупреждает его, что в дело вступает целая система мероприятий по защите информации: правовых, организационных, технических. Договор закладывает правовую основу пресечения возможных противоправных действий.

Весьма принципиальным представляется также отражение вопросов защиты коммерческой тайны в контракте, заключаемом с руководителем предприятия при его назначении на должность. Данное положение нашло отражение в примерном контракте с руководителем федерального государственного унитарного предприятия, утвержденном распоряжением Мингосимущества России от 16 февраля 2000 г. № 189-р. Руководитель предприятия получает исключительные права в определении состава и объема сведений, являющихся коммерческой тайной предприятия, а также порядка ее защиты. Вместе с тем на него возложены обязанности неразглашения сведений, составляющих служебную или коммерческую тайну, ставших известными ему в связи с исполнением своих должностных обязанностей, и надлежащего обеспечения сохранности служебной или коммерческой тайны предприятия, а также ответственность за состояние дел на этом участке. Поэтому в контракте руководителя предприятия целесообразно отразить, во-первых, его обязательство строго хранить коммерческую тайну предприятия и не использовать ее в ущерб предприятию; во-вторых, персональную ответственность за создание необходимых условий для обеспечения сохранности коммерческой тайны предприятия; в-третьих, предупреждение, что нарушение требований по организации защиты коммерческой тайны и порядку ее защиты может повлечь расторжение контракта, а также уголовную, административную, гражданско-правовую и иную ответственность в соответствии с законодательством.

Наличие вышеперечисленных документов даст возможность говорить о юридически закреплённом порядке защиты коммерческой информации на предприятии, что, в свою очередь, позволит принимать на себя юридически обеспеченные обязательства по сохранению коммерческой тайны заказчика, относя ее к закрытой информации. При этом в договорах с заказчиком необходимо четко и однозначно указывать сведения, относящиеся к защищаемой информации.

Основным фактором, способствующим защите информации, остаются пока режимные, т.е. специальные, меры, направленные на предотвращение утечки конкретных сведений⁴. Чем больший интерес к ним может быть проявлен или уже фиксировался, тем оперативнее должны быть меры по недопущению его удовлетворения. Принятие специальных мер, направленных на защиту интеллектуальной собственности, зависит прежде всего от владельцев информации, складывающейся в их среде деятельности конкурентной обстановки, ценности, которую представляет для них производственная или коммерческая информация, и других факторов.

Безусловно, хранить секрет, который никому не известен, не представляет большой сложности и затрат на его охрану. Владелец такой информации сам не должен допустить к ней третьих лиц, не будучи очень доверчивым. Носитель информации (документ, дискета, предмет) должен иметь соответствующее место хранения (не письменный стол, а сейф или другое недоступное для других лиц место). Несколько усложняется охрана этих сведений, когда об их наличии становится известно заинтересованным лицам. Возникает необходимость ограничения доступа посторонних лиц к месту хранения секретных материалов.

Предприятия, фирмы, объединения, где имеется не один владелец информации, а несколько, к тому же работают сотрудники, не допущенные к производственным (коммерческим) секретам, представляют собой более сложный объект защиты. Возникает вопрос о необходимости обеспечения внешней и внутренней безопасности структурных объединений предприятия. Для его решения можно использовать частные предпринимательские фирмы и службы безопасности, а также собственные службы безопасности. Качественное исполнение заказа негосударственными детективными службами во многом зависит от тех условий, которые создаются им органами власти. Например, Санкт-Петербургская мэрия своим решением запретила деятельность на территории города част-

ных предпринимательских фирм, которые занимались также оказанием услуг по защите коммерческих тайн. Осуществление этих функций вменяется государственным правоохранительным органам. Между тем за рубежом частное предпринимательство охраняет частное детективное общество. Государственным же правоохранительным органам с этой задачей в полном объеме не справиться.

Прежде чем обращаться за помощью в ту или иную фирму, нужно ознакомиться с ее деятельностью. Имеются данные, что некоторые частные детективные образования, вместо того чтобы действовать в соответствии со своим уставом, занимаются вымогательством, шантажом представителей других предпринимательских фирм. В принципе, нужна обоюдная проверка заказчика и клиента, перед тем как заключить договор. Игнорирование этим подходом может привести к серьезным ошибкам.

Специальные меры, которые осуществляются при защите информации, можно подразделить на внешние и внутренние. К внешним относятся изучение партнеров, клиентов, с которыми приходится вести хозяйственную, коммерческую деятельность, сбор информации об их надежности, платежеспособности и других данных. При необходимости выясняются связи сотрудников частной фирмы. Выявляются лица, интересующиеся деятельностью фирмы, ее сотрудниками. В случае установления факта каких-либо противозаконных действий, совершенных этими лицами, необходимо информировать соответствующий правоохранительный орган. Тем самым пресекается преступная деятельность, в том числе интерес к частной фирме. По возможности желательно установить, в чем суть этого интереса, кому нужна та или иная информация и не возникнет ли аналогичная ситуация в будущем, т.е. что можно ожидать от конкурента (не исключено и преступных элементов).

В ходе осуществления внутренних мероприятий по обеспечению информационной безопасности решаются следующие вопросы: подбор, проверка лиц, желающих поступить на работу в частное предприятие; изучение их анкетных данных, поведения по месту жительства и прежней работы, личных и деловых качеств, положительных и отрицательных сторон, межличностных отношений; выяснение, находились ли они в конфликте с законом (судимость, административные задержания, связь с преступным миром). В ходе анализа собранных материалов устанавливается, нет ли в них каких-либо противоречий. Дополнительно может проводиться тестирование лица для выяснения моральных или других качеств. Обращается

внимание на возможную работу в конкурирующей фирме и причины ухода из нее. После этого делается вывод о пригодности кандидата к работе в данной фирме. На этом этапе изучения сотрудника интерес к нему не заканчивается. Периодически или в зависимости от поведения анализируются его поступки, затрагивающие интересы (секреты) фирмы. Не исключено, что конкурент может специально направить своих людей для устройства на работу в интересующее его предприятие с целью получения о нем ценных сведений.

Как показывает зарубежная практика работы частных фирм, утечка информации часто происходит по инициативе их сотрудников. В мотивационной основе совершаемых поступков лежит корысть (получить значительную сумму денег) или месть (не исключая и материальную выгоду), например, со стороны уволенного работника, имевшего доступ к предпринимательской информации. В связи с этим целесообразно обращать внимание на лиц, которые в процессе хозяйственной или иной деятельности проявляют необоснованный интерес к информационным хранилищам, предполагаемым сделкам и партнерам. При возникновении серьезных подозрений о недобросовестности сотрудника по отношению к предприятию, фирме предпочтительнее расстаться с ним.

Компьютеризация предпринимательских структур, накопление с ее помощью различной информации привлекает как конкурентов, так и преступников. Часто лица, желающие воспользоваться этой информацией, находятся среди обслуживающего персонала, а это уже проблема внутренней безопасности. Задача службы безопасности своевременно выявить тех сотрудников, которые вынашивают намерения использовать имеющиеся в их распоряжении сведения для продажи другим лицам или использовать в личных целях для получения выгоды. Помимо действий в интересах конкурента могут совершаться и действия, преследуемые по закону: мошенничество, саботаж, повреждение ЭВМ.

С волной компьютерных преступлений, пока новых для нас и не в полном объеме урегулированных на законодательном уровне, нам придется столкнуться в недалеком будущем. Субъектами этих преступлений, как правило, являются высокообразованные специалисты, имеющие доступ к секретным программам, шифрам, кодам. В банковских системах, например, совершается мошенничество (снимаются деньги со счетов клиентов вымышленным лицом; занимаются спекуляцией на валютных биржах; используя банковский капитал, оплачива-

ют собственные счета и т. д.). Развитию данного вида преступлений способствует и то, что фирмы и банки не стремятся оглашать факты компьютерных краж, чтобы не потерять клиентов. Преступники, зная такое положение, шантажируют владельцев банков, угрожают раскрыть секретные коды и шифры, что может повлечь большие расходы для их замены.

Предприятия, располагающие ценной информацией, должны хранить ее в специальных негорюемых шкафах или сейфах, не допускать утери ключей от них или передачи на хранение другим лицам, даже из числа особо доверенных. Зарубежные фирмы, например, используют для хранения секретной информации сейфы (шкафы), открываемые с помощью специальной магнитной карты или других сложных сигнальных электронных устройств. Следует отметить, что это значительно затрудняет доступ к ним, особенно при наличии комплекса (физических и технических) мер защиты здания, где расположен сейф, иное хранилище.

Осуществление специальных внутренних и внешних мер защиты ценных информационных систем должно возлагаться на специально подготовленных лиц. В связи с этим руководителю предприятия целесообразно обращаться за помощью к частным детективным фирмам, специализирующимся на сыске и охране собственности. Могут создаваться и собственные службы безопасности. Здесь руководитель предприятия сам решает, что ему выгоднее: мириться с утечкой информации или привлечь частные службы безопасности к ее защите. Вопрос состоит в том, какой из убытков меньший: при утечке секретов или их охране. Крупные зарубежные фирмы вводят в штат дополнительную должность — сотрудника, занимающегося противодействием хищению ценной информации. Другие фирмы постоянно или периодически пользуются услугами частных служб, специализирующихся на сыске и охране. Штатная численность этих служб насчитывает десятки тысяч сотрудников, причем рост их рядов продолжается. В действиях частных служб и полиции возникают противоречия, но их пытаются устранить на законной или паритетной основе. Существует договоренность об обмене информацией, если на охраняемой территории совершается преступление.

В России действует Федеральный закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1, который содержит положения о сыскной и охранной частной деятельности. В данном законе

заслуживают особого внимания такие положения, как оказание детективами на возмездной договорной основе помощи гражданам и организациям независимо от их форм собственности, перечисление видов разрешаемых и запрещаемых услуг, которые могут оказывать субъекты негосударственной детективной и охранной деятельности (сыщики и охранники). Закон предусматривает возможность создания акционерными обществами собственных служб безопасности, которые наряду с другими задачами призваны осуществлять «изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров... обстоятельства... недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну...» (ст. 3).

Итак, важными условиями обеспечения информационной безопасности являются сочетание принципов законодательства с соблюдением баланса интересов личности и предприятия, высокий профессионализм представителей службы информационной безопасности, а также взаимная ответственность персонала и руководства предприятия.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Герасименко В.А., Малюк А.А. Основы защиты информации. М., 1997; Смирнов Е.Е., Павлов А.П. Вопросы информационной безопасности // Информационные ресурсы России. 2001. № 5.

² См.: Долгополов Ю.Б. Предпринимательство и безопасность. М., 1991; Казакевич О.Ю. и др. Предприниматель в опасности: способы защиты (практическое руководство для предпринимателей и бизнесменов). М., 1992; Архипов М.Г., Павлов А.П. Информация как современный фактор производственного процесса и необходимость ее защиты. М., 1998.

³ См.: Герасименко В.А., Малюк А.А. Указ. раб.

⁴ См.: Кавеладзе И.Т. Практика защиты коммерческой тайны в США (руководство по защите вашей информации). М., 1992; Раевский Г.И. Угрозы экономической безопасности предприятия и задачи службы безопасности по их нейтрализации // Частный сыск. 1994. № 4.

Поступила 22.05.2001.

**ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ
РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В I ПОЛУГОДИИ 2001 г.**

Даәйі	1	2	3		4		5		6		7		8		9		10		11		12		13	
			100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Российская Федерация	105,5	9745,7	99,1	2731,0	99,3	16707,3	101,1	17435,2	100,8	110,0	102,5	436126												
Центральный																								
Белгородская область	112,3	151,8	82,5	84,4	104,9	326,7	109,7	275,9	102,5	111,7	98,4	3474												
Брянская область	115,6	84,4	89,3	38,0	92,8	257,9	100,5	217,1	113,7	108,4	100,1	817												
Владимирская область	109,4	56,4	83,3	29,0	101,6	185,2	99,2	192,0	115,6	105,4	93,3	1535												
Воронежская область	101,3	150,9	110,2	84,5	98,8	389,4	99,7	362,1	101,9	110,1	112,9	2197												
Ивановская область	111,0	25,7	68,9	16,0	98,2	129,7	105,7	117,9	79,4	120,2	84,2	690												
Калужская область	118,4	42,6	67,0	27,2	95,9	156,3	102,9	79,5	95,1	112,6	101,3	1852												
Костромская область	101,9	50,7	94,2	22,3	97,9	118,1	103,0	200,5	100,6	102,9	98,3	823												
Курская область	92,1	44,7	62,5	48,5	96,1	239,2	102,0	189,3	89,8	110,7	83,5	1306												
Липецкая область	99,7	159,9	138,0	44,2	105,6	192,7	100,3	203,9	111,0	104,8	97,7	2091												
Московская область	113,4	1172,9	106,3	64,4	94,0	535,6	102,5	959,4	98,0	108,9	100,7	14029												
Орловская область	125,4	88,2	120,0	32,5	90,1	185,7	105,4	147,3	98,4	104,8	100,1	1110												
Рязанская область	101,0	46,6	42,1	29,9	98,8	236,7	99,5	206,5	99,4	116,2	112,3	1007												
Смоленская область	107,6	62,7	114,5	21,8	90,3	203,3	99,9	157,7	99,6	108,9	91,6	2857												
Тамбовская область	104,8	72,2	88,8	36,1	91,1	167,1	95,2	192,4	100,3	105,6	106,1	715												
Тверская область	104,5	98,2	152,6	33,7	95,4	234,2	100,3	252,4	98,2	106,4	96,5	3416												
Тульская область	112,1	39,9	56,4	31,9	98,7	173,2	100,6	253,5	96,0	106,6	102,7	2375												
Ярославская область	112,1	49,9	170,8	22,4	96,7	182,1	108,1	254,9	106,9	109,3	94,4	3438												
г.Москва	104,5	1691,5	138,6	—	—	—	—	—	—	105,9	106,2	50693												
Северо-Западный																								
федеральный округ	105,0	747,0	93,7	175,0	108,1	1112,7	104,4	1815,2	99,5	112,8	93,5	46723												
Республика Карелия	99,2	18,1	76,2	4,8	106,1	39,2	95,0	67,0	96,6	111,6	84,6	2811												
Республика Коми	106,8	22,6	99,8	10,5	103,6	51,3	107,5	94,8	116,1	135,5	100,0	5481												
Архангельская область	110,9	26,8	96,3	14,3	105,0	77,8	98,6	87,8	112,6	129,0	103,7	4884												
в том числе																								
Ненецкий авт. округ	119,9	0,4	19,9	0,7	95,6	3,2	110,3	—	—	119,0	111,8	2474												
Вологодская область	99,0	91,8	115,1	41,9	108,2	265,8	111,3	259,2	96,7	106,8	100,9	3043												
Калининградская																								
область	111,2	41,0	63,6	17,4	132,6	115,2	103,4	95,5	101,7	84,1	99,0	1598												
Ленинградская область	111,2	122,5	95,6	50,0	106,0	308,5	103,4	978,7	96,8	106,3	86,7	9225												
Мурманская область	102,7	5,8	28,0	5,2	102,7	14,0	100,2	76,7	91,8	101,3	84,5	2199												
Новгородская область	118,2	28,1	89,7	12,9	111,5	68,8	102,1	71,4	131,7	104,1	95,4	3118												

14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
1212399	113,6	914,1	109,9	105,3	3088,3	5403,8	657,6	171,2	486,4	1359	200	355036	7,9	18,1	-10,2
10333	117,0	838,9	106,8	111,3	2327,3	246,4	6,4	0,2	6,2	44	5	8534	8,2	16,4	-8,2
891	112,7	771,5	109,8	109,2	1740,7	294,9	6,5	1,2	5,3	81	13	4270	7,9	18,0	-10,1
1672	113,6	839,9	106,3	99,6	2123,3	187,0	20,2	6,3	13,9	98	22	10809	7,8	19,1	-11,3
5002	110,1	801,4	104,1	124,2	1786,2	781,2	105,3	14,3	91,0	136	15	14373	7,5	18,4	-10,9
27	114,1	809,3	105,6	103,9	1610,1	147,6	5,6	—	5,6	56	9	8741	7,2	20,4	-13,2
16361	112,4	861,7	108,0	110,3	2276,8	92,7	20,4	1,2	19,2	37	4	7763	7,8	18,1	-10,3
23	112,2	785,4	106,8	96,3	2066,4	205,7	67,6	0,1	67,5	27	6	6511	8,4	19,8	-11,4
125	118,2	786,4	111,2	105,3	1786,0	456,5	53,4	0,2	53,2	68	6	6616	8,1	18,4	-10,3
—	111,2	787,1	99,2	108,2	2577,9	315,3	5,7	0,2	5,5	41	4	10407	8,1	17,1	-9,0
53414	116,1	931,0	110,4	108,1	3314,4	460,6	95,5	55,9	39,6	241	33	52001	7,7	18,0	-10,3
5137	112,9	776,4	108,3	106,7	2044,3	112,2	10,1	2,7	7,4	36	4	6715	7,9	17,1	-9,2
30	112,8	805,0	113,2	122,3	2123,5	160,4	21,3	4,4	16,9	64	5	9292	7,4	20,3	-12,9
3538	112,0	892,0	114,9	105,3	2227,1	144,3	13,6	—	13,6	60	3	5772	7,4	20,3	-12,9
2082	109,5	697,4	106,6	115,1	1611,5	373,0	16,5	—	16,5	51	14	4462	7,7	18,1	-10,4
1708	113,3	858,9	109,0	109,8	2218,5	257,9	32,2	1,6	30,6	59	5	8953	7,4	22,3	-14,9
11505	110,4	835,2	110,8	107,1	2271,3	440,8	79,3	3,4	75,9	74	8	8677	7,2	21,8	-14,6
5089	114,1	860,7	102,4	110,1	2645,6	189,3	22,6	3,9	18,7	56	10	14660	7,9	19,3	-11,4
1095462	113,2	1147,4	115,2	102,3	4680,0	538,0	75,6	75,6	—	131	33	166480	8,6	15,7	-7,1
472813	113,6	968,8	108,2	108,4	3588,3	2500,3	508,4	109,0	399,4	700	112	144589	8,0	17,0	-9,0
5150	116,5	980,3	104,6	101,2	3242,0	137,6	51,2	0,5	50,7	47	10	6473	8,8	16,7	-7,9
10626	117,3	982,5	110,3	115,8	4935,2	922,1	114,7	1,1	113,6	74	15	8129	9,1	12,6	-3,5
13512	113,0	923,6	102,5	127,6	3653,7	464,4	114,0	2,9	111,1	82	15	6823	9,0	13,5	-8,3
—	114,9	1325,0	106,2	139,8	8628,8	3,4	—	—	—	2	0,8	359	12,2	12,5	-0,3
16772	109,5	886,2	102,2	103,0	3379,9	133,3	21,5	1,8	19,7	62	11	7336	9,1	17,3	-8,2
9243	116,8	929,9	108,2	88,2	2627,8	27,9	7,7	4,8	2,9	70	7	8106	8,7	17,0	-8,3
44807	114,9	951,2	106,8	100,0	3221,6	146,1	40,0	1,1	38,9	81	11	17708	7,2	20,4	-13,2
3106	115,6	1113,4	108,5	99,9	5248,5	200,6	31,7	2,3	29,4	77	18	6489	8,4	11,5	-3,1
7299	114,1	943,1	111,6	104,6	2495,9	40,0	3,2	0,6	2,6	27	4	5368	8,1	21,6	-13,5

14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
2717737	112,7	901,6	108,8	105,6	3053,5										

