

**РЕДКОЛЛЕГИИ НАУЧНО-ПУБЛИЦИСТИЧЕСКОГО  
ЖУРНАЛА «РЕГИОНОЛОГИЯ»**

Уважаемые коллеги!

Поздравляем вас с выходом первого номера нового научно-публицистического журнала «Регионология».

Журнал начинает свою жизнь в непростое для судеб России время, когда происходит глубокое реформирование всех сфер жизни нашего общества. На современном этапе в каждой республике, крае, области происходят сложные процессы, радикально меняющие характер экологических, экономических, социальных, политических и духовных отношений людей. Происходит структурное преобразование в федеративном устройстве нашего государства, его внутренней и внешней политики.

Систематическое изучение и обсуждение закономерностей гармоничного комплексного развития регионов и укрепления их взаимосвязи в едином федеративном государстве составляет сущность нового научного направления – регионалогии, популяризации и развитию которого призван служить ваш журнал.

Он сможет выполнить свою миссию успешно, если последовательно будет опираться на научный потенциал всех регионов России и прежде всего на научные силы высшей школы, Российской академии наук, практиков реформирования общества.

Важным направлением деятельности журнала должна стать тесная связь с учебным процессом в высшей школе, с подготовкой новых поколений специалистов к профессиональному решению региональных проблем.

Со своей стороны Комитет по высшей школе Миннауки России как соучредитель журнала «Регионология» будет оказывать всенародное содействие его редакции в успешной организации работы.

В добный путь, «Регионология»!

Заместитель министра науки, высшей школы и технической политики, заместитель председателя Комитета по высшей школе А. Н. Тихонов

## **РЕГИОНОЛОГИЯ И СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

«Регионы», «региональные проблемы», «региональная политика» — эти и многие другие словосочетания «регионального блока» в последние годы стали настолько популярными и часто употребляемыми в средствах массовой информации, научной и публицистической литературе, в выступлениях политиков и предпринимателей, в государственных документах, что складывается впечатление о явном приоритете в реальной жизни и общественном мнении россиян региональной проблематики. Для такого суждения имеется ряд оснований.

Во-первых, развернулся процесс реформирования федеративного устройства России. Фундаментальное значение для развития этого процесса имеет Федеративный договор, подписанный в Москве 31 марта 1992 года, и Постановление Съезда народных депутатов от 10 апреля 1992 года включенный как составная часть в Конституцию Российской Федерации. Договор породил надежды и стремления народов республик, краев, областей, других субъектов Федерации к реальному праву быть хозяином на территории своего проживания и жизнедеятельности.

Во-вторых, радикальное реформирование российского общества, начатое «сверху», из сфер идеологии и общей политики, включая законотворчество, активно переводится в сферу практического воплощения. Это, естественно, как отмечалось на Чебоксарском совместном совещании руководителей представительной и исполнительной властей, переводит эпицентр реформ в регионы, туда, где создаются материальные и духовные ценности, реально преобразуются общественные отношения. «Живое творчество» народа совершается именно в регионах, что, естественно, придает им приоритетное значение в реальном прогрессе общества.

В-третьих, перефразируя известное выражение М.В.Ломоносова, можно сказать: могущество России прирастать может только регионами, ростом могущества и единства субъектов Федерации с центром и между собой.

Таким образом, оптимальное развитие регионов, цивилизованная региональная политика становятся важнейшим фактором укрепления целостности России, ее единой государственности. Именно духом этих идей, по нашему мнению, пронизаны договоры о разграничении предметов ведения и

полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации. Прошло полгода с момента подписания этих договоров, но, к сожалению, их практическая реализация развертывается медленно. Более того, наметился ряд негативных и даже опасных тенденций: растет число критиков содержания договоров, участились случаи нарушения их фундаментальных положений как центральными ведомствами, так и органами власти некоторых регионов, наконец, лидеры некоторых общественных движений выступили с призывами о денонсировании Федеративного договора.

Крайности этих процессов выражаются в сепаратизме и имперской государственности. Исторический опыт прошлого и настоящего, отечественный и зарубежный, свидетельствует, что оба эти пути ведут в тупик.

Федеративное устройство России – это историческая реальность «сложившегося государственного единства народов Российской Федерации, целостности составляющих ее республик и территорий»\*.

Разумеется, федеративное устройство – не единственная возможная форма современной цивилизованной государственности. Но она есть, существует во многих странах мира. Сложились принципы и нормы подобного устройства государств, закономерности их функционирования и развития. На современном этапе резко возрастает потребность в теоретическом анализе феномена цивилизованного федерализма.

Первостепенное значение имеет проблема диалектики целого и частей (субъектов) в системе федерации.

На подступах к подписанию Федеративного договора вокруг этой проблемы велись напряженные дискуссии. Диалог наиболее трудно складывался из-за стремления некоторых его участников однозначно определить приоритет или целого (федерации), или частей (субъектов федерации). В политико-правовом аспекте этот спор выразился в альтернативной постановке проблемы: или конституционная, или договорная федерация.

Жизнь, объективно обусловленные процессы не только подсказали, но и в конечном итоге определили оптимальный путь решения названных проблем.

Исторически федерация формировалась разными путями из тех или иных «частей», но, став ею, она обрела свою системную логику, согласно которой у Федерации в целом есть свои относительно самостоятельные приоритеты, а у субъектов

\* Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России.– М.:Известия, 1992, с. 81.