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Псковская область	106,2	28,3	88,4	18,1	100,1	172,1	102,7	84,0	100,2	112,2	107,4	607
г. Санкт-Петербург	104,2	362,0	98,7	—	—	—	—	—	116,2	92,6	13758	
Южный												
федеральный округ	120,3	1803,1	93,8	561,6	101,8	2275,5	103,8	2530,1	109,0	108,5	102,6	42038
Республика Адыгея	107,3	29,4	107,8	9,3	120,2	59,6	99,0	29,1	95,1	108,7	107,3	265
Республика Дагестан	127,0	66,7	87,4	26,8	104,5	158,4	102,3	145,7	114,5	102,1	131,4	1091
Республика Ингушетия	98,6	6,8	в 13,2 р.	1,7	94,3	19,8	105,3	8,0	141,4	в 22 р.	140,7	265
Кабардино-Балкарская Республика	120,3	97,7	107,5	21,7	105,2	129,6	104,4	75,3	103,2	118,1	103,3	890
Республика Калмыкия	121,3	23,8	162,8	6,4	83,0	17,3	102,1	20,9	114,5	101,3	82,8	1596
Карачаево-Черкесская Республика	129,0	32,9	145,8	8,4	107,0	66,5	102,1	33,9	100,5	109,9	100,1	297
Республика Северная Осетия—Алания	106,9	50,5	198,0	17,7	105,9	69,1	100,8	44,6	101,6	109,6	90,2	471
Чеченская Республика	...	—	—	—	0 101,4
Краснодарский край	104,2	651,7	102,3	172,9	109,3	694,6	106,1	819,6	109,0	109,1	101,9	15460
Ставропольский край	125,8	267,1	84,1	90,2	100,9	283,0	101,2	362,7	108,0	104,8	98,7	4036
Астраханская область	100,8	78,6	43,0	12,6	96,9	77,7	128,5	103,5	128,1	112,5	127,0	3953
Волгоградская область	104,9	125,3	76,8	87,0	92,5	244,7	96,5	336,0	108,7	108,6	103,0	4067
Ростовская область	151,9	372,7	102,2	107,1	98,1	455,2	104,7	551,1	107,9	107,7	102,4	9646
Приволжский												
федеральный округ	104,6	1845,7	100,1	753,0	96,7	4883,5	100,7	4188,6	96,7	107,0	97,4	61803
Республика Башкортостан	109,0	421,7	135,4	98,3	97,9	802,1	98,8	576,4	91,0	108,6	99,5	8593
Республика Марий Эл	95,7	33,6	115,3	25,9	89,2	130,7	100,3	124,1	107,9	103,9	106,5	373
Республика Мордовия	108,6	71,9	100,4	37,7	95,5	205,7	103,3	212,5	106,5	98,5	90,4	864
Республика Татарстан	107,3	276,4	97,1	113,1	97,6	704,3	105,6	494,2	92,4	107,0	98,2	13139
Удмуртская Республика	98,7	36,7	54,1	37,2	99,1	280,5	101,4	284,5	102,4	102,9	96,3	4618
Чувашская Республика	112,6	142,3	101,2	35,0	85,5	221,3	101,6	110,2	89,8	109,0	101,7	1488
Кировская область	89,0	38,0	59,0	46,9	93,7	346,8	102,5	205,9	94,8	112,7	92,5	1349
Нижегородская область	94,8	117,4	109,7	50,1	95,4	456,4	100,8	567,9	96,7	113,0	92,1	3519
Оренбургская область	102,5	124,0	98,7	51,4	113,8	392,2	102,2	298,8	109,1	104,6	104,7	5953
Пензенская область	105,9	82,2	95,5	34,9	98,7	236,9	98,1	149,1	72,5	104,1	104,5	1538
Пермская область	107,2	115,6	113,2	59,1	93,0	299,1	97,3	467,9	107,5	107,8	96,1	7982
в том числе												
Коми-Пермяцкий авт. округ	103,3	5,4	в 7,2 р.	4,4	109,3	39,5	106,7	6,0	97,5	119,8	98,6	45
Самарская область	108,0	175,9	91,4	53,3	97,5	304,9	98,8	150,0	89,4	108,3	103,2	7581
Саратовская область	106,0	147,1	82,3	79,9	98,1	323,8	98,0	336,2	99,4	100,1	100,0	3644
Ульяновская область	100,2	62,9	77,4	30,2	92,1	178,9	97,7	210,9	95,4	94,8	77,3	1162
Уральский												
федеральный округ	106,9	501,4	77,7	189,1	106,2	1147,0	94,2	1860,2	102,5	108,3	96,2	99659
Курганская область	87,6	20,9	88,8	27,0	97,6	212,7	90,6	111,4	149,5	112,8	109,5	595
Свердловская область	114,6	148,1	83,3	65,3	96,0	343,1	94,6	668,8	94,0	112,7	90,0	7583
Тюменская область	106,1	195,7	83,2	47,0	108,9	259,0	99,5	515,2	101,9	104,5	108,0	84124
в том числе:												
Ханты-Мансийский авт. округ	107,4	69,1	97,1	2,2	101,9	13,1	98,2	17,4	78,7	106,8	107,3	47932
Ямало-Ненецкий авт. округ	104,1	34,4	127,7	0,6	143,0	1,4	106,0	0,2	в 39 р.	101,4	120,4	32436
Челябинская область	103,3	136,7	65,5	49,8	127,1	332,1	92,2	564,9	107,9	107,3	89,1	7356
Сибирский												
федеральный округ	105,2	578,4	76,2	368,2	93,9	2714,2	100,0	2544,0	102,6	108,9	96,9	34679
Республика Алтай	103,2	5,1	190,6	1,9	84,8	26,0	99,3	7,1	60,8	118,7	101,1	134
Республика Бурятия	113,5	52,7	86,0	22,6	96,2	103,7	98,0	33,2	90,2	105,4	99,6	1526

		I òi äi äæäi èä														
14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
477	112,3	845,6	114,6	105,7	2019,5	107,6	26,1	1,1	25,1	47	8	3604	8,0	23,0	-15,0	
361821	113,6	1008,6	112,1	109,8	3681,6	320,5	98,1	92,7	5,3	133	15	74253	7,1	16,7	-9,6	
233826	115,1	817,3	110,7	103,5	1997,4	3156,9	259,3	83,2	176,1	1417	133	132913	10,2	14,1	-3,9	
68	111,5	765,6	105,3	99,1	1722,6	74,6	5,1	0,1	5,0	29	2	3223	9,0	15,3	-6,3	
—	114,1	792,5	105,2	101,7	1125,4	102,8	33,0	19,7	13,3	204	52	1648	16,9	7,3	+9,6	
—	115,9	903,2	81,1	165,0	1933,5	18,0	3,4	0	3,4	28	8	466	20,0	4,5	+15,5	
—	115,6	815,2	108,7	116,3	1450,7	107,5	6,5	1,2	5,3	58	8	1539	11,1	11,8	-0,7	
—	115,5	774,4	101,5	108,6	1566,6	35,9	0	0	—	27	3	435	11,3	11,4	-0,1	
3	114,8	799,8	112,7	116,6	1538,2	63,3	8,7	0,3	8,4	45	2	804	11,5	11,9	-0,4	
—	115,0	816,6	105,1	106,1	1702,1	92,2	7,2	—	7,2	88	3	2926	10,2	12,4	-2,2	
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
186494	116,6	834,0	115,1	99,9	2247,0	708,1	33,3	1,6	31,7	292	13	37715	9,2	15,6	-6,4	
15346	113,5	806,9	114,3	97,8	1903,0	344,3	30,9	3,2	27,7	165	10	16373	9,2	14,6	-5,4	
162	116,7	852,7	98,8	112,8	2700,4	87,2	0,2	0,2	0	51	8	8307	10,1	14,6	-4,5	
17771	115,1	843,5	103,9	103,7	2259,1	592,6	122,9	50,3	72,6	138	9	28664	8,7	16,3	-7,6	
13982	117,6	771,3	117,0	102,0	1933,9	930,5	7,9	6,5	1,4	291	14	30813	8,2	16,1	-7,9	
202389	112,9	856,7	107,1	107,8	2392,4	6512,8	562,8	72,4	490,4	1443	205	202946	8,9	15,5	-6,6	
14337	111,6	863,8	105,8	123,2	2691,0	960,5	19,0	1,8	17,2	206	20	30642	10,4	13,5	-3,1	
—	115,0	825,0	110,6	102,4	1470,8	271,7	59,5	0,4	59,1	36	8	4547	9,2	15,5	-6,3	
—	112,6	756,1	105,7	101,7	1488,0	196,1	32,9	0,5	32,4	51	8	6985	7,6	15,9	-8,3	
38121	112,9	779,0	96,0	106,7	2788,8	1036,1	21,0	1,6	19,4	139	17	20313	9,3	13,1	-3,8	
550	117,7	890,1	108,3	102,8	2497,6	298,0	4,1	0,6	3,5	69	19	9261	10,3	14,0	-3,7	
124	111,4	793,9	110,5	108,6	1565,1	204,6	14,2	1,1	13,1	65	11	9954	8,8	13,8	-5,0	
914	113,7	804,2	106,2	107,2	2023,0	354,0	86,6	1,0	85,6	65	26	13013	8,1	16,6	-8,5	
2869	112,2	863,6	108,5	118,9	2138,2	387,7	45,8	6,8	39,0	162	13	27928	7,6	18,5	-10,9	
74349	111,9	854,4	105,4	104,5	2358,4	804,1	19,6	1,2	18,4	102	5	12310	9,7	14,8	-5,1	
123	113,1	768,9	112,5	103,5	1627,8	412,6	16,6	16,5	0,1	97	14	5959	7,4	16,5	-9,1	
19062	116,5	899,7	107,8	102,4	3249,6	292,0	22,7	16,7	6,0	142	13	16719	9,9	15,8	-5,9	
—	111,2	782,8	109,4	105,8	1479,2	28,5	1,6	—	1,6	6	1	308	11,0	18,9	-7,9	
51940	114,0	1043,8	113,8	100,6	2955,7	230,7	23,4	15,8	7,6	135	24	23026	8,0	16,7	-8,7	
—	110,4	875,9	110,7	102,2	1847,0	641,6	122,4	5,7	116,7	119	15	19626	8,0	16,7	-8,7	
—	122,6	803,8	114,2	92,3	1906,9	423,2	75,0	2,6	72,4	52	11	2663	7,9	15,4	-7,5	
344070	113,4	965,9	107,0	107,6	4790,7	3928,6	389,0	60,6	328,4	587	84	106613	9,5	14,6	-5,1	
78	114,2	802,4	105,6	113,8	1968,1	356,2	77,0	3,2	73,8	61	7	5642	9,2	16,8	-7,6	
120892	113,8	943,5	102,3	100,1	3107,7	995,8	185,0	53,4	131,6	225	33	58451	8,8	16,4	-7,6	
40910	112,4	1142,7	111,3	115,3	9013,6	1404,6	121,4	2,1	119,3	163	26	28819	11,2	9,9	+1,3	
17863	110,9	1231,6	106,4	119,2	11157,7	164,7	2,0	—	2,0	77	15	12082	12,0	7,5	+4,5	
22173	115,7	1470,7	128,5	114,2	12045,8	1094,5	92,6	1,2	91,4	24	6	3934	13,0	6,6	+6,4	
182190	117,8	919,0														

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Республика Тыва	102,3	6,0	107,9	7,0	95,3	18,3	93,6	2,3	55,9	101,6	79,2	102
Республика Хакасия	99,8	30,6	92,0	11,6	92,4	54,1	99,6	54,3	86,2	103,8	104,8	675
Алтайский край	112,2	89,0	89,8	53,2	91,1	602,5	102,3	432,1	98,8	110,4	98,3	1349
Красноярский край	104,4	62,5	52,5	67,4	92,0	333,9	92,9	397,9	97,3	105,9	106,9	9498
в том числе:												
Таймырский (Долгано-Ненецкий) авт. округ	в 2,0 р.	3,4	—	0,1	84,4	0	52,6	—	—	115,4	87,8	363
Эвенкийский авт. округ	117,3	0,2	136,2	0,1	81,8	0,5	97,7	0,3	79,8	110,7	97,2	4,2
Иркутская область	102,8	38,0	73,4	28,5	104,5	215,2	96,1	391,0	100,6	101,2	104,1	3812
в том числе												
Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	77,3	2,2	216,4	4,7	106,0	68,8	106,7	10,3	92,4	105,0	106,9	30
Кемеровская область	104,3	107,9	94,2	28,8	92,4	240,6	97,8	248,1	107,3	115,9	99,4	5935
Новосибирская область	107,3	52,7	51,0	48,2	93,8	478,3	108,4	491,8	114,1	111,4	81,2	2991
Омская область	114,5	57,3	56,6	68,7	95,0	402,6	101,2	302,6	104,3	116,0	98,5	1861
Томская область	109,7	55,1	111,3	17,9	101,5	105,2	95,8	123,0	109,3	103,9	108,7	3799
Читинская область	103,8	21,3	119,7	12,6	83,2	133,8	95,4	60,7	93,4	108,9	115,9	2996
в том числе												
Агинский Бурятский авт. округ	102,5	1,0	29,6	1,6	72,4	17,2	96,0	1,2	94,9	122,7	126,7	13
Дальневосточный федеральный округ	97,3	179,9	81,8	47,5	101,3	285,8	97,6	386,3	100,9	110,0	96,5	19396
Республика Саха (Якутия)	101,5	54,0	121,0	3,6	111,8	57,7	104,9	37,2	108,0	101,8	101,6	4621
Приморский край	81,0	47,9	62,3	6,4	95,0	64,4	90,2	94,5	99,6	113,6	91,0	2605
Хабаровский край	97,2	34,7	102,3	12,1	113,5	41,4	96,7	117,1	103,3	113,4	94,3	3900
Амурская область	113,2	31,4	138,1	18,6	95,6	82,3	100,4	71,8	100,4	103,1	110,0	3780
Камчатская область	98,8	0,8	73,2	1,9	89,0	6,2	103,2	20,7	75,6	103,5	102,5	825
в том числе												
Корякский авт. округ	141,5	—	—	0,2	99,8	0,3	85,0	0,2	82,0	97,6	110,8	8,2
Магаданская область	100,8	1,0	22,8	0,4	95,6	2,3	75,3	2,6	67,8	104,3	98,9	740
Сахалинская область	105,7	8,6	24,9	1,7	106,9	16,4	91,8	36,0	114,4	120,2	99,3	2644
Еврейская авт. область	101,5	1,5	95,4	2,1	100,1	15,3	102,7	6,4	112,9	123,2	89,9	67
Чукотский авт. округ	109,8	—	—	0,6	130,5	0	59,8	0,1	47,5	135,8	139,2	214

ĭ ēī -āī èà																								
14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29									
—	110,1	966,9	108,5	116,0	2036,4	223,0	117,2	0,1	117,1	31	7	343	15,4	13,4	+2,0									
31	111,0	916,5	107,6	91,1	2915,0	270,6	54,3	0,6	53,7	27	6	3227	9,9	15,5	-5,6									
448	111,6	771,7	111,4	107,4	1756,6	774,0	43,8	1,5	42,3	125	23	15341	9,6	15,4	-5,8									
—	114,8	1015,8	108,6	103,4	4575,7	1085,8	148,1	9,5	138,6	179	43	18648	9,8	15,1	-5,3									
—	120,0	1828,3	178,2	104,6	9799,4	42,6	0	0	—	1	1	221	12,1	10,5	+1,6									
—	113,9	1407,7	103,6	112,0	4773,3	31,6	24,6	—	24,6	0	0	5	15,9	15,2	+0,7									
31423	109,5	1019,0	114,3	98,3	3439,8	948,0	166,5	6,7	159,8	144	21	16550	10,8	15,4	-4,6									
—	106,0	936,8	102,7	102,7	1300,6	25,8	4,6	0,8	3,8	5	1	501	14,0	13,8	+0,2									
4223	110,8	821,5	114,4	107,5	3211,4	1039,0	259,5	5,9	253,6	145	23	16049	9,3	17,3	-8,0									
32373	109,3	855,1	116,0	104,0	2621,8	609,5	145,8	16,1	129,7	181	12	21466	9,1	14,7	-5,6									
12970	109,6	800,0	106,3	105,5	1976,2	625,4	81,2	7,7	73,5	126	15	19086	8,9	13,6	-4,7									
5820	116,0	813,2	116,0	106,3	3922,7	242,4	35,7	3,5	32,2	63	12	16670	10,1	13,4	-3,3									
675	111,2	910,8	130,8	110,0	2735,6	313,3	78,7	0,6	78,1	76	10	2065	11,6	14,7	-3,1									
—	110,2	824,5	156,8	142,8	1533,6	13,2	0,6	—	0,6	7	2	23	14,3	10,9	+3,4									
164277	110,4	1145,8	112,5	105,3	3999,3	5707,9	1360,5	233,5	1127,0	450	82	42727	9,6	13,8	-4,2									
51616	107,5	1292,1	102,7	105,5	5298,1	1503,2	344,5	24,1	320,4	50	6	5686	13,0	9,8	+3,2									
27135	111,2	1032,2	124,3	103,8	3293,9	1205,8	305,0	76,8	228,2	131	23	13848	9,0	15,1	-6,1									
6167	114,8	1069,3	110,0	104,4	3498,8	744,8	190,2	118,7	71,5	89	21	9490	8,8	14,8	-6,0									
—	107,9	889,0	111,6	107,9	2844,5	607,0	80,5	7,1	73,4	70	10	3094	9,7	14,5	-4,8									
17820	108,9	1427,4	127,2	103,3	6440,2	559,0	188,7	0,4	188,3	34	6	3833	8,5	11,4	-2,9									
1700	111,9	2626,3	120,2	96,9	6059,4	190,7	78,9	—	78,9	2	2	8	8,9	11,7	-2,8									
3653	111,1	1515,0	112,0	100,4	5284,4	319,9	4,3	0,2	4,1	16	6	1129	8,0	10,1	-2,1									
57884	110,7	1324,8	112,7	105,7	4645,9	500,2	141,6	2,1	139,5	46	7	4648	9,0	14,6	-5,6									
2	109,1	958,0	108,1	120,8	2563,9	35,3	7,8	3,5	4,3	11	1	402	10,5	15,6	-5,1									
—	107,4	2739,6	100,9	154,0	7507,9	232,7	97,9	0,7	97,2	4	1	597	10,6	9,9	+0,7									

Окончание								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
(Долгано-Ненецкий) авт. округ	862,1	43,7	15,5	40,9	222,9	390,2	1586	722 ⁴⁾
Эвенкийский авт. округ	767,6	18,5	23,9	9,4	254,1	479,5	2842	4114 ⁴⁾
Иркутская область в том числе	767,9	2728,8	18,1	133,4	122,2	243,3	2744	19051
Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	22,4	143,0	15,1	69,7	99,7	179,7	1890	2233 ⁴⁾
Кемеровская область	95,5	2962,1	18,7	114,8	96,2	234,4	1892	10708
Новосибирская область	178,2	2730,5	17,6	96,2	123,8	238,7	2489	4767
Омская область	139,7	2147,5	18,5	125,3	112,3	219,2	2335	4285
Томская область	316,9	1064,8	18,2	124,2	106,4	227,0	2380	6774
Читинская область в том числе	431,5	1246,7	16,4	108,1	125,3	188,9	2563	5257
Агинский Бурятский авт. округ	19,0	79,3	12,6	89,4	84,4	190,4	1803	356 ⁴⁾
Дальневосточный федеральный округ	6215,9	7107,0	18,3	154,4	123,1	229,4	2478	5827
Республика Саха (Якутия)	3103,2	986,0	18,8	108,5	148,2	264,4	1553	6991
Приморский край	165,9	2155,4	17,6	202,1	108,5	195,9	2645	4388
Хабаровский край	788,6	1495,9	18,2	130,0	104,1	239,3	3018	4894
Амурская область	363,7	989,9	17,4	134,7	132,6	237,0	2169	9272
Камчатская область в том числе	472,3	384,2	19,4	165,7	146,6	249,3	2233	4305
Корякский авт. округ	301,5	29,1	19,3	16,6	281,1	307,9	1799	1104 ⁴⁾
Магаданская область	461,4	233,5	20,3	136,7	143,8	280,1	2758	11249
Сахалинская область	87,1	591,2	19,6	183,0	131,5	215,0	2470	4491
Еврейская авт. область	36,0	195,6	19,2	113,2	134,7	200,3	3132	5154
Чукотский авт. округ	737,7	75,3	22,1	15,1	184,5	367,6	1581	8678

¹⁾ Включая данные по г.Москве.

²⁾ Включая данные по г.Санкт-Петербургу.

³⁾ Включая данные по Чеченской Республике.

⁴⁾ По кругу крупных и средних организаций.

ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В I ПОЛУГОДИИ 2001 г.

Субъект Российской Федерации	Тыс. руб.		
	доходы	расходы	профицит, дефицит (-)
1	2	3	4
Российская Федерация	591 713 743	547 777 769	43 935 974
Центральный федеральный округ	177 491 727	157 381 978	20 109 749
Белгородская область	2 478 796	2 837 357	-358 561
Брянская область	2 803 898	2 669 708	134 190
Владимирская область	3 318 266	3 239 974	78 292
Воронежская область	3 923 910	3 923 192	718
Ивановская область	2 487 130	2 282 715	204 415
Калужская область	3 071 749	2 701 666	370 083
Костромская область	1 636 722	1 596 109	40 613
Курская область	2 083 214	2 137 215	-54 001
Липецкая область	3 531 589	3 753 740	-222 151
Московская область	23 097 169	21 940 444	1156 725
Орловская область	2 487 762	2 665 907	-178 145
Рязанская область	2 600 381	2 560 490	39 891
Смоленская область	2 360 526	2 334 685	25 841
Тамбовская область	2 159 726	2 129 312	30 414
Тверская область	3 198 522	3 060 381	138 141
Тульская область	3 812 136	3 842 849	-30 713
Ярославская область	3 885 135	3 880 768	4 367
г. Москва	108 555 096	89 825 466	18 729 630
Северо-Западный федеральный округ	56 462 929	54 841 566	1 621 363
Республика Карелия	2 791 572	2 802 416	-10 844
Республика Коми	5 783 377	5 715 834	67 543
Архангельская область	4 612 328	4 551 983	60 345
Вологодская область	5 080 908	5 338 415	-257 507
Калининградская область	2 425 024	2 365 386	59 638
Ленинградская область	5 251 003	5 027 509	223 494
Мурманская область	3 302 105	3 567 842	-265 737
Новгородская область	1 821 607	1 891 861	-70 254
Псковская область	2 058 631	1 968 917	89 714
г. Санкт-Петербург	22 229 087	20 442 462	1 786 625
Ненецкий авт. округ	1 107 287	1 168 941	-61 654
Южный федеральный округ	48 939 621	45 106 988	3 832 633
Республика Адыгея	1 061 027	1 026 806	34 221
Республика Дагестан	5 839 176	4 938 214	900 962
Республика Ингушетия	1 223 333	1 017 013	206 320
Кабардино-Балкарская Республика	2 612 786	2 194 701	418 085
Республика Калмыкия	864 916	854 270	10 646
Карачаево-Черкесская Республика	1 060 717	958 428	102 289
Республика Северная Осетия—Алания	2 229 337	2 150 208	79 129
Чеченская Республика	1 402 361	744 669	657 692
Краснодарский край	10 976 772	10 526 097	450 675
Ставропольский край	4 723 808	4 260 219	463 589
Астраханская область	2 418 723	2 417 976	747
Волгоградская область	5 666 402	5 480 538	185 864
Ростовская область	8 860 263	8 537 849	322 414

				Окончание
1	2	3	4	
Приволжский федеральный округ	108 087 450	98 711 668	9 375 782	
Республика Башкортостан	16 939 483	15 902 123	1 037 360	
Республика Марий Эл	1 504 982	1 465 311	39 671	
Республика Мордовия	2 884 652	2 910 551	-25 899	
Республика Татарстан	26 711 253	21 707 239	5 004 014	
Удмуртская Республика	5 382 931	5 231 128	151 803	
Чувашская Республика	2 921 776	2 921 920	-144	
Кировская область	3 499 719	3 463 053	36 666	
Нижегородская область	8 176 157	7 122 942	1 053 215	
Оренбургская область	5 631 952	5 727 646	-95 694	
Пензенская область	2 625 542	2 334 522	291 020	
Пермская область	11 478 643	10 622 047	856 596	
Самарская область	12 320 674	11 569 334	751 340	
Саратовская область	4 955 170	4 682 154	273 016	
Ульяновская область	2 457 632	2 504 595	-46 963	
Коми-Пермяцкий авт. округ	596 884	547 103	49 781	
Уральский федеральный округ	87 637 494	82 984 796	4 652 698	
Курганская область	2 168 515	2 094 108	74 497	
Свердловская область	12 568 096	11 683 815	884 281	
Тюменская область	7 598 073	7 093 513	504 560	
Челябинская область	8 267 951	7 639 122	628 829	
Ханты-Мансийский авт. округ	41 897 988	40 412 424	1 485 564	
Ямало-Ненецкий авт. округ	15 136 871	14 061 904	1 074 967	
Сибирский федеральный округ	66 945 780	65 136 944	1 808 836	
Республика Алтай	1 263 421	986 892	276 529	
Республика Бурятия	3 734 279	3 552 540	181 739	
Республика Тыва	1 723 720	1 507 000	216 720	
Республика Хакасия	1 324 945	1 305 106	19 839	
Алтайский край	6 388 697	6 187 838	200 859	
Красноярский край	14 149 502	13 320 316	829 186	
Иркутская область	8 108 492	7 919 637	188 855	
Кемеровская область	7 836 503	7 562 326	274 177	
Новосибирская область	7 453 880	7 702 074	-248 194	
Омская область	4 710 271	4 750 789	-40 518	
Томская область	3 361 578	3 915 876	-554 298	
Читинская область	3 667 981	3 335 224	332 757	
Агинский Бурятский авт. округ	332 219	303 868	28 351	
Таймырский (Долгано-Ненецкий) авт. округ	1 993 419	1 382 790	610 629	
Усть-Ордынский Бурятский авт. округ	597 047	608 769	-11 722	
Эвенкийский авт. округ	299 826	795 899	-496 073	
Дальневосточный федеральный округ	46 148 742	43 613 829	2 534 913	
Республика Саха (Якутия)	15 481 244	13 648 710	1 832 534	
Приморский край	7 590 491	7 282 378	308 113	
Хабаровский край	7 741 963	7 375 048	366 915	
Амурская область	3 855 669	3 690 835	164 834	
Камчатская область	1 998 472	2 433 424	-434 952	
Магаданская область	2 569 021	2 637 986	-68 965	
Сахалинская область	2 932 988	3 074 383	-141 395	
Еврейская авт. область	986 982	845 746	141 236	
Корякский авт. округ	581 248	651 411	-70 163	
Чукотский авт. округ	2 410 664	1 973 908	436 756	

НЕКОТОРЫЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОЯСНЕНИЯ

Объем промышленного производства

Приведен индекс промышленного производства — относительный показатель, характеризующий изменение масштабов производства в сравниваемых периодах. Индекс характеризует изменение создаваемой в процессе промышленного производства стоимости в результате изменения только физического объема производимой продукции. Для определения индекса используется метод, основанный на динамике показателей промышленной продукции в натурально-вещественном выражении с последующей поэтапной агрегацией на укрупненные отрасли и промышленность в целом.

Данные приведены с учетом оценки объемов производства малых предприятий, промышленных подразделений при непромышленных организациях; по Российской Федерации — данные с учетом поправки на неформальную деятельность.

Производство скота и птицы на убой (в живом весе)

Общий объем производства скота и птицы на убой включает как проданный скот и птицу, подлежащий забою, так и забитый в сельскохозяйственных предприятиях, крестьянских (фермерских) хозяйствах, хозяйствах населения.

Производство молока

Характеризуется фактически надоемным коровьим, козьим и кобыльим молоком, независимо от того, было ли оно реализовано или потреблено в хозяйстве на выпойку телят и поросят. Молоко, высосанное телятами при подсосном их содержании, в продукцию не включается.

Производство яиц

Включает сбор яиц от всех видов домашней птицы, в том числе потери яиц (бой, порча), и яйца, пошедшие на воспроизводство птицы (инкубация и др.).

Оборот розничной торговли

Оборот розничной торговли представляет собой стоимость проданных населению за наличный расчет потребительских товаров для личного потребления или использования в домаш-

нем хозяйстве. Стоимость товаров, проданных отдельным категориям населения со скидкой, включается в оборот розничной торговли в полном объеме. Оборот розничной торговли включает данные как по организациям, для которых эта деятельность является основной, так и по организациям других отраслей экономики, осуществляющим продажу населению потребительских товаров через собственные торговые заведения или с оплатой через свою кассу. Оборот розничной торговли, кроме того, включает продажу товаров на вещевых, смешанных и продовольственных рынках. В таблицах приведен относительный показатель, характеризующий изменение оборота розничной торговли в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах.

Объем платных услуг населению

Отражает объем потребления населением различных видов услуг и статистически измеряется суммой денежных средств, уплаченных потребителем за оказанную ему услугу. При этом оплата может производиться как самим потребителем, так и организацией, в которой работает данный потребитель, полностью или частично компенсирующий или оплачивающей расходы по потреблению им услуги. В таблице приведен относительный показатель, характеризующий изменение объема платных услуг населению в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах.

Инвестиции в основной капитал

Совокупность затрат, направленных на создание, воспроизводство и приобретение основных фондов (новое строительство, расширение, реконструкция и техническое перевооружение объектов, приобретение зданий, сооружений, машин, оборудования, инструмента и инвентаря, на формирование основного стада, многолетние насаждения и т.д.).

Иностранные инвестиции

Иностранные инвестиции в экономику России — все виды вложения имущественных и интеллектуальных ценностей иностранными инвесторами, а также зарубежными филиалами российских юридических лиц в объекты предпринимательской и других видов деятельности на территории России в целях получения дохода. Капитал может вкладываться в виде денежных средств, паев, акций и др. ценных бумаг; кредитов; технологий, машин, оборудования; лицензий, любого другого имуще-

ства, интеллектуальных ценностей и пр. К инвестициям относятся приобретение в полную или частичную собственность предприятий и организаций, покупка акций и прочих ценных бумаг, взносы в уставный (складочный) капитал совместных предприятий, кредиты юридическим и физическим лицам, а также банковские вклады и приобретение недвижимости. Данные приведены без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые поступления, пересчитанные в доллары США.

Индекс потребительских цен на товары и услуги

Характеризует изменение во времени общего уровня цен и тарифов на товары и услуги, приобретаемые населением для непроизводственного потребления. Измеряет отношение стоимости фактического фиксированного набора товаров и услуг в текущем периоде к его стоимости в предыдущем периоде. В набор товаров и услуг включены 390 товаров (услуг)-представителей. Наблюдение за ценами и тарифами производится во всех столицах республик, центрах краев, областей, автономных округов, городах федерального значения и выборочно — в районных центрах, отобранных с учетом их представительности в отражении социально-экономического и географического положения регионов.

Стоимость минимального набора продуктов питания

Стоимость набора по Российской Федерации и отдельным регионам рассчитывается на основе средних единых объемов потребления, установленных в целом по России Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 г. № 192 «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации». Указанный показатель публикуется взамен ранее исчисляемой стоимости набора из 25 основных продовольственных товаров и может быть использован для анализа межрегиональных изменений цен по фиксированной корзине товаров с едиными объемами потребления продуктов питания. Приведен по центрам субъектов Российской Федерации.

Индекс цен производителей промышленной продукции

Индекс цен производителей промышленной продукции рассчитывается на основании регистрации цен на товары-представи-

тели в базовых промышленных предприятиях. Наблюдение за ценами производителей осуществляется в более чем 6,5 тыс. промышленных предприятий. Расчет средних цен и индексов цен производится по более чем 850 товарам-представителям. Цены производителей представляют собой фактически сложившиеся на момент регистрации цены промышленных предприятий на произведенную продукцию, предназначенную для реализации на внутреннем рынке (без косвенных товарных налогов — налога на добавленную стоимость, акциза и т.п.).

Расчитанные по товарам-представителям индексы цен производителей последовательно агрегируются в индексы цен соответствующих подотраслей, отраслей и на промышленность в целом. В качестве весов используются данные об объеме производства в стоимостном выражении базисного периода.

Реальные денежные доходы населения

Реальные денежные доходы характеризуют изменение денежных доходов населения в сравниваемых периодах в сопоставимых ценах (с корректировкой на индекс потребительских цен). К денежным доходам относятся доходы, полученные населением в виде оплаты труда от предприятий и организаций, расположенных на данной территории, социальных выплат (пенсий, пособий, стипендий), а также доходы от предпринимательской деятельности, собственности и другие доходы.

Среднемесячная начисленная заработная плата

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата за период исчисляется исходя из фонда заработной платы работников, деленного на среднесписочную численность работников и на количество месяцев в периоде.

В фонд заработной платы включаются начисленные работникам суммы в денежной и натуральной формах за отработанное время и выполненную работу, неотработанное, но оплаченное время (например, ежегодные отпуска), стимулирующие доплаты и надбавки, премии и единовременные поощрения, компенсационные выплаты, связанные с режимом работы и условиями труда, а также оплата питания, жилья, топлива, носящая систематический характер.

Просроченная задолженность по заработной плате

Просроченной задолженностью по заработной плате считаются фактически начисленные работникам суммы заработной платы, но не выплаченные в срок, установленный коллективным договором или договором на расчетно-кассовое обслужи-

вание, заключенным с банком (расчетно-кассовым центром). Число дней задержки считается, начиная со второго дня после этого срока.

Безработные

К безработным (в соответствии со стандартами Международной организации труда (МОТ)) относятся лица в возрасте, установленном для измерения экономической активности, которые в рассматриваемый период удовлетворяли одновременно следующим критериям: а) не имели работы (доходного занятия); б) занимались поиском работы, т.е. обращались в государственную или коммерческую службы занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации предприятия или работодателю, использовали личные связи или предпринимали шаги к организации собственного дела (поиск земли, зданий, машин и оборудования, сырья, финансовых ресурсов, обращение за разрешениями, лицензиями и т.п.); в) были готовы приступить к работе в течение определенного периода времени. Учащиеся, студенты, пенсионеры и инвалиды учитываются в качестве безработных, если они занимались поиском работы и были готовы приступить к ней.

Информация об общей численности безработных (применительно к стандартам МОТ) подготавливается по материалам выборочных обследований населения по проблемам занятости (обследований рабочей силы), которые в 1992—1998 гг. проводились статистическими органами Российской Федерации с периодичностью один раз в год (в 1995 г. было проведено два обследования). Начиная с 1999 г. обследование населения по проблемам занятости проводится с квартальной периодичностью.

Данные по регионам Российской Федерации сформированы по итогам четырех квартальных выборок за период с мая 2000 г. по февраль 2001 г. и характеризуют значение показателей в среднем за этот период.

Безработные, зарегистрированные в органах государственной службы занятости, — трудоспособные граждане, не имеющие работы и заработка (трудового дохода), проживающие на территории Российской Федерации, зарегистрированные в органах службы занятости по месту жительства в целях поиска подходящей работы, ищущие работу и готовые приступить к ней. Информация о численности безработных, получивших официальный статус в органах государственной службы занятости, разрабатывается Министерством труда и социального развития Российской Федерации.

Незначительные расхождения итогов и суммы слагаемых объясняются округлением данных.

Заявленная предприятиями потребность в работниках

Число вакансий (требуемых работников), сообщенных предприятиями и организациями в органы государственной службы занятости.

Общие коэффициенты рождаемости и смертности

Отношение соответственно числа родившихся (живыми) и числа умерших к численности наличного населения в пересчете на год. Исчисляются на 1 000 населения.

Естественный прирост (+), убыль (—) населения

Разность общих коэффициентов рождаемости и смертности.

Численность постоянного населения

К постоянному населению относятся лица, постоянно проживающие на данной территории, включая временно отсутствующих на момент последней переписи населения. Текущая оценка численности постоянного населения производится на начало года от итогов переписи, к которым прибавляются числа родившихся и прибывших на данную территорию и вычитаются числа умерших и выбывших из территории.

Обеспеченность населения жильем

Обеспеченность населения жильем — количество площади, приходящейся на одного жителя. Этот показатель рассчитывается делением размера всего жилищного фонда на конец года на численность постоянного населения на эту же дату.

Бюджет субъекта Российской Федерации (территориальный бюджет)

Территориальный бюджет — форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской Федерации. Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Госкомстат России

«Российская газета». 2001. 4 авг.

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 3 августа 2001 г. № 580

г.Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПРАВИЛ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОЧНЫХ И ТОВАРНЫХ ИНТЕРВЕНЦИЙ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ, СЫРЬЯ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ

Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые Правила осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

2. Определить государственным заказчиком по организации создания и использования федерального продовольственного интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

3. Признать утратившим силу Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1998 г. № 748 «Об утверждении Порядка осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для стабилизации рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия и Положения о государственном агенте, осуществляющем государственное регулирование рынка сельскохозяйственных продукции, сырья и продовольствия» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 29, ст. 3560).

Председатель Правительства
Российской Федерации
М.КАСЬЯНОВ

**ПРАВИЛА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОЧНЫХ
И ТОВАРНЫХ ИНТЕРВЕНЦИЙ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ
РЫНКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ,
СЫРЬЯ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ**

1. Организация государственных закупок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для формирования федерального продовольственного интервенционного фонда и распродажа их из этого фонда осуществляются в целях регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

2. Запасы федерального продовольственного интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее соответственно — интервенционный фонд сельскохозяйственной продукции, сельскохозяйственная продукция) независимо от места их размещения являются федеральной собственностью и учитываются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

3. Перечень сельскохозяйственной продукции, в отношении которой проводятся государственные закупочные и товарные интервенции, ежегодно определяется Правительством Российской Федерации по представлению Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

4. Минимальные и максимальные уровни цен на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которых начинается проведение закупочных и товарных интервенций, а также уровни цен, при достижении которых прекращается проведение интервенций, определяются Правительством Российской Федерации по представлению Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в следующем порядке:

а) минимальный уровень цен на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которого начинается проведение закупочных интервенций, а также уровень цен, при достижении которого прекращается их проведение, утверждаются до 1 июня года, в котором будут осуществляться эти интервенции;

б) максимальный уровень цен на сельскохозяйственную продукцию, при достижении которого начинается проведение товарных интервенций, а также уровень цен, при достижении которого прекращается их проведение, утверждаются до 1 декабря года, предшествующего проведению этих интервенций.

5. Организация и проведение государственных закупочных и товарных интервенций, а также размещение запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции осуществляются Министерством сельского хозяйства Российской Федерации через государственных агентов.

Перечень государственных агентов определяется Правительством Российской Федерации по представлению Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, которое проводит их отбор на конкурсной основе.

6. Государственным агентам может выплачиваться комиссионное вознаграждение в размере до 1 процента стоимости сельскохозяйственной продукции по цене закупки при проведении закупочных интервенций и в размере до 1 процента стоимости этой продукции по цене продажи — при проведении товарных интервенций.

7. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации организует и проводит мониторинг цен на сельскохозяйственную продукцию и при достижении минимального или максимального уровня цен на эту продукцию, определенного Правительством Российской Федерации, вносит в установленном порядке на рассмотрение Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса предложения о проведении закупочных или товарных интервенций.

Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса принимает решения о проведении закупочных или товарных интервенций.

8. Сельскохозяйственная продукция, закупленная для интервенционного фонда, размещается на ответственное хранение в отобранных по конкурсу организациях независимо от формы собственности в соответствии с договорами, заключенными с ними Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

В договорах должна предусматриваться имущественная ответственность организаций, осуществляющих хранение запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, за их количественную и качественную сохранность, организацию учета и отчетности по ним.

9. Сельскохозяйственная продукция, закупленная в ходе проведения закупочных интервенций, принимается и оформляется в соответствии с нормативно-технической документацией, определяющей порядок приема, закладки, хранения и использования этой продукции.

10. Закупочные и товарные интервенции осуществляются путем проведения торгов на товарных биржах, уполномоченных проводить такие торги, или на конкурсной основе.

Товарные биржи для проведения указанных торгов отбираются на конкурсной основе Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства.

11. Государственные закупочные и товарные интервенции проводятся по ценам, находящимся в диапазоне уровней цен на сельскохозяйственную продукцию, утвержденных Правительством Российской Федерации:

а) закупочные интервенции — в диапазоне между минимальным уровнем цен, при достижении которого начинается проведение закупочной интервенции, и уровнем цен, при достижении которого она прекращается;

б) товарные интервенции — в диапазоне между максимальным уровнем цен, при достижении которого начинается проведение товарной интервенции, и уровнем цен, при достижении которого она прекращается.

12. Расходы на формирование, размещение, хранение и использование интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, а также на организацию интервенций и выплату комиссионного вознаграждения финансируются за счет средств, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год.

13. Средства, полученные от проведения товарных интервенций, зачисляются в федеральный бюджет.

14. Бухгалтерский учет операций, связанных с созданием и использованием интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, а также проведением закупочных и товарных интервенций, осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете и нормативными актами Министерства финансов Российской Федерации.

15. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет контроль за созданием и использованием интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции.

Государственные агенты ежемесячно, не позднее 10 числа, представляют в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации отчет о наличии в интервенционном фонде сельскохозяйственной продукции, ее стоимости и количестве на

начало месяца, количестве продукции, закупленной и реализованной при проведении закупочных и товарных интервенций в течение прошедшего месяца, и ее остатке на конец отчетного периода, а также об издержках государственных агентов при организации интервенций и обслуживании интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации контролирует в установленном порядке целевое использование средств федерального бюджета, выделяемых на регулирование рынка сельскохозяйственной продукции.

«Российская газета». 2001. 4 сент.



Р.Т.АБДРАШИТОВ И.В.ВЛАЦКАЯ С.Г.СЕРГЕЕВ

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Попытки реформирования экономики России за последние десять лет не привели к ожидаемым результатам. Однако в настоящее время можно наблюдать резкое усиление роли государства, выражающееся прежде всего в повышении управляемости экономики. Инвестиционный комплекс является самым уязвимым и инерционным сектором экономики и несет на себе наиболее глубокие последствия кризиса. В то же время инвестиции в современном мире являются мощным фактором развития экономики. В России уже в течение нескольких лет продолжается снижение общих объемов инвестиций в развитие экономики. Попытки целенаправленного воздействия на инвестиционный процесс предпринимаются на различных уровнях реального сектора экономики. Даже самое незначительное улучшение инвестиционного климата — это дополнительные

АБДРАШИТОВ Рамзес Толгатович, заведующий кафедрой управления инновационными проектами Оренбургского государственного университета, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

ВЛАЦКАЯ Ирина Валерьевна, доцент кафедры математических методов и моделей в экономике Оренбургского государственного университета, кандидат технических наук.

СЕРГЕЕВ Сергей Геннадьевич, аспирант кафедры управления инновационными проектами Оренбургского государственного университета.

средства, позволяющие сделать шаг к выходу из кризиса. Но спасти положение дел может, на наш взгляд, лишь динамичное устойчивое движение, а не отдельные шаги. Осуществить это возможно, лишь управляя инвестиционным процессом.

Потенциальными инвесторами предпринимались неоднократные попытки оценить инвестиционный климат Оренбургской области. При этом использовались различные методики. Так, согласно методике банка «Австрия», Оренбургскую область в 1994 г. по политическим условиям относили к консервативным аграрным территориям¹. Она характеризовалась следующим образом: политический климат неопределенный (рейтинг 45), экономическая ситуация с противоречивыми тенденциями (рейтинг 40), финансовые и банковские условия относительно хорошие (рейтинг 28), развитие приватизации относительно успешное (рейтинг 36), ситуация на рынке труда благоприятная (рейтинг 14), транспортные и коммуникационные услуги плохие (рейтинг 48), демографическая ситуация относительно благоприятная (рейтинг 32), социальные условия более или менее благоприятные (рейтинг 9), шансы этнополитической конфронтации относительно низкие (рейтинг 69), поведение населения достаточно спокойное (рейтинг 61), экологическая ситуация в целом неблагоприятная (рейтинг 65). В итоге Оренбургская область находилась на 29-м месте и ситуация в ней определялась как более или менее благоприятная для инвестиций.

Согласно методике, разработанной Институтом экономики РАН под руководством В.Г.Фензельбаума², Оренбургская область в 1996 г. входила в группу сырьевых регионов, развитие которых в решающей степени зависит от состояния отраслей специализации: добычи топливно-энергетических ресурсов, редких цветных и драгоценных металлов. Таким образом, область была привлекательна лишь для «узкоориентированных» инвесторов, осуществляющих вложения в действующую добывающую промышленность с целью вывоза тех видов сырьевых ресурсов, которые пользуются наиболее устойчивым спросом на мировом рынке. Поэтому перспективы экономического роста и благоприятность инвестиционного климата в области не оценивали высоко.

По данным журнала «Эксперт»³, в 1997 г. Оренбургская область входила в число первых 20 регионов по запасам углеводородного сырья (4-е место) и наибольшим удельным выбросам загрязняющих веществ в атмосферу (16-е место). В то же время она не была в числе первых 20 регионов по

бюджетным доходам, количеству малых предприятий и показателю наиболее авторитетной региональной власти. Инвестиционный потенциал области в период 1996—1998 гг. повысился на 10 пунктов, составив 25, инвестиционный риск понизился на 40 пунктов, составив 28.

В обобщенном виде инвестиционный климат в Оренбургской области определен как средний потенциал и умеренный риск. В идеальном случае инвестиционный климат в Оренбургской области следует определить как максимальный потенциал и минимальный риск. В настоящее время максимальные возможности при минимальном риске имеют лишь Москва, Санкт-Петербург и Московская область. На долю Москвы приходится 14,8 % российского инвестиционного потенциала, в то время как на Санкт-Петербург и Московскую область — 4,9 и 3,7 % соответственно.

Для анализа инвестиционного климата имеется довольно много различной информации, однако ее недостаточно для формирования инвестиционной политики области. Разработка мероприятий по улучшению инвестиционной привлекательности области требует изучения инвестиционного климата ее городов и районов.

В соответствии с общепринятой методикой для оценки инвестиционного климата необходимо оценить инвестиционные потенциал и риск. Инвестиционный потенциал (инвестиционная емкость территории) складывается из суммы объективных предпосылок для инвестиций, зависящих как от наличия и разнообразия сфер и объектов инвестирования, так и от их экономического «здоровья». Инвестиционный риск характеризует вероятность потери инвестиций и дохода от них. Он показывает, почему не следует (или следует) инвестировать в данные города и районы региона. Наиболее значимыми для оценки инвестиционного потенциала региона являются следующие факторы: ресурсно-сырьевой, производственный, потребительский, инфраструктурный, интеллектуальный, институциональный и инновационный; для оценки инвестиционных рисков — экономический, политический, экологический и криминальный.

При проведении исследования была разработана методика сбора информации по показателям, характеризующим инвестиционный климат. Согласно методике, значения показателей получают на основе статистических⁴ и экспертных данных. Статистическими данными были представлены показатели инвестиционного потенциала (численность населения, процент

населения с высшим образованием, объем промышленного производства на душу населения, количество приобретенных новых технологий, прибыль промышленных предприятий района на душу населения, инвестиции в основной капитал на душу населения, иностранные инвестиции на душу населения, среднемесячная заработная плата работающих в экономике) и инвестиционного риска (превышение кредиторской задолженности над дебиторской, удельный вес убыточных предприятий в районе, число забастовок, зарегистрированных преступлений). Экспертные данные характеризовали обеспеченность экономической зоны природными ресурсами, развитие инновационной и рыночной инфраструктуры, состояние конкурентной среды предпринимательства и степень разрушения монополизма производителя, потенциал развития транспортной системы, политическую стабильность, экологическую безопасность, преступность, эффективность деятельности органов юстиции. В состав экспертной группы вошли руководители и главные специалисты федеральных, областных, городских и районных структур управления, банков, ученые, журналисты, социологи (всего 22 чел.).

При сборе информации Оренбургская область традиционно делилась на экономические зоны: северную (Северный, Бугурусланский, Абдулинский, Асекеевский, Матвеевский, Пономаревский, Шарлыкский, Тюльганский районы), западную (Бузулукский, Грачевский, Красногвардейский, Курманаевский, Тоцкий, Сорочинский, Новосергеевский, Александровский районы), центральную (Переволоцкий, Сакмарский, Октябрьский, Саракташский, Оренбургский, Беляевский, Кувандыкский районы), юго-западную (Первомайский, Ташлинский, Илекский районы), южную (Соль-Илецкий, Акбулакский, Домбаровский районы) и восточную (Гайский, Кваркенский, Адамовский, Новоорский, Ясенский, Светлинский районы).

Для экспертной характеристики инвестиционного климата использовался метод попарных сравнений, предложенный Т.Саати и широко использующийся при анализе социально-экономических явлений⁵. Суть этого метода заключается в следующем. Предположим, что при исследовании какого-то признака у 6 зон Оренбургской области есть некоторый набор (w_1, \dots, w_6) истинных значений важности для каждого из объектов (неизвестный в общем случае). Для получения сравнительных оценок важности строится матрица попарных сравнений А:

	Северная зона	Западная зона	Центральная зона	Юго-Западная зона	Южная зона	Восточная зона
Северная зона	1	a_{12}	a_{13}	a_{14}	a_{15}	a_{16}
Западная зона	a_{21}	1	a_{23}	a_{24}	a_{25}	a_{26}
Центральная зона	a_{31}	a_{32}	1	a_{34}	a_{35}	a_{36}
Юго-Западная зона	a_{41}	a_{42}	a_{43}	1	a_{45}	a_{46}
Южная зона	a_{51}	a_{52}	a_{53}	a_{54}	1	a_{56}
Восточная зона	a_{61}	a_{62}	a_{63}	a_{64}	a_{65}	1

На основе суждения экспертов о важности того или иного объекта вычисляются экспертные оценки отношений важности двух объектов. Элемент a_{ij} матрицы дает экспертную оценку w_i/w_j . Значения a_{ij} изменяются от 0 до 9. Если $a_{ij}=1$, объекты одинаково важны, если $a_{ij}=9$, один объект абсолютно важнее другого. Остальные значения приписываются промежуточным суждениям. Посчитав, что один объект важнее другого в m раз, эксперт должен указать, что важность второго объекта составляет $1/m$ важности первого объекта. Для состоятельной матрицы попарных сравнений A ($a_{ij} \cdot a_{jk} = a_{ik}$, и в частности $a_{ii}=1$ и $a_{ij}=1/a_{ji}$) искомым набор (w_1, \dots, w_6) должен удовлетворять уравнению $Aw = \lambda \max w$, где $\lambda \max$ — наибольшее из собственных значений. В качестве иллюстрации можно привести табл. 1. Количественные значения показателя являются координатами нормированного собственного вектора матрицы A .

Таблица 1

Ранжирование экономических зон Оренбургской области по уровню развития инновационно-инвестиционной инфраструктуры

Рейтинг	Зона	Значения показателя, ед.
1	Центральная	0,362
2	Восточная	0,239
3	Западная	0,139
4	Северная	0,098
5	Южная	0,085
6	Юго-Западная	0,078

В результате проведенных исследований были получены данные, позволяющие выработать рекомендации по управлению инвестиционным климатом⁶. Здесь мы приводим лишь наиболее важные результаты. Так, анализ инвестиционной

активности районов Оренбургской области (табл. 2) показал, что инвестиции на душу населения меняются в широком диапазоне: от 65,9 до 13 512,2 руб. на 1 чел. (максимальное значение превосходит минимальное в 205 раз).

Таблица 2

Ранжирование городов и районов Оренбургской области по показателю инвестиций на душу населения

Рейтинг	Город, район	Значение показателя, руб.
1	Первомайский	13512,2
2	Оренбургский	7909,1
3	г. Сорочинск	5265,8
4	г. Бугуруслан	3495,8
...
22	г. Медногорск	673,6
23	Сорочинский	668,6
24	Грачевский	631,6
25	Шарлыкский	603,4
26	Асекеевский	597,7
...
46	Бузулукский	127,9
47	Абдулинский	65,9
	Оренбургская область	2704,2
	Россия	3273,1

Такой разброс величины инвестиций объясняется, с одной стороны, объективными факторами, определяющими инвестиционный потенциал и риск, с другой, на наш взгляд, ролью администрации области в формировании инвестиционного климата и инвестиционной активности.

Для управления инвестиционным климатом на первом этапе использовался метод Парето—Лоренца, наиболее близкий к градиентным и являющийся одним из методов стандарта ИСО 9004—1993. Метод Парето—Лоренца позволяет выявить наиболее важные объекты, обеспечивающие наибольшее улучшение ситуации. Диаграмма Парето—Лоренца отображает (в убывающем порядке) относительный вклад каждого объекта в общий результат. Относительный вклад может быть основан на количестве случаев, стоимости, связанной с каждым объектом, или на другом факторе влияния на результат. Для показа относительного вклада каждого объекта используются столбики, накопленного вклада каждого объекта — кумулятивная кривая частоты. Для выделения групп показателей по вкладу, вносимому в общий результат, выделяют три области: А, В, С. Для этого на правой шкале отмечают уровни 75 и 95 %. В итоге этого построения группа показателей А имеет долю в общем результате 75 %, группа В — 20 %, группа С — 5 % (рисунок).

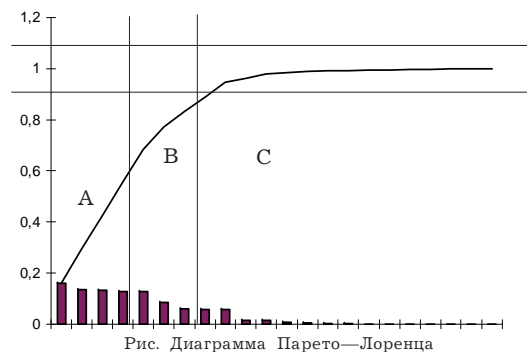


Рис. Диаграмма Парето—Лоренца

Показатели группы А — это переменные, определяющие 75 % изменчивости и требующие первоочередных мероприятий по их улучшению. Показатели группы В — это переменные, предусматривающие мероприятия второй очереди. Переменные групп А и В определяют 95 % изменчивости управляемой переменной. Показатели группы С не оказывают существенного влияния на управляемую переменную.

Выбор в качестве основного критерия инвестиционной деятельности показателя инвестиций на душу населения и использование диаграммы Парето—Лоренца позволили выделить три группы городов и районов Оренбургской области в зависимости от инвестиционной привлекательности. Высокой инвестиционной привлекательностью характеризуются города Сорочинск, Бугуруслан, Оренбург, Бузулук, Гай, Новотроицк и Первомайский, Оренбургский, Красногвардейский, Гайский, Адамовский, Новоорский, Тюльганский, Пономаревский, Матвеевский, Курманаевский, Саракташский районы; средней — города Соль-Илецк, Орск, Абдулино, Ясный и Сорочинский, Грачевский, Шарлыкский, Асекеевский, Илекский, Бугурусланский, Светлинский, Ташлинский, Беляевский, Октябрьский, Домбаровский, Переволоцкий, Александровский, Новосергеевский, Ясенский районы; низкой — города Медногорск, Кувандык и Акбулакский, Тоцкий, Северный, Соль-Илецкий, Кваркенский, Сакмарский, Кувандыкский, Бузулукский, Абдулинский районы.

На втором этапе математического моделирования предлагается использовать метод главных компонент⁷. Он позволяет от исходного набора параметров, количество и наименование

которых определяются знанием о характере существующих взаимосвязей и сути исследуемых процессов или явлений, перейти к меньшему числу факторов (главных компонент), достаточных для описания этих процессов и явлений. В основу метода главных компонент положена линейная модель

$$x_j = \sum_{k=1}^n w_{jk} z_k \quad (k, j = 1, 2 \dots n), \text{ где } w_{jk} \text{ — вес } k\text{-й компоненты}$$

в j -м параметре, z_k — k -я главная компонента (фактор), n — число признаков.

Из общего числа главных компонент для исследования, как правило, оставляют небольшое (по сравнению с исходным) количество наиболее весомых компонент, то есть вносящих максимальный вклад в объясняемую часть дисперсии (используя диаграмму Парето—Лоренца). Компонентный анализ позволил выделить из всего многообразия статистических и экспертных показателей девять факторов, оказывающих существенное влияние на инвестиционную привлекательность региона.

Для получения модели управления инвестиционной активностью был проведен регрессионный анализ⁸ в пространстве исходных факторов. В качестве выходного показателя, характеризующего инвестиционный климат, был принят наиболее существенный показатель — инвестиции на душу населения. Математическая модель имеет вид $I = 763,442x_1 - 57,123x_2 - 521,374x_3 + 730,333x_4 - 622,056x_5 + 54136,196x_6 + 36254,670x_7 - 80588,173x_8 + 3002,389x_9 - 82460,738x_{10} - 4329,801x_{11} + 101087,204x_{12} + 10100,276x_{13} - 842,727x_{14} + 927,832x_{15} + 610,445x_{16} - 356,500x_{17} + 36116,015x_{18} + 80232,626x_{19} + 9523,022x_{20} - 37531,236x_{21} - 83703,622x_{22} - 4459,983$,

где x_1 — процент населения с высшим образованием (в возрасте 15 лет и старше); x_2 — объем промышленного производства на душу населения; x_3 — количество приобретенных новых технологий; x_4 — прибыль промышленных предприятий на душу населения; x_5 — среднемесячная заработная плата работающих в экономике; x_6 — степень обеспеченности природными ресурсами (нефть, газ, уголь, руды цветных и черных металлов и т.д.); x_7 — степень обеспеченности квалифицированными кадрами; x_8 — уровень развития инновационно-инвестиционной инфраструктуры; x_9 — уровень развития рыночной инфраструктуры (коммерческие банки, страховые компании, рынок ценных бумаг, оптовая торговля, розничная торговля); x_{10} — степень развития конкурентной среды предпринимательства и разрушения монополизма производителя; x_{11} — уровень развития производственной инфраструктуры (дороги, транспорт, связь, складская база и т. д.); x_{12} — потенциал развития транспортной системы (сухопутный, воздушный транспорт); x_{13} — покупательная способность денежных доходов населения; x_{14} — превышение

кредиторской задолженности над дебиторской; x_{15} — удельный вес убыточных предприятий; x_{16} — число забастовок; x_{17} — число зарегистрированных преступлений (включая тяжкие); x_{18} — степень доверия населения власти; x_{19} — уровень политической стабильности; x_{20} — степень экологической безопасности; x_{21} — уровень преступности; x_{22} — уровень эффективности деятельности органов юстиции (судов, прокуратуры).

Оценка показала, что модель можно считать адекватной. Значение коэффициента множественной детерминации равно 0,9.

Используя диаграмму Парето—Лоренца, можно оценить вклад каждого параметра в регрессионную модель. Ограничимся выделением переменных, обеспечивающих наиболее существенное влияние на исследуемый показатель — общие инвестиции на душу населения. В группу А вошли следующие показатели: уровень развития инновационно-инвестиционной инфраструктуры; степень развития конкурентной среды предпринимательства и разрушения монополизма производителя; потенциал развития транспортной системы (сухопутный, воздушный и т.д.); уровень политической стабильности; уровень эффективности деятельности органов юстиции (судов, прокуратуры). В группу В вошли степень обеспеченности природными ресурсами (нефть, газ и т.д.); степень обеспеченности квалифицированными кадрами; покупательная способность денежных доходов населения; степень доверия населения к власти; уровень преступности. Таким образом, деятельность органов управления Оренбургской областью по улучшению инвестиционного климата должна быть сконцентрирована прежде всего на изменении показателей групп А и В, что обеспечит улучшение инвестиционного климата области на 95 %.

Полученные результаты и методы анализа позволили оценить инвестиционный климат Оренбургской области в сравнении с другими регионами России, а также инвестиционную активность отдельных районов и городов области и ранжировать их. Удалось также выявить небольшое количество обобщенных переменных, достаточно полно описывающих процессы формирования инвестиционной активности. С использованием этих показателей построены адекватные математические модели, позволяющие учесть воздействие всех факторов, влияющих на инвестиционную активность. На основании метода Парето—Лоренца выделены факторы, на улучшение которых необходимо направить первоочередные мероприятия. Появилась возможность прогнозировать показатели инвестиционной активности.

Полученные результаты могут быть использованы для формирования объективного представления об инвестиционном климате области у потенциальных инвесторов и создания ее имиджа, а также для выработки системы мероприятий по улучшению инвестиционного климата других регионов.

Правительству области рекомендовано:

- разработать целевые программы улучшения инвестиционного климата городов и районов области, имеющих наименьший рейтинг;

- оказать администрациям городов и районов методическую помощь в разработке модельного инструментария реализации программ социально-экономического развития региона, с привлечением ученых;

- организовать постоянный мониторинг инвестиционного климата в области и в соответствии с его результатами корректировать инвестиционную политику.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Проблемы формирования и оценки инвестиционного климата в России и Украине / Б.М.Гринчель, Н.Е.Костылев, Н.А.Лебедев и др. СПб., 1999. 179 с.

² См.: Инвестиционный климат регионов России: опыт оценки и пути улучшения. М., 1997. 35 с.

³ См.: Инвестиционный рейтинг российских регионов. 1997—1998 годы // Эксперт. 1998. № 39. С. 18—37.

⁴ См.: Регионы России: Стат. сб.: В 2 т. / Госкомстат России. М., 1998. Т. 1. 614 с.; Т. 2. 797 с.

⁵ См.: Саати Т.Л. Математические модели конфликтных ситуаций. М., 1977. 302 с.

⁶ См.: Инвестиционный климат Оренбургской области: Метод. указ. к лекциям по курсу «Управление проектами» / Р.Т.Абдрашитов, М.Х.Бакиев, Т.В.Гайбова и др. Оренбург, 1999. 70 с.

⁷ См.: Дубров А.М. Обработка статистических данных методом главных компонент. М., 1978. 135 с.

⁸ См.: Дубров А.М., Мхитарян В.С., Трошин Л.И. Многомерные статистические методы: Учебник. М., 1998. 352 с.

Поступила 03.04.2001.



И.В.ГРАНОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В СФЕРЕ НЕДВИЖИМОСТИ

Приток иностранного капитала в любую страну, а также эффективность капиталовложений определяется преимуществами инвестиционного климата в ней. Изучение инвестиционного климата в сфере недвижимости предполагает исследование данного вопроса с позиций пространственной стратегии и региональной политики.

Влияние региональных особенностей на инвестиционный климат в сфере недвижимости целесообразно, на наш взгляд, рассматривать сквозь призму основных групп факторов (политических, экономических и социальных), которые определяют территориальные различия в формировании и функционировании региональных рынков недвижимости. Степень воздействия региональных факторов различается по сегментам рынка недвижимости (рынок жилья, рынок земли и др.), что обуславливает разброс в территориальной дифференциации условий формирования и функционирования рыночных отношений.

Одним из наиболее интересных с точки зрения анализа инвестиционного потенциала является процесс формирования и развития рынка недвижимости г. Санкт-Петербурга, поскольку здесь к настоящему времени при относительно большом количестве и объеме сделок сложилась наиболее продвинутая правовая и организационная база, обеспечивающая его функционирование. Необходимо отметить, что на инвестиционный климат Санкт-Петербурга влияет общая ситуация в стране. Оценивая перспективы инвестиционного климата в России по сравнению со странами Восточной Европы и СНГ, эксперты журнала «The Wall Street Journal Europe's» отвели России весьма высокое место по природным ресурсам и перспективам торговли. Достаточно высоко оценена ими ситуация в области приватизации. Следует также указать, что региональный рынок недвижимости в России функционирует под влиянием ряда взаимо-

ГРАНОВА Ирина Владимировна, старший преподаватель кафедры региональной экономики и природопользования Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, кандидат экономических наук.

связанных групп факторов, среди которых можно выделить шесть основных: политические, экономические, социально-культурные, демографические, природно-географические и научно-технические. Наконец, Санкт-Петербург является административным и деловым центром северо-запада России, вторым после Москвы городом России, крупнейшим учебным, промышленным и культурным центром, уникальным транспортным узлом.

Исходя из сказанного, а также на основе данных маркетинговых исследований и стратегического плана развития Санкт-Петербурга инвестиционный климат в сфере недвижимости и строительства Санкт-Петербурга можно охарактеризовать следующим образом. Важными преимуществами города являются его выгодное экономико-географическое положение, близость к крупнейшему западноевропейскому рынку сбыта, дешевизна и обилие с точки зрения западного инвестора рабочей силы, а также уникальность, культурная и историческая ценность недвижимого фонда города и области.

Не менее важное значение имеет устойчивая стратегическая приверженность городских органов управления политике приватизации земли и недвижимости. Масштаб приватизации создает количественные предпосылки для дальнейшего развития вторичного рынка. Принят ряд решений, направленных на привлечение частных инвестиций в сфере недвижимости. Ведется большая работа (готовятся формы соответствующих стандартных договоров) по улучшению структуры предоставляемых застройщикам и инвесторам прав: вместо краткосрочного договора аренды земли на время строительства или реконструкции и инвестиционного договора предлагается заключать долгосрочный договор аренды земли с инвестиционными условиями, включенными в него. Следует отметить, что многие законодательные инициативы федерального уровня, связанные с приватизацией недвижимости, разрабатывались, апробировались или корректировались в Санкт-Петербурге.

Предпринимаются интенсивные попытки реформировать управление недвижимой собственностью города, в частности разработана и реализуется Концепция системы управления недвижимостью Санкт-Петербурга. Это обусловлено тем, что город продолжает быть крупнейшим собственником и распорядителем нежилого фонда: более 50 % от первоначально находившегося под контролем города фонда является муниципальной или государственной собственностью. Принципиальное достижение концепции — формулирование принципа пообъектного управления недвижимостью. Значительные успехи достигнуты в упорядочении и централизации инвентаризации, регистрации объектов и имущественных прав на них.

Основным направлением практической деятельности местных органов управления по стимулированию развития рынка жилья является сейчас **инициативное** создание условий для активизации жилищного и культурно-бытового строительства путем выпуска муниципальных жилищных займов, жилищных облигаций, использования кредитов, а также создания финансово-строительных групп. К условиям, необходимым для привлечения в жилищное строительство частного капитала, следует относить: организацию кондоминиумов; установление правовой ответственности арендаторов жилища за отказ от платежей за коммунальные услуги; подготовку новых документов, регулирующих использование городского пространства, — планов и правил землепользования (зонирование территории); разработку градостроительных уставов; введение стабильных условий льготного кредитования, предоставления налоговых льгот, нормативов ускоренной амортизации основных средств и других стимулов для юридических лиц со смешанным капиталом, занимающихся эксплуатацией и строительством жилья, а также строительством инженерных сетей и объектов инфраструктуры; формирование правовой и нормативной базы для создания вышеперечисленных условий.

Перспективным направлением решения проблем активизации регионального рынка жилья должна стать **реализация системы ипотечного кредитования**, т.е. вовлечения средств населения в жилищное строительство и создание первичного рынка жилья. Для этого необходимо устранить ряд барьеров при создании нормального инвестиционного климата, а именно: недостатки местного законодательства, сложность процедуры получения требующихся для строительства разрешений и согласований. Однако главной здесь является задача существенного повышения уровня доходов населения, что позволит увеличить платежеспособный спрос на жилье. Решение этой задачи выходит за рамки региональной жилищной политики, т.к. зависит от общеэкономической ситуации в стране и экономической политики, проводимой в конкретных регионах.

Увеличение доходов бюджета, привлечение дополнительных инвестиций в развитие территорий города и создание полноценного рынка недвижимости, в том числе рынка жилья, невозможно без рынка земли.

Значительным потенциалом в развитии первичного регионального рынка жилья обладает система страхования строительных рисков, нуждающаяся в существенном совершенствовании.

Поступила 18.05.2001.

О.Г.МЕРЗЛИКИНА

УРАЛЬСКИЕ КАЗАКИ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ

В последние годы мы являемся свидетелями сложного процесса возрождения российского казачества. Этот процесс оказывает значительное воздействие на многие стороны общественно-политической жизни современной России. Правительством Российской Федерации утверждена целевая программа государственной поддержки казачьих обществ, принимаются указы о создании казачьих воинских частей, рассматриваются вопросы их участия в Вооруженных силах и т.п. В связи с этим повысился интерес общества к истории казачества. Без осмысления особенностей его исторического развития сложно делать какие-либо прогнозы и говорить о перспективах его институционализации.

Изучение истории казачьих войск имеет не только практическое, но и научное значение. Специалист по истории казачества М.Д.Машин справедливо отмечает, что, «не имея ясного представления о процессе образования и развития того или иного казачьего войска, невозможно глубоко и всесторонне осветить ряд коренных проблем истории окраинных районов столь огромной страны, как Россия»¹. В последние годы «казачий вопрос» стал предметом серьезного обсуждения на страницах периодики, появилось множество книг, посвященных тем или иным проблемам казачества, переиздаются работы авторов, опубликованные много лет назад за границей и до настоящего времени не известные российскому читателю. Проходят научные конференции, участники которых пытаются всесторонне рассмотреть этот исторический феномен.

Подавляющее большинство работ посвящено истории и современному состоянию Донского, Кубанского, Терского и некоторых других казачьих войск. История и сегодняшнее положение Уральского (Яицкого) казачьего войска освещены менее подробно. Между тем уральские казаки — одна из старейших и самобытных групп российского казачества. Специфика современного состояния Уральского казачьего войска заключается еще и в том, что большая часть его земель се-

МЕРЗЛИКИНА Ольга Георгиевна, старший преподаватель кафедры эстетического воспитания факультета начального образования Самарского государственного педагогического университета.

годня находится за пределами России — на территории Западно-Казахстанской (Уральской) и Атырауской (Гурьевской) областей Республики Казахстан.

Уральское казачье войско имеет давнюю и интересную историю. Вопрос о происхождении уральских казаков до сих пор не решен исследователями однозначно. П.И.Рычков и А.И.Левшин, например, считают, что яицкие казаки пришли с Дона через Волгу и Каспий к устью Яика, а затем поселились в его верховьях². Эту точку зрения разделяет и М.К.Любавский: «...казаки с Дона заняли нижнее течение реки Яика... Они сожгли Сарайчик, ногайский городок при устье Яика, передвинулись вверх по этой реке и основали Яицкий городок недалеко от нынешнего Уральска»³. А.Д.Рябинин полагает, что казаки пришли с Волги после их разгрома царскими войсками⁴.

Время возникновения первых казачьих поселений на Яике также точно не установлено. «Неизвестно, как и когда повелось Яицкое войско, но Государеву службу оно начало исполнять давно, 300 лет назад», — писал по этому поводу в 1890 г. К.Абаза⁵. Большинство историков, отвечая на вопрос о заселении Яика казаками, называют конец XVI в.⁶ Сохранились сведения, согласно которым ногайский князь Урус доносил в 1584—1585 гг. Ивану Грозному, что на Яике появились казаки (примерно 600—700 чел.) и «поставили город большой»⁷. По другим источникам, процесс заселения территории начался значительно раньше. Так, И.Г.Рознер приводит следующий интересный факт. В 1721 г. яицкие казаки, прибывшие в Москву «по войсковому делу», рассказывали, что их «прадеды и деды... то есть первые яицкие казаки, пришли и заселились здесь, на Яике-реке... собравшись русския с Дону и из иных городов, а татары из Крыму и с Кубани и из других магометанских народов, причем от начала их заселения или, паче, на Яике-реку приходу ныне будет гораздо более 200 лет, а первых яицких казаков на Яик-реку приход и заселение было в самые те времена, когда... Тамерлан разная области разорил»⁸. Косвенное подтверждение этому факту дает и дошедшая до нас легенда, согласно которой первым казачьим атаманом на Яике был «некто из донских казаков именем и прозванием Василий Гугня» и жил он также во времена Тамерлана⁹.

Первыми местами поселения казаков исследователи называют: Коловоротное («...людство их (т.е. казаков) умножаться стало, приходом с Дону и из других Великокоросских городов, и, согласясь, выбрали они для житья своего первое место при урочище, называемом Коловоротное, от нынешнего их

городка расстоянием вниз по Яику-реке 60 верст»¹⁰), Орешное («Потом с показанного урочища Коловоротного переселились они немного повыше на другое урочище, называемое Орешным, от нынешнего городка вниз же 50 верст»¹¹) и Яицкий городок («...казаки селением своим перешли к устью реки Чагана, на то третье место, где ныне Яицкий казачий город находится»¹²). Среди первых казачьих поселений также были Илинское (в устье Яика), Богатое, Солёный и Белый городки (в среднем течении реки) и поселение на Медвежьем острове¹³. К концу XVI — началу XVII в. казаки заселили весь Яик от прибрежных морских островов (Камынин, Пешной, Каменный и др.) до района современного Соль-Илецка.

Административным центром яицких казаков был Яицкий городок. П.С.Паллас, побывавший на Яике в 1769 г., оставил нам такое описание: «Город построен весьма правильно на подобие полумесяца... От Яика до Чагана во круг укреплен неправильным бруствером с фашинником, так же рвом, и на валу поставлены пушки»¹⁴. В городе в это время Паллас насчитал около 3 тыс. домов, «деревянных, по старинному Российскому обыкновению построенных»¹⁵. Проживало же тогда в городке 15 тыс. казаков.

Специфика Яицкого казачьего войска в значительной степени определялась его этническим и социальным составом. Многие историки склонны считать его полиэтническим образованием. Например, А.В.Карпов, описывая национальный состав яицкого казачества, утверждает, что среди казаков были представители самых различных народностей — татары, калмыки, украинцы и даже шведы, поляки, итальянцы¹⁶. По мнению некоторых современных исследователей, яицкие казаки в большинстве своем были русскими, а доля нерусского населения в составе войска была невелика¹⁷. В качестве доказательства приводятся данные переписей казачьего населения: в 1723 г. из 5 771 казака только 186 имели нерусское происхождение, в 1862 г. из 82 004 казаков — 12 667, в 1885 г. из 121 717 казаков — 6 314 и, наконец, в 1917 г. из 174 тыс. казаков 11 136 были татарами, калмыками и башкирами¹⁸.

Социальный состав зачисляемых в войско был неоднородным, так как в него входили представители самых разных сословий — крестьяне, стрельцы, пушкарки, солдаты и др.¹⁹ «Яицкая казачья община формировалась из феодально-зависимого великорусского населения, уходившего в казачество в порядке социального протеста, вызванного насилием вотчинников и царских властей»²⁰. Предоставление убежища всем,

кто желал быть казаками, — наиболее яркое проявление вольного и независимого характера казачества. На протяжении всего XVII и в начале XVIII в. приток беглого населения на Яик постоянно рос. Особенно сильно он увеличился в период, предшествовавший восстанию под предводительством Степана Разина. В XVIII в. правительство предприняло ряд карательных мер против казаков, и число беглых резко сократилось. Мероприятия правительства не остались без ответа, и в 1772 г. на Яике вспыхнуло восстание. Казаки захватили власть и удерживали ее почти полгода. Восстание было подавлено правительственными войсками, после чего власть над войском перешла в руки коменданта, были назначены новые сотники и десятские, отменены казацкие круги. Однако поражение в восстании не только не остановило казаков, но и вызвало новые попытки продолжить борьбу. Яицкие казаки активно поддержали Е.И.Пугачева, который обещал им «свою защиту, если они его признают; казаки в свою очередь заверили Пугачева — Петра III, что когда он за них «вступится», то яицкое войско «с радостью» его примет»²¹.

После подавления бунта яицкие казаки утратили остатки автономии. Екатерина II переименовала войско в Уральское, а реку Яик — в Урал. Главой войска стал наказной атаман, было введено войсковое управление. С 1782 г. Яицкое казачье войско управлялось то астраханским, то оренбургским генерал-губернатором.

Важной особенностью уральской казачьей общины являлось старообрядчество. В большинстве своем уральские казаки остались приверженцами старой дониконианской веры. Как и всех староверов, их отличало строгое соблюдение религиозных требований и разного рода запретов (например, запрет бритья бороды и усов, курения табака, который «казаки за мерскую траву почитают»²², непосещение церкви и др.). П.С.Паллас пишет, что в церковь «казаки редко ходят, по тому что они будучи староверцы по большей части молятся дома, да и по знатным праздникам во время литургии в церковь не входят, но обыкновенно сдят, или стоят на коленях около церкви»²³. Сохранилось также свидетельство генерал-майора Фреймана, который рапортовал из Яицкого городка: «О жителях же донести нахожу, что все расколники и никто в церковь не ходит; старшин и прочих чиновных я к тому принуждал»²⁴. Таким образом, старая вера «твердо укрепилась в сердцах и душах местных казаков, которые также остались ей верны... В середине XIX в. поголовно все уральские казаки были старообрядцами, и уральский губернатор А.Столыпин, отец П.А.Сто-

лыпина, отмечал единство и упорство в вере уральских и оренбургских казаков, сравнивая их за преданность старым русским идеалам с современными ему славянофилами», — писал С.А.Зеньковский²⁵.

Главным занятием уральских казаков был рыбный промысел. В Урале ловились осетр, белуга, севрюга, стерлядь, сом, сазан и другая рыба. Примечательно, что осетровых рыб казаки называли красной рыбой, а всю мелкую рыбу — белой. По свидетельству П.С.Палласа, Яик настолько изобилует рыбой, что весной, когда она шла вверх по реке, ломались запруды. Чтобы этого избежать, на берегу ставили пушки «для прогнания рыбы пальбою»²⁶. Обилие сенных угодий способствовало занятию скотоводством. Казаки занимались и охотой на кабанов, бобров, степных лисиц, волков. Немаловажное значение имел соляной промысел, поскольку на территории Уральского казачьего войска было много соляных озер. Земледелие в казачьем войске было менее развито: «...соленая и худая тамошняя земля не способна к хлебопашеству»²⁷.

Уральские казаки принимали участие почти во всех войнах, которые вела Россия. В первую мировую войну они выставили 9 конных полков (50 сотен), артиллерийскую батарею, гвардейскую сотню, 9 особых и запасных сотен, 2 команды (всего на 1917 г. — более 13 тыс. чел.).

После революции 1917 г. в среде уральского казачества произошел раскол. Некоторые казаки, не желавшие восстановления старых порядков, безоговорочно приняли Советскую власть и вступили в Красную Армию. Многие оказались в оппозиции, пополнив ряды белой гвардии. Часть казаков, уставших от военных тягот и бедствий, придерживалась позиции нейтралитета, не поддаваясь советской агитации. Не случайно 18 октября 1919 г. В.И.Ленин телеграфировал М.В.Фрунзе: «Все внимание уделите не Туркестану, а полной ликвидации уральских казаков всяческими, хотя бы и дипломатическими мерами»²⁸. 24 января 1919 г. Оргбюро ЦК ВКП(б) направило местным партийным и советским работникам в «казачьи» регионы страны циркулярное письмо с требованием проводить жесткую линию по отношению к казачеству. Предписывалось подвергать суровому наказанию (вплоть до расстрела) всех казаков, поддержавших антисоветские выступления. Это было начало так называемого расказачивания. В 1920 г. Уральское казачье войско было окончательно ликвидировано.

Возрождение казачества началось в 1990-х гг. В Уральское был образован оргкомитет по созданию казачьего общества. Первый круг Уральского казачьего историко-культурного об-

щества (власти Казахстана не разрешили вводить в название слово «войско») состоялся в феврале 1990 г. На нем были приняты устав и программа общества, избрано его правление. Летом 1990 г. наиболее решительно настроенные лидеры уральских казаков образовали комитет возрождения, который принял декларацию с требованием «полной реабилитации Уральского казачества как неотъемлемой части России и восстановления его законных прав, полного восстановления границ Уральских казачьих земель и отмены актов союзного и республиканского правительств как незаконных, принятых вопреки воле народа и нарушающих права человека»²⁹. Разумеется, эти требования не могли получить положительного отклика правительства. Была создана государственная комиссия по расследованию деятельности казачества. Среди выработанных ею положений было и такое: «Законодательно запретить создание и функционирование казачьих организаций на территории Республики Казахстан, так как ими грубо попираются законы Республики, совершаются действия, направленные на нарушение целостности Казахстана и воссоздаются военизированные формирования»³⁰.

Сегодня на территории Западного Казахстана существуют такие формы казачьих организаций, как казачья община, казачье историко-культурное общество, казачья фракция в областном маслихате (собрании депутатов). Казаки предпринимают активные попытки участия в самых различных сферах общественной жизни. В числе своих задач они называют возрождение казачьей культуры, пропаганду казачьих традиций, обычаев, восстановление культурной преемственности поколений и др. Хочется надеяться, что в будущем, несмотря на огромные трудности и противоречия, в судьбе уральского казачества произойдут значительные изменения к лучшему, и оно займет достойное место среди других групп российских казаков.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ *Машин М.Д.* Из истории родного края. Челябинск, 1976. С. 3.
- ² См.: *Рычков П.И.* Топография Оренбургской губернии. Оренбург, 1877. С. 279; *Левшин А.И.* Исторический и статистический обзор Уральского казачьего войска. СПб., 1823. Т. 1. С. 56.
- ³ *Любавский М.К.* Историческая география России в связи с колонизацией. СПб., 2000. С. 215.
- ⁴ См.: *Рябинин А.Д.* Уральское казачье войско. СПб., 1866. Т. 1 С. 71.
- ⁵ *Абаза К.* Казаки. Донцы, уральцы, кубанцы, терцы. СПб., 1890. С. 143.
- ⁶ См.: *Этнология* / Под ред. Г.Е.Маркова, В.В.Пименова. М., 1994. С. 274.
- ⁷ Цит. по: *Дариенко В.Н.* Классовая борьба на Яике в XVII—начале XVIII веков. М., 1966. С. 8.

- ⁸ *Рознер И.Г.* Яик перед бурей. М., 1966. С. 6.
- ⁹ См.: *Рычков П.И.* Указ. раб.
- ¹⁰ Там же. С. 284.
- ¹¹ Там же. С. 285.
- ¹² Там же. С. 288.
- ¹³ См.: *Дариенко В.Н.* Указ. раб. С. 12.
- ¹⁴ *Паллас П.С.* Путешествие по разным провинциям Российской империи. СПб., 1773. Ч. 1. С. 411.
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ См.: *Карпов А.Б.* Уральцы. Уральск, 1911. С. 28.
- ¹⁷ См.: *Аверин И.А.* Уральское казачество в Казахстане: история и современная этнополитическая ситуация // *Среда и культура в условиях общественных трансформаций.* М., 1995. С. 162—163; *Дариенко В.Н.* Указ. раб. С. 16.
- ¹⁸ См.: *Аверин И.А.* Указ. раб. С. 163.
- ¹⁹ См.: *Хорошхин М.П.* Казачьи войска. СПб., 1881. С. 11.
- ²⁰ *Дариенко В.Н.* Указ. раб. С. 14.
- ²¹ *Андрущенко А.И.* О самозванстве Пугачева и его отношениях с яицкими казаками // *Вопросы социально-экономической истории и источниковедения периода феодализма в России.* М., 1961. С. 150.
- ²² *Паллас П.С.* Указ. раб. С. 446.
- ²³ Там же.
- ²⁴ Цит. по: *Рознер И.Г.* Указ. раб. С. 106.
- ²⁵ *Зеньковский С.А.* Русское старообрядчество. М., 1995. С. 423.
- ²⁶ *Паллас П.С.* Указ. раб. С. 425.
- ²⁷ Там же. С. 445.
- ²⁸ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 51. С. 62.
- ²⁹ *Иртышев С.* Уральское казачество в Казахстане: взгляд атамана // *Возрождение казачества: надежды и опасения.* М., 1998. С. 164.
- ³⁰ Там же. С. 165.

Поступила 05.02.2001.



Н.Г.ЮРЧЕНКОВА

ФИННО-УГОРСКИЙ МИР: ПРОБЛЕМЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Социально-политические изменения, происходящие в Российской Федерации, оказали значительное влияние на развитие этнического самосознания населяющих ее народов. В результате разрыва прежних связей, кризиса ценностей, ранее спланированных народы, возникла потребность в интеграционных идеях на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. Особенно активно эти идеи были взяты на вооружение региональными лидерами. Национальные элиты в начале 1990-х гг. стали мобилизовать этнические движения на поддержку культурной самобытности и укрепление государственного суверенитета народов, населяющих полиэтничное российское государство.

Анализируя опыт национальных движений на постсоветском пространстве Российской Федерации, можно утверждать, что в общественном сознании особую привлекательность получили идеи возврата к традиционным ценностям и древней (мифической или реальной) истории своего народа или групп народов. Ярким примером этого являются попытки формирования единой финно-угорской идентичности на основе исторических, культурных и языковых связей. Показательно в этом плане то, что политики, ученые и общественные деятели в последнее время стали употреблять понятие «финно-угорский мир».

В связи с этим необходимо выяснить содержание категории «мир». Для этого, на наш взгляд, необходимо соотнесение ее с понятием «цивилизация», ставшим одной из основных категорий гуманитарного знания XX в. Под этим понятием чаще всего подразумевают межэтническую культурно-историческую общность людей, достигшую в своем развитии высшей стадии. Цивилизация при этом выступает в качестве самой крупной единицы измерения в истории человечества. Н.Я.Данилевский называл цивилизации культурно-историчес-

ЮРЧЕНКОВА Нина Георгиевна, докторант кафедры культурологии Мордовского государственного университета.

кими типами. По его мнению, «всякое племя или семейство народов, характеризуемое отдельным языком или группой языков, довольно близких между собою, — для того чтобы сродство их ощущалось непосредственно, без глубоких филологических изысканий, — составляет самобытный культурно-исторический тип, если оно вообще по своим духовным задаткам способно к историческому развитию и вышло уже из младенчества»¹. О.Шпенглер характеризовал цивилизацию как развитие культуры: «Цивилизация — неизбежная судьба культуры. Здесь достигнут тот самый пик, с высоты которого становится возможным решение последних и труднейших вопросов исторической мифологии. Цивилизации суть *самые крайние и самые искусственные* состояния, на которые способен более высокий тип людей. Они — завершение»². Развивая эти идеи, А.Дж.Тойнби сформулировал понимание цивилизации как локальной общности с ярко выраженной социокультурной спецификой. Цивилизация, избираемая им в качестве единицы членения исторического процесса, отождествлялась с состоянием общества, при котором появляется творческая элита, создающая неповторимый духовный облик, воплощенный в символах цивилизации³.

Однако цивилизационная концепция уже изначально несла в себе элемент противоречия. Тот же Н.Я.Данилевский отмечал, что существуют племена, которые «составляют лишь этнографический материал, то есть как бы неорганическое вещество, входящее в состав исторических организмов — культурно-исторических типов», они «без сомнения, увеличивают собою разнообразие и богатство их, но сами не достигают до исторической индивидуальности. Таковы племена финские и многие другие, имеющие еще меньшее значение»⁴. Кроме того, серьезные возражения вызвали понятия «европейская цивилизация», «мусульманская цивилизация» и т.д. Говорить об их единстве достаточно сложно.

Своеобразным выходом из возникшего противоречия может служить введение категории «мир», под которой следует понимать исторически сложившиеся этносоциальные общности, характеризующиеся, во-первых, несовпадением их границ с рубежами государств; во-вторых, развитием в рамках единой цивилизационной системы; в-третьих, общностью происхождения и языковым родством; в-четвертых, интеграционными процессами внутри них. На наш взгляд, именно вышеперечисленные явления позволяют выделять «славянский мир» (Н.Я.Данилевский), «тюркский мир» (А.Валиди), «арабский мир» (Н.В.Пигулевская) и т.п.⁵

В современных условиях можно говорить о финно-угорском мире, о существовании которого исследователи пишут уже более двух веков. Основой подобных утверждений явились открытие генеалогической связи между уральскими языками в конце XVIII — начале XIX в., разработка проблемы прародины, выявление общего на уровне мифологических воззрений. Однако складывание финно-угорского мира идет достаточно медленно и имеет некоторые особенности. Так, в этом этническом сообществе народы находятся на разных, по нашему мнению, ступенях общественного развития, имеются различия в формах самоопределения и самоуправления, в степени развития государственности.

Введение категории «мир», соотносимой с понятием «цивилизация», по всей видимости, поможет рассмотреть сложные социокультурные процессы, происходящие в среде финно-угорских народов. Эта категория, на наш взгляд, достаточно адекватно отражает реальность и основные тенденции ее развития.

Интеграционные процессы, идущие преимущественно в этнокультурной сфере, существенно ускоряют оформление единого финно-угорского мира. Естественным следствием общественно-политической активизации российских финно-угров в начале 1990-х гг. стал рост интереса национальной интеллигенции к жизни родственных народов за рубежом. На фоне постепенного спада активности финно-угорских общественных организаций в России с середины 1990-х гг. именно международные контакты в области культуры в регионах продолжали интенсивно развиваться. Ощутимую поддержку финно-угорское сообщество получило со стороны общественных и государственных структур субъектов Российской Федерации, а также Венгрии, Финляндии и Эстонии, которые заявили об особых отношениях и даже обязательствах перед российскими финно-уграми. Расширение культурных обменов и контактов послужило основой для формирования новой модели взаимодействия российских и зарубежных общественных организаций.

В 1992 г. Финляндия и Россия подписали соглашение, которое содержит статью о сохранении культуры народов, говорящих на уральских языках. Для достижения этой цели Министерством образования Финляндии была разработана Программа поддержки финно-угорских народов России и их культуры. Серьезными шагами в направлении интеграции в сфере культуры явились создание и деятельность Общества Матюаса Кастрена и центра коренных финно-угорских народов им. Пауля Аристэ при Тартуском университете. Их цель — установление

и укрепление контактов между финно-угорскими народами, оказание содействия в развитии национальных культур и родственных языков. В настоящее время существуют и другие государственные и общественные организации, посредством которых осуществляется сотрудничество между финно-угорскими народами: Финно-угорское общество, Общество финской литературы, Общество дружбы народов Финляндии и России, молодежная ассоциация (МАФУН) и инфоцентр финно-угорских народов и т.п. Используются разнообразные формы сотрудничества: оформилась практика совместных изданий по проблемам истории и культуры финно-угорских народов, осуществляется обмен студентами и преподавателями, предпринимаются шаги по научному и научно-методическому сотрудничеству. На первом Международном конгрессе по финно-угорской истории в Оулу (1994 г.) с целью организации взаимодействия финно-угорских историков была создана координационная группа. Аналогичная структура, объединяющая фольклористов, появились в Ювяскюле (1995 г.). Периодически проводятся конференции по финно-угорской тематике. Они способствуют преобразованию финно-угорского мира в открытое общество, уменьшают изолированность возрождающихся народов России. Двустороннее сотрудничество предполагается и в других областях культуры. Например, практикуются гастроли национальных фольклорных ансамблей, персональные выставки художников и т.п.

При выстраивании упорядоченных взаимоотношений в области поддержки культур финно-угорских народов и развитии межкультурных контактов особую значимость приобретает формирование идеологии финно-угорских народов и общих институтов ее реализации. В связи с этим необходимо отметить, что ядро интегративной идеологии финно-угорского сообщества составляет единство источника происхождения языков финно-угорских народов. Иными словами, именно языковое родство является основой для сближения культур финно-угорских народов.

В процессе конструирования новой идентичности «финно-угры» перед исследователями встал вопрос о том, как идея интернациональной культурной жизни финно-угорских народов будет сочетаться с потребностью каждого из российских финно-угорских народов ощущать собственную ценность, уникальность и неповторимость. Проблема соотношения этнической и финно-угорской идентичности имеет принципиальное значение при прогнозировании возможных вариантов становления

финно-угорского сообщества. Полагаем, что при этом может возникнуть опасность нивелирования культурных различий во имя сближения родственных народов. Однако в этой ситуации обнадеживает то, что общественные финно-угорские организации выступают прежде всего за сохранение самобытной культуры этих народов и борьбу против унификационных тенденций.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Данилевский Н.Я. Россия и Европа: Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к германо-романскому. М., 1991. С. 91.

² Шпенглер О. Закат Европы: Очерки морфологии мировой истории. Т. 1. Гештальд и действительность. М., 1993. С. 163—164.

³ См.: Тойнби А.Дж. Постигание истории. М., 1991. С. 89—110.

⁴ Данилевский Н.Я. Указ. раб. С. 89.

⁵ Пигулевская Н.В. Арабы у границ Византии и Ирана в IV—VI вв. М.—Л., 1964. С. 211—343; Данилевский Н.Я. Указ. раб. С. 114—162, 469—510.

Поступила 05.06.2001.



Н.В.КАЗАКОВА

А.М.ГЮРДЖЯН И С.Д.ЭРЬЗЯ: ПАРАЛЛЕЛИ БИОГРАФИЙ И ТВОРЧЕСТВА

В ноябре 2001 г. празднуется 125-летие со дня рождения мордовского скульптора С.Д.Нефедова, известного всему миру под именем Эрьзя, которое он взял в честь своего народа. Эрьзя является выдающимся скульптором XX столетия. Прослеживая творчество и жизненный путь мастера, интересно сравнить его с современником — А.М.Гюрджяном — одним из основоположников армянской скульптуры.

В декабре 2001 г. исполняется 120 лет со дня рождения Аюпа Маркаровича Гюрджяна. Велением времени он стал первым армянским скульптором XX века. Творчество Гюрджяна связано с Россией, Францией и Арменией. Первоначальное образование он получил в местном реальном училище. С 1899 по 1904 г. Гюрджян учился в частном реальном училище Фидлера в Москве. Примечательно, что Эрьзя с 1902 по 1906 г. тоже учился в столице — в Московском училище живописи, ваяния и зодчества, где огромное влияние на него оказал талантливый скульптор и педагог С.М.Волнухин. Молодой Гюрджян оказался под влиянием скульптора Паоло Трубецкого, в пору расцвета таланта и признания того в России.

В 1904 г. Гюрджян поселился в Баку, где некоторое время работал чертежником, а затем, до 1906 г., отбывал воинскую повинность вольноопределяющимся в инженерном батальоне. Эрьзю судьба забросила в Баку летом 1923 г., где он организовал скульптурную академию и стал профессором. Там, в Баку, Эрьзя оформил фасад Центрального Дома Союза горняков Азербайджана, создав серию скульптур рабочих-нефтяников. Атлетические фигуры, стоящие в свободных позах или изображенные в процессе труда, напоминают творения бельгийского скульптора К.Менье.

КАЗАКОВА Наталья Валерьевна, доцент кафедры философии гуманитарных факультетов Мордовского государственного университета, кандидат философских наук.



Акоп Гюрджян

С 1907 по 1909 г. Гюрджян учился в Академии Жюльена в Париже. Обучение здесь было близко к преподаванию в Академии изящных искусств, официальном учебном заведении Франции. Самостоятельность Гюрджяна была отмечена преподавателями Раулем Шарлем Верне и Анри Леоном Гребером, а также видным представителем французского академизма скульптором Полем Ландовским. Французский академизм XX в., оставшийся официальной школой, подвергался влиянию смеявшихся направлений. Его сторонники, нарушая традиции, воспринимали новые тенденции искусства. Определенная свобода творчества

характеризовала и процесс академического обучения. Сохранилось несколько работ Гюрджяна, исполненных им в период ученичества; их отличают живое чувство, динамизм и профессионализм.

В 1906 г. Эрзя приехал в Италию, а в 1909 г. на 8-й международной художественной выставке в Венеции показал свою «Последнюю ночь» — трагический и вместе с тем полный героизма образ осужденного перед казнью. Эта работа, а также появившиеся в 1909—1911 гг. на художественных выставках в Милане, Риме, Ницце и Париже скульптуры «Тюремный заключенник», «Автопортрет», «Голова дьячка», «Тоска», «Расстрел», «Бомбист», «Философ», «Распятый Христос» и др. свидетельствуют о сложившемся творческом мировоззрении Эрзи.

Париж начала XX века: здесь царил атмосфера интенсивных творческих поисков, скрещивались пути художников, зарождалось новое искусство XX столетия. В поисках славы и широкого рынка сбыта своих произведений художники различных национальностей съезжались в столицу мирового искусства. Их влекли в Париж крупные музеи мира и свобода творчества, какой не было ни в одной стране. Все они были различны в своих творческих исканиях, к тому же каждый из них нес в себе неповторимые черты культуры своего народа. Но их объединяло понятие «парижская школа». Гюрджян выступал одним из ха-

рактерных ее представителей, несмотря на то, что был чужд слишком смелых исканий.

Гюрджян, как и мордовский скульптор Эрзя, сохранил в своем творчестве национальный характер. О связи армянского скульптора с самобытной культурой его народа говорят не внешние стилистические черты, а сам дух творческой действительности. Хорошо сказал о Гюрджяне французский критик Дени Рош, автор небольшой статьи о нем: «Он похож на античных скульпторов восточного происхождения, какие несомненно были в мастерских древней Греции, и которые были связаны далеким атавизмом с древним искусством Азии и Египта»¹. Эта связь проявляется в осязаемости объемов, в «наполненности» формы. Интересно в этом смысле сравнение Гюрджяна с Майодем, его старшим современником, для которого характерна та же любовь к форме, к ее «наполненности». Но



Степан Эрзя

подход Майоля иной, он отличается более утонченным вкусом. Гюрджян же, при всей своей сдержанности, сохраняет осязаемую определенность в построении объема и в отношении к натуре и природе. В то же время это и не трепетная живопись Родена. Чувство Гюрджяна напоминает скорее вневременную статичность форм восточного искусства. Наряду с внутренней преемственностью Гюрджян в своем творчестве связан с Арменией и внешне, сюжетно. Он по преимуществу портретист, в подавляющем большинстве изображающий армян.

Метод армянского скульптора, основанный главным образом на внешней фиксации природы и отразившийся в портретах и барельефах, изменился под влиянием искусства Родена — великого французского мастера, самого крупного скульптора конца XIX — начала XX в. Искусство Родена, восставшее против академизма и воплотившее драму человеческих чувств, выразило «умонастроение» своей эпохи. Роден привлекал прежде всего взволнованностью и страстностью своего искусства, психологической выразительностью своих скульптур. Он был вместе с тем новатором, и его имя связывается с импрессиониз-

мом в скульптуре. Трудно указать другого скульптора, чье воздействие на современников было так сильно. Влияние Родена испытали такие крупные европейские скульпторы, как французы Бурдель и Деспю, бельгиец Менье, русские Голубкина, Андреев, Домогацкий, Шербуд, немец Геттер, югослав Местрович, румын Бранкуси, грузин Николадзе и др.

Когда Роден находился в зените славы, в мире искусства появился «Русский Роден», — так критики называли мордовского скульптора Степана Эрьзу. В 1910 г. он приехал в Париж. Его вилла и мастерская находились за несколько домов от мастерской Родена. Не без задорной ревности он познакомился с искусством французского скульптора и очень высоко его оценил. Эзь с торжеством рассказывал о своем «соревновании» с французским ваятелем, который в это время работал с помощью чуть ли не десяти подручных — мраморщиков, формовщиков, а сам ограничивался только эскизами. Эрьза же всегда сам совершенствовал технологию своего высокого ремесла. Он оборудовал мастерскую компрессором, пневматическими стамесками, сверлами и бормашинами. Один, без подручных, не делая черновых эскизов, не лепя предварительных прокладок и моделей в глине, Эрьза вырубал прямо из монолитов готовые вещи, снимая с них «все лишнее», как об этом мечтали все великие скульпторы мира. «Русский Роден» превзошел настоящего Родена в технологии труда и продуктивности творчества, оставив на суд зрителей содержание и качество своих работ.

Язык Эрьзы понятен всем народам мира, хотя в основе своей он мордовский. Скульптор опирался на лучшие образцы мирового искусства, однако оставался при этом в своем мироощущении мордвином, неуловимыми нитями связанным с родной Мордовией, ее вековыми традициями в области народного искусства, в частности резьбы по дереву. В различные годы скульптором были созданы такие произведения, как «Голова мордовки», «Эрзянка», «Крестьянин-мордвин», «Старик-мордвин» и др. Его скульптуры, то фантастические («Баба-яга», «Леший»), то проникнутые юмором («Старик-мордвин»), очень живые и наполненные теплотой, как будто возникают из услышанных в детстве преданий, легенд и воспоминаний («Портрет отца»). Спокойна и уравновешенна «Эрзянка», лиричен «Портрет мордовки», где ощущаются благородство и собранность, жизненность и поэтичность. С.Т.Коненков в своей книге «Мой век» писал: «...можно было заметить стремление Эрьзы к выражению средствами пластического искусства характерных наци-

ональных черт. Он облекал в плоть скульптурных образов душу своего народа. И это в нем пустило настолько глубокие корни, что он, много лет живя на чужбине, в Южной Америке, оставался национальным художником»².

Личность Эрьзы в начале XX в. вслед за А.М.Горьким и Ф.И.Шаляпиным стала своеобразным символом неисчерпаемости творческих сил народа. В одном из очерков того времени о Горьком было сказано: «Горький вырубает характеры людей словами, как Эрьза из мрамора!»³.

Примечательно, что среди ранних работ Гюрджяна (бюст А.Чобаняна (1911), барельефы «Пахота», «Армянские крестьянки», небольшая скульптура «Бегство» (1912)) есть и бюст Горького. Интересен факт посещения В.И.Лениным и А.М.Горьким парижской мастерской Гюрджяна в 1912 г. В конце 1914 г., уже в России, Гюрджян создал новый портрет писателя. Хотя внимание скульптора обращено преимущественно на передачу физического облика, выполнен он мастерски. По словам Е.П.Пешковой, портрет 1914 г. Алексей Максимович считал своим лучшим изображением в скульптуре. Кроме портрета Гюрджян исполнил в это время еще и небольшую статуэтку «Горький за работой».

К 1914 г. относится также бюст Шаляпина — одна из удачных работ скульптора, в которой в полной мере передан вдохновенный образ великого певца. У Эрьзы же навсегда исчезло желание лепить артиста после того, как Шаляпин несколько раз испортил его работу и высмеял нуждавшегося в то время скульптора, хотя сам тоже жил когда-то в трудных условиях.

Позднее Эрьза создал целую галерею прекрасных портретов великих людей — философов, писателей, музыкантов, общественных деятелей (Сократ, Толстой, Бетховен, Микеланджело, Александр Невский, Ленин). Гюрджяна, как и Эрьзу, привлекали сильные, мужественные характеры, глубокий ум, творческое горение. Армянский скульптор также создал серию реалистических портретов выдающихся представителей русской и армянской культуры (Толстой, Горький, Шаляпин, Рахманинов, Скрябин, Ширванзаде, Андроник, Луначарский, Ленин, Татевосян, Сарьян, Якулов).

В бюсте Л.Н.Толстого наиболее заметно влияние Родена. Гюрджян задумал этот портрет вскоре после смерти великого писателя, а в 1913 г. бюст был отлит в гипсе. В дальнейшем Гюрджян продолжил работу над этим произведением, переведя его в 1914 г. в мрамор. Причем мастер исполнил два одинаковых мраморных бюста, различающихся лишь размером. Тот, который с 1955 г. украшает сквер Л.Толстого в Париже,



Лев Толстой, или Мыслитель. 1913
А.Гюрджян



Лев Николаевич Толстой. 1930
С.Эрзя

примерно в четыре раза больше натуральной величины. Меньший размером бюст находится в картинной галерее Армении. Первоначально скульптор назвал свою работу «Мыслитель», но гюрджяновский «Толстой» — это не мудрец в общечеловеческом смысле. Скульптор подчеркнул в нем не только индивидуальные, но и этнические черты. Гюрджяновский «Толстой» — это умудренный жизнью простой человек, и прежде всего русский, но в нем в то же время нет ничего житейского, обыденного. Голова писателя, выступающая из каменной глыбы, опущена и наклонена вправо, Толстой изображен ушедшим в свои мысли. Скульптор идеализировал писателя, при имеющемся сходстве он не совсем похож на того яснополянского Толстого, которого мы знаем по многочисленным снимкам и известным портретам Репина, Ге, Крамского. Больше, чем в какой-либо другой работе этих лет, Гюрджян использовал возможности освещения. Подчеркнуты и сильно выступают лобные кости, брови, которые вместе с усами и волнистой бородой, сливающейся с камнем, создают игру светотени. Но эта живописная гротескная задача не снижает восприятия объемности. Мастерски, совсем по-роденовски, выполнена красивая голова Толстого.

Эрзя в молодости видел Толстого. Недолгая встреча произвела на скульптора неизгладимое впечатление. Будучи в Париже, Степан Дмитриевич сделал портрет Льва Толстого из камня, а позднее, в 1930 г., в Аргентине, — из альгарробо. В этом втором произведении он стремился воссоздать сохранившийся в его памяти духовный образ великого мыслителя, а не фотографическое сходство. В отличие от скульптуры Гюрджяна «Толстой» Эрзя предстает и философом, и правдоискателем, и пророком. Портрет свидетельствует о глубоком проникновении во внутренний мир образа, отмеченного драматической борьбой внутренних противоречий. Скульптура, выполненная Эрзей, ярко выражает мощь интеллекта, силу творческой мысли, озаряющей лицо гениального писателя, его мятущуюся душу. Скульптура Эрзя, как и скульптура Гюрджяна, дает не внешнее сходство, а синтезированный образ героя, в котором выражен характер, присущий ему одному.

Несомненно, что восприятие и подача образа героя, его характера у разных мастеров осуществляется через индивидуальную призму видения. Это вызывает зрительский интерес, происходит сравнение. Многие люди искусства в процессе творчества обращаются к образу Христа. Известно много работ Эрзя на эту тему: «Распятый Христос», «Христос на кресте», «Христос кричащий» и др. Скульптура «Распятый Христос» была задумана как большая вещь для выставки в Риме в 1911 г. Христос, распятый, обнаженный, скорбный, полон потрясающего реализма. У его подножия — группа философов от Сократа до мыслителей нашего времени. Среди них Леонардо да Винчи, В.Соловьев, Л.Толстой и др. Однако их фигуры на выставку не попали, т.к. у Эрзя не хватило средств на их отливку. Был выставлен только «Распятый Христос». Эта скульптура имела большой успех.

Для Гюрджяна композиция «Голова Христа», исполненная в 1914 г., явилась программным произведением, определившим путь развития искусства армянского скульптора. Эта работа отличается от предшествующих новой структурой. В ней новое понимание пластики, отмеченное поиском большой формы, стремление к декоративности и монументальности композиции. Есть что-то от готического искусства в несколько удлиненных и изможденных чертах Христа, с печатью страдания на застывшем исхудалом лице с закрытыми глазами. Это наиболее драматичное и символическое произведение скульптора. В образе Христа, полном страстного самозабвения, ощущается отзвук мятежного времени, его бушующий порыв. Гюрджян хотел выразить в «Христе» сплав чувств человека и его веру в «эпоху доброты».

В 1920-е гг. вырабатывается индивидуальный стиль пластики Гюрджяна, выраженный в многогранном осмыслении искусств разных времен. Идеи «синтетического искусства» были заложены скульптурой П.Гогена, творчеством А.Майоля, А.Гильдебранта, А.Бурделя и др. Следовательно, эстетические концепции Гюрджяна складывались в общем потоке европейской художественной культуры века. В поисках синтеза Гюрджян обращался к истокам искусств Древнего Востока, греческой архаики, Ренессанса. Подобная переработка пластических средств рождала элементы стилизации. Стремясь создать символические образы, Гюрджян воскрешал сюжеты древних легенд. Так появились композиции «Пьета», «Саломея», барельефы «Диана», «Леда» и др. Пластическое родство этих работ заключается в ярко выраженной декоративной стилизации, но формальное решение каждой модифицируется соответственно ее смысловой значимости.

Сюжет одного из античных мифов повествует о любви Зевса к Леде, дочери царя Этолии Тестия. Плененный ее красотой, царь богов, превратившись в лебедя, является к своей возлюбленной, купающейся в реке. Это дало основание как Эрзе, так и Гюрджяну для создания ряда скульптур. Эрзя изваял «Леду» дважды: в 1920 г. — из кебрачо и в 1922 г. — из кавказского ореха. Скульптура, выполненная из кавказского ореха, небольшая, почти округлой формы. На ней изображена юная девушка в объятиях сильной птицы. Их руки и крылья страстно переплетены. Лебединая шея нежно обвивает голову девушки. На лице Леды — любовная истома и нега. Гюрджян сначала исполнил небольшую работу на эту тему, затем — большой барельеф и несколько круглых скульптур. В барельефе (1922 г.) центральное место отведено Леде, изображенной с закрытыми глазами. В ее позе есть что-то манерное: в наклоне головы и особенно в изломах тела, трактованных отнюдь не в идеализированных традициях эллинистического понимания красоты. Как и в ряде других сюжетных произведений, здесь сделан акцент на декоративной стороне. Скульптор не только заполняет орнаментом фон рельефа, но и украшает им волосы Леды, крылья и тело лебедя.

Период искания новых путей в искусстве привел Гюрджяна в 30-е гг. к обновлению реалистической формы, пластически обобщенной и монументальной. В многочисленных обнаженных фигурах больших и малых форм Гюрджян развивает мотивы движения. Некоторые, такие как «Молодость, или Плоть», «Молодость, или Дух», «Кариатида», являются подлинно монументальными произведениями, где монолитность и крепость

форм создают чувство полноты и мощи жизненной силы. При всем своем различии эти скульптуры объединяет отсутствие какой-либо идеализации: женское тело передано во всей своей реальной обыденности, — в этом его подлинная красота.

У Эрзи есть серия скульптур, в которой он выразил свои жизненные наблюдения и создал образы женщин различных стран. Это обобщенные женские портреты. Лучшие из них полны жизни, метко схвачены, хотя часто и недоговорены. К слову сказать, противники Эрзи в искусстве иногда объясняли его манеру оставлять часть дерева необработанным, его стремление использовать очертания дерева как бы для дорисовки образов тем, что мастер будто бы не обладает чувством скульптурного ритма, не знает анатомии. Но анатомию этот самобытный мастер знал в совершенстве. Чтобы убедиться в этом, стоит взглянуть на его скульптуры обнаженных. В лучших из них он не только тонкий знаток анатомии, но и поэт, поющий гимн красоте, молодости, юной чистоте («Танцевальный момент», «Купальщица», «Ева», «Обнаженная»).

Эрзя не любил статических поз, он стремился к передаче глубоких человеческих переживаний, волнений, движений души. Его скульптуры заряжены энергией и динамичны; некоторые из них выражают не образ, а определенное человеческое состояние («Мужество», «Ужас», «Отчаяние», «Тоска» и др.). Остановимся на работе «Отчаяние» (1936), т.к. вещь с таким же названием есть у Гюрджяна. Эрзя изобразил маленькую согнувшуюся фигурку женщины. Скульптор, кажется, только намечил сотрясающуюся от беззвучных рыданий спину и охватившие голову руки, но с какой драматической силой передано здесь состояние безграничного отчаяния! «Отчаяние» Гюрджяна (1923; терракота) передает горе и полную безнадежность в образе молодой женщины, изображенной с запрокинутой головой и поднятыми вверх руками, прикрывающими часть лица. Сила и непосредственность передачи глубокого душевного переживания Гюрджяном свидетельствуют о его качествах отличного портретиста-психолога.

Гюрджян — великолепный анималист, с тонким чувством раскрывающий природу животных. Характер статичных поз зверей оживлен декоративной обработкой фактуры камня («Персидская кошка», «Обезьяна», «Лисица», «Голова дога»). Исключительное чувство материала, присущее Гюрджяну, особенно проявилось в граните, в обработке которого он достиг совершенства. Излюбленным становится зернистый бельгийский гранит.

За свою творческую жизнь Гюрджян участвовал во многих выставках, которые проходили в Москве, Петербурге, Тиф-

лисе, Нью-Йорке, Париже, Брюсселе, Антверпене, Белграде, Праге, Японии. Известна его небольшая статья «Мои мысли о скульптуре», написанная на французском языке, где он говорит, что к скульптуре относится лишь то, что исполнено по законам скульптуры, т.е. имеющее три признака: декоративность, монументальность и композицию. К скульптуре могут быть отнесены также композиции «с чисто абстрактными формами» и произведения «в которых природа чувствуется лишь в очень незначительной мере и в которых она является лишь толчком, а вся остальная композиция — чисто воображаемой», а также произведения, в которых природа совершенно деформирована, с условием, что три вышеуказанных принципа (признака) соблюдаются⁴.

Глубоко реалистическое начало искусства Гюрджяна ярче всего раскрылось в портрете, являвшемся основной сферой деятельности скульптора. Значение портретов Гюрджяна не только в пластической ценности самих произведений. Портретное искусство скульптора является как бы своеобразной летописью жизни выдающихся армянских деятелей XX в. Гюрджян объединил в портретной галерее людей разных профессий, силой обстоятельств оказавшихся в разных уголках земли. Творчество А.М.Гюрджяна, художественная деятельность которого прошла в основном в Париже, долгое время было почти неизвестно на его родине. В 1958 г., через 10 лет после смерти Гюрджяна, вдова скульптора принесла в дар Армении его художественное наследие. Общее количество скульптур, вместе с вариантами, повторениями в различных материалах и размерах, составляет около 500 произведений. Значительная их часть находится в Государственной картинной галерее Армении⁵.

Сопоставляя биографии и творческие пути Степана Эрзы и Аюпа Гюрджяна, можно сделать вывод об их поразительном сходстве. Скульпторы жили в одних и тех же временных рамках, работали над одинаковыми сюжетами, но их судьбы никогда не пересекались. Общность творческих тем дает возможность увидеть своеобразие характеров, глубокую индивидуальность и национальный колорит армянина Гюрджяна и мордвина Эрзы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Цит. по: *Драмлян Р.Г.* Аюп Гюрджян. Ереван, 1973. С. 7.

² Цит. по: *Сутеев Г.* и др. Скульптор Эрзы: Биограф. заметки и воспоминания. Саранск, 1995. С. 11.

³ Цит. по: *Воспоминания о скульпторе С.Д.Эрзе.* Саранск, 1972. С. 128.

⁴ Цит. по: *Драмлян Р.Г.* Указ. раб.

⁵ См.: Аюп Гюрджян (1881—1948): Каталог выставки произведений к 100-летию со дня рождения. Ереван, 1982.

Поступила 09.07.2001.



ИЗ ПЛЕЯДЫ СОЗИДАТЕЛЕЙ

12 октября 2001 г. исполнилось 70 лет известному ученому, организатору науки и образования, общественному деятелю Александру Ивановичу Сухареву.

Он родился в с. Белогорское Лямбирского района Республики Мордовия. В 1955 г. окончил философский факультет Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова. Работал председателем колхоза «Прогресс» Хотынецкого района Орловской области (1955—1958), затем секретарем Хотынецкого райкома КПСС (1958—1960), был аспирантом Академии общественных наук (1960—1963), заведовал кафедрой Орловского педагогического института (1963—1967). В 1967 г. вернулся в Мордовию, где возглавил кафедру, а с 1969 по 1991 г. был ректором Мордовского государственного университета.

Доктор философских наук профессор Александр Иванович Сухарев из той плеяды людей, которых по праву называют созидателями.

Под руководством А.И.Сухарева Мордовский государственный университет стал одним из ведущих вузов страны, а динамика наращивания интеллектуального и материально-технического потенциала в 70—80-е гг. была самой высокой в Российской Федерации. Именно в этот период особенно ярко проявились его научные и организаторские способности. От-

личительными чертами Александра Ивановича являются стремление к новациям, талант научного предвидения.

В 80-е гг. профессор А.И.Сухарев формирует и развивает новое научное направление, получившее название «регионология», которое исследует закономерности системного экологического, экономического, социального, политического и духовного функционирования и развития социумов регионов. Данное научное направление получило признание и развитие в Российской Федерации, в странах ближнего и дальнего зарубежья.

В 1982 г. по инициативе А.И.Сухарева при Мордовском университете создана проблемная лаборатория регионологии, а в 1991 г. — НИИ регионологии. С 1991 г. по настоящее время А.И.Сухарев является директором Государственного научного учреждения «Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете имени Н.П.Огарева».

В 90-е гг. большое внимание А.И.Сухарев уделял разработке методологии гармонизации социальных отношений в изменяющемся обществе, выступал организатором комплексных социологических исследований по данной проблематике.

Исследования А.И.Сухарева и его научной школы имеют не только теоретическое, но и прикладное значение. Под его руководством коллективом НИИ регионологии разработаны Федеральная программа экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 гг., утвержденная в декабре 1995 г. Правительством Российской Федерации, Схема экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996—2000 гг. (1996), Схема экономического и социального развития и финансового состояния Республики Мордовия на период до 2005 г. (1998), Программа научно-технического прогресса в Республике Мордовия (1997), Программа национального развития и межнационального сотрудничества народов Республики Мордовия (1997), Программа улучшения демографической ситуации в Республике Мордовия на 2001—2005 гг. (2000), Программа оптимизации системы государственного и муниципального регулирования экономического и социального развития Республики Мордовия на период до 2005 г. (2000), Программа развития кооперационных связей в хозяйственном комплексе Республики Мордовия на период до 2005 г. (2001).

С 1992 г. на базе института издается всероссийский научно-публицистический журнал «Регионология», бессменным главным редактором которого является А.И.Сухарев.

Большое внимание профессор А.И.Сухарев уделяет учебно-воспитательному процессу. Его лекции пользуются популярностью у студентов, а тысячи выпускников университета не только помнят, но и в наше «рыночное» время следуют девизу огаревцев 70—80-х гг.: «Прежде думай о Родине, а потом о себе!». Для Александра Ивановича эти слова стали не только основополагающим жизненным принципом, но и критерием его отношения к людям.

А.И.Сухарев возглавляет кафедру социологии историко-социологического института Мордовского университета со времени ее образования. На основе концептуальных идей, разрабатываемых профессором А.И.Сухаревым, сложилась научная школа, более 40 представителей которой защитили кандидатские и докторские диссертации, им опубликовано более 200 научных и учебно-методических работ.

Население республики знает А.И.Сухарева и как активного общественного и политического деятеля. Он был депутатом ряда созывов высшего законодательного органа Республики Мордовия, является действительным членом и председателем Мордовского регионального отделения Академии социальных наук России, действительным членом Международной академии информатизации.

За свой труд А.И.Сухарев удостоен высоких государственных и академических наград, ему присвоены звания заслуженного деятеля науки Республики Мордовия (1975) и Российской Федерации (1985). Указом Главы Республики Мордовия от 12 октября 2001 г. А.И.Сухареву за выдающиеся достижения перед республикой в развитии науки, культуры и высшего образования присвоено почетное звание «Почетный гражданин Республики Мордовия». Все же самая высокая награда для Александра Ивановича — признание и уважение тысяч и тысяч людей.

ВАСИЛЕНКО И.А. *Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. — 200 с.*

Рецензируемое учебное пособие посвящено теории и практике государственного администрирования в тех странах Запада, где сложились наиболее эффективные демократические модели государственной службы.

Используя исторический, системный, сравнительный методы исследования, автор создает логичную структуру пособия. В первой главе рассматриваются история науки административно-государственного управления в странах Запада, ее методологические основания и категории. Во второй главе основное внимание уделяется сравнительному анализу ведущих теоретических школ административно-государственного управления в странах Запада. Структура и функции современной системы административно-государственного управления характеризуются в третьей главе. В четвертой главе изложены вопросы стратегического государственного менеджмента, принятия решений в административно-государственном управлении, переговорного процесса, управления инновационной деятельностью. Описывая в пятой главе институты государственной службы, автор сравнивает системы государственной службы в странах с федеральным и унитарным типами административно-государственного управления. В заключении говорится о возможностях использования опыта передовых западных стран в процессе становления российской школы государственного администрирования.

Актуальность учебного пособия бесспорна. Она обусловлена тем, что в России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно и достижения мировой общественной мысли в данной области малоизвестны, так как работы ведущих западных ученых не переведены на русский язык. В то же время И.А.Василенко справедливо, на наш взгляд, предупреждает о вреде использования «готовых» западных форм и отстаивает концепцию творческого

синтеза самобытного опыта и достижений мировой общественной мысли в области административно-государственной деятельности при развитии института государственной службы в России. Достоинством книги являются большой список рекомендуемой литературы, программа и примерные темы рефератов по курсу.

Отметив, что теория административно-государственного управления стала формироваться в качестве самостоятельной области научных исследований лишь в конце XIX в., автор выделяет три этапа в ее развитии. Первый охватывает период с 80-х гг. XIX в. по 1920 г. и начинается с появления работ В.Вильсона, Ф.Гуднау, М.Вебера. На втором (1920—1950 гг.) этапе большие успехи сделали американские ученые и практики. Наиболее известными направлениями были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». В пособии отмечаются их сильные и слабые стороны. В рамках третьего этапа (1950-е гг. и по настоящее время) наиболее влиятельны поведенческое, системное и ситуационное направления. Системный подход сегодня является одним из основных направлений в теории административно-государственного управления, он предполагает акцент на разработке стратегического управления.

В ряду основных проблем теории административно-государственного управления в учебном пособии выделяются: организация государственного управления на разных уровнях; подготовка и рекрутирование управленческих кадров; техника государственного администрирования. Вполне обоснованно мнение автора о том, что перспективы развития методологии административно-государственного управления связаны с развитием ситуационного мышления.

К достоинствам работы следует отнести подробный сравнительный анализ ведущих научных школ административно-государственного управ-

ления на Западе. В итоге отмечают: общеэмпирическая направленность американской школы; значительное влияние американских политологов на английскую школу административно-государственного управления, особенно в прикладных исследованиях; специфические черты французской школы, занимающейся выработкой конкретных рекомендаций по развитию государственного администрирования в стране, поиском оптимальной системы взаимосвязей между государственным аппаратом и гражданами; фундаментальные теоретические исследования философского характера в германской школе.

Удачна в пособии сравнительная характеристика систем административно-государственного управления. При этом верно ставится акцент на интересной тенденции нашего времени — эволюции унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении. Среди функций административных органов государства рассматриваются наиболее общие: исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование, сбор информации, экспертиза и т.д.

Безусловно, положительным в работе является освещение вопросов менеджмента в государственных организациях. Оно включает изучение факторов, обуславливающих отличия менеджмента в государственных организациях от бизнес-менеджмента. В их числе — бюрократизм, множественность административных единиц, участвующих в процессе принятия решений, приоритет тактических соображений, а не конкретных задач менеджмента, многочисленные политические ограничения. Далее излагаются задачи стратегического государственного менеджмента. При этом особое внимание обращается на проблему измеримости цели и констатируется, что цели государственного стратегического менеджмента не являются постоянными величинами, они могут и должны пересматриваться. Нельзя не согласиться с И.А.Василенко и в том, что наиболее сложным вопросом управления является процесс принятия решений.

Всесторонне исследуется переговорный процесс и справедливо подчеркивается, что сегодня в административных переговорах наблюдаются попытки ухода от конфликтного взаимодействия и использования методики партнерских взаимоотношений, главная идея которой — относиться к переговорам как к средству совместного анализа проблемы с целью ее решения. Автор останавливается и на оценке личностного фактора в политических переговорах. Думается, что этому аспекту следовало бы уделить в пособии больше внимания.

Актуален параграф по управлению инновационной деятельностью, где изложены вопросы разработки и реализации инновационных проектов, инновационных рисков и современных организационных форм внедрения инноваций. В пособии выделены основные тенденции реорганизации структур административно-государственного управления с целью повышения эффективности инновационной деятельности и сделан вывод о том, что в западной концепции менеджмента в государственных организациях управление инновационной деятельностью занимает сегодня приоритетные позиции.

Значительное место в пособии отведено анализу систем государственной службы в странах с федеральным и унитарным типами административно-государственного управления. Рассматривая федеральный тип административно-государственного управления на примере Германии и США, автор прослеживает историю этих систем и детально раскрывает их современную организацию. Унитарное управление и его администрация значительно больше влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративное. И.А.Василенко утверждает, что большинство унитарных европейских государств имеют сегодня бюрократию, структурированную по французскому образцу. Это отличает их от США и Германии. Представляет интерес и французская правовая доктрина в отношении политической деятельности государственных служащих, в соответствии с которой французские чиновники пользуются большими политическими правами и

свободами, чем госслужащие других западноевропейских стран и США. Характеристика административной юстиции логично завершает всесторонний анализ системы французской государственной службы. Так же убедительно автор представил менеджерскую модель гражданской службы Великобритании, предполагающую вовлеченность административного аппарата в процесс выработки и принятия политических решений.

К проблемам, требующим дальнейшего изучения, автор относит оптимальное сочетание централизации и децентрализации в государственном управлении, рациональную иерархию отношений в системе государственной администрации, эффективные методы борьбы с бюрократизацией государственной машины. Самая главная проблема — адаптация мирового опыта, накопленного теорией административно-государственного управления, к национальным условиям развивающихся государств. Трудно не согласиться с автором в том, что для России этот вопрос особенно актуален.

Заслуживают внимания и рекомендации по ускорению развития российской научной школы административно-государственного управления. Особенно хотелось бы поддержать

мнение И.А. Василенко о том, что для России важно сохранить федеральный тип административно-государственного управления с **сильными централистскими тенденциями, которые следует развивать и поддерживать** (выделено нами. — *Н.И. и Е.Л.*). Полагаем, что на нынешнем переходном этапе первостепенное значение для страны имеет именно централизация. Это соответствует современной мировой тенденции конвергенции двух систем административно-государственного управления, исторической традиции России, кризисному состоянию нашего общества.

В целом автору удалось успешно решить поставленные задачи. Учебное пособие, безусловно, поможет выработать у студентов навык беспристрастного научного анализа. Оно будет полезно и при подготовке профессиональных госслужащих, политологов, юристов, а также всем, интересующимся проблемами государственного управления.

Н.И.ИЗЕРГИНА,

кандидат философских наук, доцент,
Е.Н.ЛЕВИНА

(г.Саранск)

КОВАЛЕВ В.А. Политическая трансформация в регионе: Республика Коми в контексте российских преобразований. — Сыктывкар: Изд-во Сыктывкар. гос. ун-та, 2001. — 251 с.

Монография В.А.Ковалева представляет редкую пока в отечественной политологии попытку исследования процесса политической трансформации, или так называемого демократического транзита в рамках субъекта федерации. Тема транзитологии чрезвычайно популярна в российской политической науке и, по существу, является интеллектуальной модой последнего десятилетия, однако большая часть того, что написано по этой проблеме, носит общий характер и выражается, как правило, в попытках экстраполировать известную теорию транзитологии Ф.Шмиттера (сформулированную на основе изучения латиноамериканского опыта) на реалии постсоветской России. В этом плане рецензируемая работа отличается тем, что ее автор осуществил переход от общетеоретических рассуждений к анализу конкретно-эмпирического материала, характеризующего политическую трансформацию в Республике Коми.

В теоретической части автор формулирует и достаточно убедительно аргументирует исходную теоретическую схему демократического перехода в российских регионах. В сжатом виде ее можно изложить следующим образом. Переход России от советского режима к современному, согласно модели Т.Карл и Ф.Шмиттера, является «навязанным» переходом с элементами пакта (сговора) господствующих акторов, а в российских регионах это двойной «навязанный» переход (С. 212). Региональный, или, по выражению В.А.Ковалева, «не-московский», политический процесс развивался под влиянием следующих факторов: место российских регионов как «периферии периферии» в глобальных процессах; регионализм, или ослабление единого государства, децентрализация; отсутствие полноценного разделения властей, подмена публичной и правовой политики неформальными институтами, развитие в регионах политических машин, административной мобилизации, клиентел и т.п.; слабость гражданского общества.

В.А.Ковалев следующим образом характеризует состояние демократии в России и ее регионах: на выборах вполне возможно поражение действующих представителей власти, зато победитель получает все, он свободен от любой ответственности. Понимание политики как ответственной власти, по мнению автора, пока мало доступно российским элитам. Носители власти лишь имитируют демократические формы, но за этим «...не проглядывается стремление представителей власти заниматься действительно демократические механизмы, в первую очередь, допущение по отношению к себе действенной системы контроля» (С. 217).

В конкретно-эмпирической части исследования В.А.Ковалев на основе широкого круга источников анализирует политические процессы в Республике Коми (трансформация органов власти, выборы в республике, функционирование политических партий и общественных организаций, становление местного самоуправления). При этом автор констатирует, что в Республике Коми раньше, чем в ряде других субъектов федерации, консолидировался «моноцентрический политический режим с преобладанием неформальных институтов, сильно выраженными тенденциями к администрированию и технократическим решениям, где публичная политика является скорее фасадом уже принимаемых мер и достигнутых договоренностей» и где политическое руководство происходит не в демократическом духе, «а скорее по «традиционной “модели обкома”...» (С. 58). Конституцию Республики Коми 1994 г. и Конституцию РФ 1993 г. автор характеризует как «документы, закрепляющие всевластие меньшинства и дисбаланс в системах власти» (С. 67). Речь при этом идет о подчиненности законодательной власти исполнительной (в этом автор вполне обоснованно усматривает советскую авторитарную традицию).

В.А.Ковалев обращает внимание на такое распространенное в региональной политике явление, как имитация демократического процесса и современных политических институтов, за которым скрывается неономенклатурное содержание. При этом автор отмечает опасность того, «что там, где следовало бы быть политической конкуренции в рамках демократических институтов, происходит, в лучшем случае, бюрократическое взаимодействие, а то и просто теневой сговор между номенклатурными кланами и клиентами. И демократический фасад это положение маскирует, затрудняет анализ, понимание и адекватные гражданские действия хотя бы в ходе выборов» (С. 117). С другой стороны, невозможность использовать открыто авторитарные методы и нежелание или неумение осуществлять демократические процедуры приводят к неэффективности региональной политики. Далее автор отмечает, что «партия власти» и «партия денег» смогли «оседлать механизм выборов» с помощью материальной и административной мобилизации электората.

Рассматривая роль политических партий в региональном политическом процессе, В.А.Ковалев пишет о феномене квазипартийности, когда за лишь видимой партийной стоит неполитическая деятельность, при этом авторитарный региональный лидер и поддерживающие его группы могут использовать для своих целей партии самой различной направленности, а у населения и его представителей нет сейчас эффективных механизмов контролировать власть.

Говоря о роли общественных, неполитических организаций, автор отмечает ее некоторый рост (на уровне «корней травы») и связывает с

этим перспективы самоорганизации общества, развития «горизонтальных» связей и т.п.

Наконец, анализируя проблемы и противоречия становления местного самоуправления, В.А.Ковалев приходит к выводу, что складывание этой системы в регионе займет не менее нескольких десятилетий (С. 205). Именно в развитии местного самоуправления автор видит «возможный путь для постепенного прекращения “холодной” гражданской войны между большинством российских граждан и противостоящей им российской власти» (С. 206).

Касаясь действий центральной власти по наведению порядка в стране, В.А.Ковалев отмечает, что население регионов объективно заинтересовано в укреплении единого государства, а часть региональных элит будет этому сопротивляться (С. 215—216).

При оценке этой в целом нерадостной картины постсоветского политического процесса в российском регионе невольно возникает вопрос: возможен ли был иной вариант перехода к демократии в условиях России с ее политическими традициями, культурой, менталитетом элиты и народа? Может быть, иного и не было дано?

В целом монография В.А.Ковалева — высокопрофессиональное исследование, соответствующее стандартам современной политологии и заслуживающее пристального внимания всех специалистов, занимающихся изучением региональной политики.

Д.В.ДОЛЕНКО,
доктор политических наук, профессор

(г.Саранск)

БАДМАХАЛГАЕВ Л.Ц. *Региональная экономика России: Учебник.* — Элиста: Изд-во АПН «Джангар», 2001. — 384 с.

Курс «Региональная экономика России» занимает важное место в общеобразовательной и профессиональной подготовке экономистов высшей квалификации для народного хозяйства. Проведение экономических реформ в России потребовало коренного пересмотра ряда теоретических и практических положений российской экономической науки, которые еще не нашли в полной мере отражения в учебной литературе. В данном учебнике Л.Ц.Бадмахагаев сделал удачную попытку обобщить и довести до сведения студентов некоторые принципиальные изменения в области как теории, так и практики реализации экономических и хозяйственных отношений.

Учебник состоит из четырех разделов, в которых рассматриваются основные темы дисциплины в соответствии с государственным образовательным стандартом.

В первом разделе — «Научные основы и общие условия организации экономики регионов» — раскрывается содержание предмета региональной экономики, показывается, в чем состоят теоретические и практические задачи региональной экономики России на современном этапе. Так как эффективность функционирования народного хозяйства в значительной степени определяется рациональным размещением производительных сил по экономическим районам и совершенствованием производственных связей между ними, автор указывает, что создание и развитие взаимосвязанного народнохозяйственного комплекса в масштабе всей страны представляет основу территориальной организации хозяйства, определяет сдвиги в размещении производительных сил и направления развития хозяйства экономических районов Российской Федерации.

В новых экономических условиях особое значение имеют научно обоснованная рациональная территориальная организация хозяйств, размещение производительных сил по экономическим районам страны, целенаправленное формирование комплекса хозяйств в каждом регионе.

Поэтому региональная экономика становится важнейшим звеном в развитии народного хозяйства России.

В условиях рыночной экономики для России важно решить проблемы соотношения развития западного и восточного экономических макрорегионов, освоения новых районов, выравнивания социально-экономического положения регионов, их комплексного развития и рыночной специализации. Поэтому целевые региональные программы, как отмечает автор, призваны выполнять роль активного метода регулирования рыночной экономики, интеграции государственных, коллективных и индивидуальных интересов и отношений, а также мобилизации усилий на осуществление крупных народнохозяйственных проектов, реализацию государственной региональной политики.

Анализируя демографическую ситуацию в современной России и проблемы сельского населения страны, Л.Ц.Бадмахагаев отмечает необходимость улучшения условий жизни, более динамичного развития хозяйства, ускорения научно-технического прогресса и охраны труда.

Автором полно и в доступной форме рассматриваются сущность, роль и структура бюджетов различных уровней, содержание понятия «бюджетный федерализм» и формы финансовой поддержки регионов.

Во втором разделе — «Формы организации и размещения региональных производительных сил России» — Л.Ц.Бадмахагаев раскрывает содержание понятия «территориально-производственный комплекс», дает характеристику функционирующих территориально-производственных комплексов.

Автор рассматривает специфические особенности естественных монополий РАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», РАО «Росуголь» и др. Анализируя обширную российскую и зарубежную экономическую литературу по проблеме реформирования естественных монополий, он убедительно показывает преимущество финансово-промышленных групп. Мировой опыт свидетельствует о том, что именно

крупные компании могут стать основой производства в наукоемких отраслях промышленности. В России, как отмечает автор, работу большинства финансово-промышленных групп нельзя признать устойчивой. Их создание не всегда происходило с рыночной точки зрения рационально, часто оно определялось и определяется личными связями и установившимися контактами, а не оптимизацией получения прибыли.

Переход к рыночным отношениям требует от товаропроизводителей большей динамичности и гибкости. Главными в условиях рынка становятся задачи повышения качества, ускорения смены ассортимента, расширения производства разнообразных товаров, работ и услуг. Мировой опыт подтверждает, что для их решения малые предприятия приспособлены гораздо лучше, чем предприятия гиганты. Автор приводит примеры США, Японии, Индии. В России также достаточно велика тенденция к их массовому образованию.

Говоря о малом предпринимательстве, автор отмечает, что оно способствует относительно сокращению издержек на содержание управленческого аппарата, что важно для России, а также повышению расходов на социальное обеспечение. Это дополнительный источник решения проблемы занятости в рыночных условиях.

В третьем разделе — «Территориальный аспект региональной экономики» — автор характеризует социально-экономическое положение районов, входящих в западную и восточную экономические зоны, раскрывает специфику их природных ресурсов и особенности хозяйства, перспективные направления развития районов, их роль и место в экономике России, выделяет стоящие перед ними проблемы, указывает пути их решения.

В четвертом разделе — «Внешне-экономические связи России и ее регионов» — автор рассматривает основные принципы и направления международного экономического сотрудничества России. Автор отмечает, что в новых геополитических и экономических условиях проблема международной экономической интеграции приобретает особое значение.

Автор дает определение понятия «свободная экономическая зона». Весьма интересна предложенная им характеристика свободных экономических зон России. Делается вывод о том, что в зависимости от режима функционирования свободные экономические зоны делятся на замкнутые и интеграционные.

В качестве замечания представляется важным отметить, что в учебнике не нашел отражения следующий аспект. Налицо тенденция изменения контуров крупных экономических районов, «размывания» их границ вследствие нарушения экономических и технологических связей внутри крупных экономических районов, а также появления множества партнеров в других экономических взаимодействиях. Замечание носит дискуссионный характер. Современная регионалистика должна уделять больше внимания проблемам социально-экономических и административных границ. Данное пожелание не снижает положительного впечатления.

Учебник рекомендован студентам и аспирантам, а также будет полезен широкому кругу читателей. Данный учебник может расширить возможности преподавания этого курса.

А.М.КОТКОВ,
кандидат экономических наук,
доцент

(г.Саранск)

ЛУЗГИН А.С. Жизнь промыслов: Промысловая деятельность крестьян Мордовии во второй половине XIX — начале XX в. (этнокультурные аспекты). — Саранск: Мордов. кн. изд-во, 2001. — 216 с.

Книга А.С.Лузгина «Жизнь промыслов» посвящена исследованию роли и места промыслов в хозяйстве и быте полиэтничного населения на территории Мордовии рубежа XIX—XX столетий, времени, весьма интересного в истории эволюции региона, в том числе в выбранной автором сфере жизнедеятельности представленных этносов. Посредством показа наиболее характерных промысловых центров и индивидуального творчества мастеров А.С.Лузгин раскрывает не только этнокультурные традиции в промыслах, но и особенности реализации промыслово-кустарной продукции, роль этого вида хозяйственной деятельности в системе межрегиональных и этнических отношений, его воздействие на их интенсификацию. Монография содержит большое количество рисунков, фотографий, таблиц, картосхем, не только способствующих более полной интерпретации излагаемого материала, но и значительно облегчающих его восприятие читателем.

В основе рецензируемой работы — материалы более чем 25-летних историко-этнографических исследований автором хозяйства, промыслов, материальной культуры мордовского и русского населения Республики Мордовия, а также мест компактного проживания мордвы в различных субъектах Российской Федерации, в частности в Оренбургской, Пензенской, Самарской областях, Республике Татарстан.

А.С.Лузгин кратко, но обстоятельно охарактеризовал историографию проблемы, источники, процесс формирования этнического состава населения мордовского края, понимая под ним не только современную территорию республики, но и земли древнего расселения мордвы (С. 3). Он верно отмечает, что крестьянские промыслы в России не одно столетие привлекают к себе внимание ученых особым положением в хозяйственной жизни населения, в первую очередь сельского.

Развитие рыночных отношений во второй половине XIX в. создавало условия для продажи части произведенной в крестьянском хозяйстве продукции, что благотворно влияло на бюджет крестьянской семьи. Промысловая деятельность имела существенное значение для укрепления экономики и развития культуры России в целом.

В ряду предшественников, изучавших промыслы Мордовии, А.С.Лузгин особо выделяет И.И.Фирстова, внесшего заметный вклад в разработку их классификации и условий развития. Вместе с тем автор рецензируемой монографии констатирует, что в советские годы практически все публикации провозглашала, в соответствии с официальной идеологией, парадигма, согласно которой до революции все было плохо, а после нее стало хорошо, хотя в реальной жизни, в том числе в области народных промыслов, нередко происходила утрата того позитивного, что было накоплено многими поколениями.

Немалой заслугой автора следует считать его стремление показать промыслы как систему факторов, воздействовавших, наряду с другими компонентами материальной и духовной культуры, на жизнедеятельность этносов, их воспроизводство и саморегуляцию через предметы хозяйственно-бытового предназначения. Научная новизна исследования А.С.Лузгина заключается и в том, что впервые подробно и обстоятельно освещены не только экономические, но и этнокультурные аспекты промыслов мордвы и русских, дан их сравнительный анализ, обращено внимание на значимость промыслов в межэтнических контактах. Как убедительно показывает автор, промысловая деятельность по-разному сказывалась на материальной культуре и семейном быте, поскольку причины, стимулировавшие ее, многоплановы.

А.С.Лузгин верно подмечает, что решающее значение для занятий промысловой деятельностью имело стремление обеспечить семью приработком, пополнить ее бюджет. Но нельзя игнорировать и другие стимулы, например, стремление человека раскрыть себя в разных сферах бытия, дающее ощущение полноты жизни. Через промысловую деятельность крестьяне часто приобщались к искусству, особенно декоративно-прикладному, которому присущи и этнически маркирующий смысл.

Думается, А.С.Лузгин прав, видя в этнической символике промысловой продукции, будь то резьба по дереву или гончарство, одежда или обувь, не только этноопределяющий характер, но и желание сделать предмет конкурентоспособным на товарном рынке. В то же время это оптимизировало творчество. Часто мастер-промысловик выходил за рамки традиционного, вносил новые черты в культуру этноса. Ориентация на иноэтничный рынок стимулировала использование близких к нему этнических традиций в видовом оформлении промысловой продукции.

На основе глубокого анализа изучаемого материала автор книги приходит к выводу, что традиционная материальная и духовная культура мордвы, ее искусство развивались в тесном взаимодействии с русской культурой, испытали воздействие ее традиций и художественных достижений. Вместе с тем автор подчеркивает, что это воздействие было не односторонним, а взаимным, всякий раз подтверждая свои наблюдения конкретными аргументами. Промысловая деятельность расширяла межэтнические контакты как на внут-

рорегиональном, так и на межрегиональном уровне посредством личного общения. В поле зрения попадал положительный опыт, накопленный не только в приемах и методах промысловой деятельности, но и в других сферах межэтнического общения. Крестьянину-промысловому приходилось оформлять лицензию на предпринимательскую деятельность, заключать договоры, знакомиться с условиями кредита, следить за конъюнктурой рынка. Все это заставляло людей более пристально относиться к языку и культуре друг друга. Полиэтничность, как отмечает автор, не тормозила, а способствовала развитию культуры каждого живущего здесь народа.

Книгу включает перечень промысловых сел Мордовии конца XIX — начала XX в. с указанием характерной для них промысловой деятельности, облегчающий ориентацию читателя в их географии.

Таким образом, можно сделать вывод, что А.С.Лузгину удалось создать оригинальное монографическое исследование, имеющее не только научное, но и большое практическое значение. Несомненно, рецензируемая книга будет с интересом прочитана не только специалистами-этнографами, историками, экономистами, но и предпринимателями, всеми, кто занимается проблемами хозяйственно-культурного обустройства региона.

Н.Ф.МОКШИН,
доктор исторических наук,
профессор

(г.Саранск)

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: ГЕОПОЛИТИКА, ИСТОРИЯ, КУЛЬТУРА

11—14 сентября 2001 г. в г. Ставрополе прошла всероссийская конференция «Северный Кавказ: геополитика, история, культура». Организаторами конференции выступили Ставропольский государственный университет совместно с Институтом российской истории РАН, Научным Советом РАН по исторической демографии и исторической географии, Научно-исследовательским институтом культурного и природного наследия РАН и Министерства культуры РФ.

На конференции работало три секции: геополитики, истории и культуры Северного Кавказа, на которых обсуждались проблемы Северного Кавказа в прошлом и настоящем, его геополитическое положение, социально-экономическое и культурное развитие, пути стабилизации политической и межэтнической ситуации на Северном Кавказе.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНОЛОГИЯ

21—23 сентября 2001 г. в с. Большое Болдино Нижегородской области прошел Третий российский конгресс по проблемам политической регионологии. В работе конгресса приняли участие ведущие специалисты России, его организаторами выступили Нижегородский исследовательский фонд, представительство Президента РФ в Приволжском федеральном округе, Российская ассоциация политической науки, редакция журнала «Полис», Фонд Карнеги, университет Джорджа Вашингтона, Институт «Восток—Запад», некоммерческое партнерство «Центр развития и новаций».

На пленарной сессии анализировалось развитие регионологии и федералистики в 1999—2001 гг., в частности обсуждались такие вопросы, как эволюция политических режимов в регионах, партийные системы, обновление региональных элит и др.

На конгрессе работали следующие семинары: «Развитие института представительства Президента РФ в федеральных округах», «Исследования локальных политических практик: результаты и перспективы», «Региональные выборы и становление гражданского общества в Поволжье», «Методологические проблемы региональных исследований»; состоялся «круглый стол» «Между глобализмом и протекционизмом: новые перспективы в международной интеграции регионов».

Событием стала презентация ряда проектов участников конгресса — журналов «Полис», «Полития», «Губерния», сборника ИНИОН «Развитие политической науки в российских регионах», «Российского регионального бюллетеня» Института «Восток—Запад», исследовательского проекта «В поисках автономии: реформа местной власти в городах России», ряда научно-исследовательских структур: института федерализма и гражданского общества, института современной политики, Центра Карнеги.

Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт «Восток—Запад». — М.: Макс Пресс, 2001. — 311 с.

В книге представлены результаты комплексного исследования баланса финансовых потоков между федеральным центром и регионами России. Дан анализ наиболее полной и точной официальной статистики по региональным различиям в движении финансовых ресурсов и каналам их перераспределения в 1995—1999 гг., а также прогноз по балансу финансовых потоков на 2001 г. Впервые анализируется консолидированный бюджет в разрезе федеральных округов.

Для практических работников, исследователей-регионалистов, преподавателей и студентов вузов, может быть использована при изучении экономики общественных финансов и экономической регионалистики в Российской Федерации.

КРУТОВ Н.С. Агропромышленный комплекс Мордовии, его формирование и развитие. — Саранск: Тип. «Крас. Окт.», 2001. — 364 с.

В монографии рассматриваются актуальные проблемы экономического и социального развития агропромышленного производства региона, раскрываются диспропорции в его развитии и обосновываются оптимальные пути более эффективной деятельности основных отраслей агропромышленного производства.

Для руководителей предприятий и администраций районов, специалистов, научных работников, студентов вузов и сельскохозяйственных техникумов.

МАКАРКИН Н.П. Экономика надежности техники. — М.: ЗАО «Изд-во «Экономика»», 2001. — 436 с.

В монографии рассматриваются методологические и методические вопросы оценки экономической эффективности и определения оптимального уровня надежности техники относительно ее безотказности, долговечности и ремонтпригодности. Раскрываются основные аспекты экономического механизма управления уровнем надежности.

Для научно-технических работников, проектировщиков, преподавателей и студентов инженерных и экономических специальностей вузов.

СУХАРЕВ А.И. Проблемы регионологии: Сб. ст. / НИИ регионологии. — Саранск, 2001. — 100 с.

В сборнике систематизированы концептуальные идеи по проблемам регионологии и регионального развития.

Для специалистов-регионоведов, а также тех, кто интересуется проблемами развития регионов в системе единого пространства современной России.

Кто есть кто в Пензе в 2001 г.: Биограф. справ. / Проект Ин-та регион. политики. — Пенза, 2001. — 175 с.

Справочник подготовлен к 200-летию Пензенской губернии. Он включает биографии 100 наиболее авторитетных, популярных и перспективных представителей административной и деловой элиты Пензы и Пензенской области.

Для широкого круга читателей.

ABSTRACTS

Strategic Landmarks of the Region (a Project for Discussion).

Elaborated by Scientific and Research Institute of Regionology project on Strategic Landmarks for the Development of the Republic of Mordovia till 2010.

Programme for Development of Budget Federalism in the Russian Federation for the period till 2005.**Regulation on the Territorial Body of the Ministry of Federation, National and Migratory Policy of the Russian Federation, Located in the Centre of a Federal District.****V.A. Kovalyov. «Non-Moscow» Political Process: Transformation Factors and Research Perspectives.**

«Non-Moscow» political process is defined. Factors, influencing political development in the Russian province and all-Russian political transformation are characterised.

Recommendations of the Republican Science and Practical Conference «Perspectives for Development of Russian Civil Society in the Republic of Mordovia» (Saransk, July 3, 2001).**G.B. Romanovsky. Reformation of State Governing Bodies in the Arkhangelsk Region.**

Provisions of the Arkhangelsk Region Charter, concerning the construction of the executive power system in the region are under analysis. The conclusion on the necessity of its alteration with the purpose of the governing bodies system regulation and technical inaccuracies elimination is made.

N.V. Chikh. On some Problems of Norms of the Russian Federation Legal Legislation Application.

The problems of the norms of the Special part of the Russian Federation Criminal Code, containing main cost criteria of a crime are considered.

E.G. Kovalenko, O.Y. Yakimova. Informational Provision of the Region Management.

The present situation in the sphere of informational systems of the regional level, including informational resources for the governing bodies is treated. The important role is given to the creation of interregional informational community, meant to provide the most favourable conditions for the complex development of the community regions. The system for formation of informational resources of the State Committee on Statistics of the Republic of Mordovia is considered.

Federal Special Programme «Tolerant Conscience Aims Formation and Precautions against Extremism in the Russian Society (2001—2005)».**On University Centres.**

The RF Government Regulation of September 17, 2001, № 676.

Rules for Chargeable Educational Services in the Sphere of Pre-school and Compulsory Education.**On Competitive Order of State Assignment for Training Specialists with Higher Professional Education.**

The RF Government Regulation of August 21, 2001, № 606 and the comment of First Deputy Minister of Education of the Russian Federation B. Balykhin.

Programme for the Development of the System of Continuous Pedagogical Education in the Russian Federation for 2001—2010.

Regulation on the Order of Conducting Experiments on Structure and Contents of Compulsory Education Modernisation.

Regulation on State Accreditation of an Educational Institution of Vocational Education (Vocational Educational Institution).

Conception for Scientific and Innovational Development of the Republic of Mordovia.

E.E.Smirnov, A.P.Pavlov. Problems of Informational Security of a Company. General points of entrepreneurs' informational security, threat of confidential information leakage as well as the legal basis for its security are under consideration. Measures aimed at the leakage of confidential information prevention are offered.

Main Indices of Social and Economic State of the Russian Federation Regions in the First Half of 2001.

Rules for Implementation of State Purchase and Commodity Interventions for the Regulation of the Market of Agricultural Products, Raw Materials and Food Stuff.

P.T.Abrashitov, I.V.Vlitzkaya, S.G.Sergeev. Investment Attractiveness of the Orenburg Region and Ways for its Increase.

Methods for analysis of the investment climate in the region with the application of the method of mathematical modelling are described. The solution for the task of investment attractiveness management after the example of cities and districts of the Orenburg Region is offered.

I.V.Granova. Regional Peculiarities of Investment Climate in the Real Estate Sphere.

The real estate market of Saint Petersburg as one of the most attractive from the point of view of investment potential is under analysis.

O.G.Merzlikina. The Ural Cossacks in the Past and in the Present.

One of the original groups of the Russian Cossacks — the Ural Cossacks — are considered. Their history from their origination up to the present day is presented, ethnic and social structure of the Cossacks Army, struggle for independence, their economic activities are analysed.

N.G. Yurchenkova. Finno-Ugric World: Problems of Interethnic Communication in Cultural Sphere.

The notion «world» in the aspect of its correlation with the notion «civilisation» is under analysis. The conclusion on the expediency of the notion «world» application for the reflection of the complicated social and cultural processes taking place in the environment of Finno-Ugric peoples is made. Integration processes in the Finno-Ugric community are described.

N.V.Kazakova, A.M.Gyurdzhyan and S.D.Erzya: Coincidence in Biographies and Creative Work.

Facts from the biographies and works of the founder of the Armenian sculpture Akop Gyurdzhyan and the outstanding sculptor of the XX century Stepan Erzya are compared.

Научно-публицистический журнал

Учредители — Министерство образования Российской Федерации, Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации и Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском государственном университете.

Темы журнала — процессы, происходящие в регионах в области экономической, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношения федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-технической сфере, образовании и культуре.

Объем журнала — 10 п.л.

Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу ОАО Агентства «Роспечать» «Газеты и журналы».

Подписная цена на 1-е полугодие 2002 г. — 60 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 помещены на дискете, а также представлены в распечатанном виде. 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), номер страхового свидетельства пенсионного страхования и ИНН. Просим выслать фотографию.

Журнал распространяется по подписке, часть тиража — бесплатно.

Технический редактор *Е.Н.Маскаева*
Макет *И.А.Пакшиной*
Перевод аннотаций *С.И.Лягущенко*

Журнал зарегистрирован в Министерстве печати и информации Российской Федерации. Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г. Сдано в набор 10.09.2001. Подписано в печать 18.10.2001. Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура Jural. Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 17,84. Усл. кр.-отт. 16,19. Тираж 1500 экз. Заказ № 6200.

Адрес редакции: 430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а. НИИ регионологии. Тел. (834-2) 17-44-51, факс (834-2) 17-39-95. E-mail: rri@moris.ru
Интернет: www.delmor.ru/base/region/default.htm

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете.
430000 г. Саранск, ул. Б.Хмельницкого, 39а.

Отпечатано в ГП Республиканская типография «Красный Октябрь».
430000 г. Саранск, ул. Советская, 55а.

3/2001

3

**Р
Е
Г
И
О
Н
О
Л
О
Г
И
Я**

2001

Индекс 73335

ISSN 0131—5706 Регинология, № 3/2001, 1—272