федерации – иные. Противопоставлять целое и его части – это означает искусственно рвать систему. Но и не замечать их объективной относительной самостоятельности, их специфических интересов, которые не всегда и не во всем совпадают, столь же губительно.

Подписание (заключение) Федеративного договора, включение его как составную часть в Конституцию оптимально разрешило спор между сторонниками только конституционного и сторонниками только договорного устройства Российской Федерации, которая теперь обрела характер Конституционно-договорного государственного образования. Разумеется, сам по себе факт подписания Договора и включение его в состав Конституции не разрешит всех проблем, отягощенных рядом исторически обусловленных наслоений. В частности, это относится к пониманию общих и специфических прав различных субъектов федерации: суверенных республик, краев, областей, автономных округов.

Как известно, конституционная комиссия под давлением общественного мнения и опасности реального раскола федерации отказалась от идеи замены сложного и многообразного состава субъектов на единый их тип – «земли». Компромисс был найден на пути уважительного отношения ко всем субъектам федерации, что выразилось в принятии единой фундаментальной преамбулы для всех трех договоров, объединенных общим политico-правовым понятием «федеративный договор». Наиболее ценным в этом компромиссе является оптимальное сочетание общечеловеческих и национальных интересов граждан (человека) и народов.

Договор базируется на согласии всех подписавших его субъектов федерации реализовать приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, но одновременно не ущемляя право народов на самоопределение. В документе декларируется проявление уважения к истории, традициям, культуре, языку и национальному достоинству всех народов Российской Федерации, ставится цель достижения и укрепления межнационального согласия, доверия и взаимопонимания. Вместе с этим, все субъекты федерации понимают, что благородные намерения могут стать реальностью, если неуклонно будет происходить качественное обновление федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления, если будут четко разграничены предметы ведения и полномочия между центром и другими субъектами федерации, органы власти которых смогут самостоятельно осуществлять власть на соответствующих территориях.

Федеративный договор достаточно четко и подробно раскрывает предметы ведения и полномочия федеративных

органов государственной власти, а также те вопросы, которые относятся к совместному ведению федеральных органов власти и органов власти других субъектов Федерации.

Значительно скромнее представлены предметы ведения и полномочия органов власти республик, краев, областей, автономных округов. С формальной стороны трудно упрекнуть авторов договоров и тех, кто их подписывал, т. к. в текстах есть четкое указание на то, что субъектам Федерации даются все полномочия, которые не относятся к полномочиям федеративного центра, а также к предметам совместного ведения (центра и субъектов Федерации). Таким образом, закладывается внешне простой и справедливый принцип: все остальное ваше. Это «все остальное» в соответствии с Конституцией России, Федеративным договором должно найти отражение в конституциях республик, в уставах краев, областей, автономных округов, в дополнительных соглашениях федеративного центра и каждого конкретного субъекта Федерации.

Этот новый «региональный простор» будоражит общественное мнение граждан и одновременно высвечивает различия стартовых возможностей национально-государственных и административно-территориальных субъектов Федерации. Как известно, уже многие республики приняли законы, декларации о своем суверенитете. Потрудились на этой ниве представительные и исполнительные органы власти многих краев и областей, автономных округов. Новый толчок к региональному творчеству, в том числе и правовому (нормативному), дали реформы, которые, естественно, своей большей частью могут реализоваться и реализуются только «на местах», (в республиках, краях, областях, автономных округах), т. е. там, где живут и работают люди, граждане России.

Это естественно повышает, причем резко, потребность в исследовании закономерностей развития регионов. Исследования проблематики регионов ведутся давно и в нашей стране и за рубежом. Без преувеличения можно утверждать, что региональные аспекты имеют многие гуманитарные, естественные и технические науки. Были и есть попытки со стороны представителей отдельных наук монополизировать регионалистические исследования. Пожалуй, больше других в этом плане преуспели отдельные представители географических наук. Но более плодотворно развиваются регионалистические теоретические и прикладные исследования в конкретных, как правило, давно сложившихся науках. Так сложились и далеко продвинулись такие научные направления, как краеведение (в том числе историческое), региональная экономика. В последние годы активно развиваются региональная экология, региональная социология (социология регионов), региональная политология, региональная культурология и т. п. Каждое из этих направлений

имеет достаточное основание для существования и развития, в их рамках сложилось немало творческих коллективов и лидеров, которыми подготовлено и издано значительное количество монографий, сборников научных трудов, статей в центральной и местной печати. (В Мордовском университете систематически ведется работа по сбору, обработке и изданию библиографии публикаций по региональным проблемам. Вышло два сборника, готовятся к изданию новые).

На рубеже 80-х годов начался процесс интеграции различных направлений региональных исследований, результатом которой явилось рождение нового научного направления – регионалогии. Объектами исследования данного направления являются регионы различного уровня управления, к которым, применительно к условиям России, относятся и составляющие ее административно-территориальные и национально-государственные формирования. По этой методологии первичной региональной единицей являются такие муниципальные, административно-территориальные объединения как село (деревня), рабочий поселок. Следующий уровень – это сельский административный район, малый город, район города. Видимо, в особый уровень региональной дифференциации следует выделить автономные округа. Далее, выделяются области, края, Санкт-Петербург и Москва. Наконец, республики в составе Российской Федерации. Разумеется, для региональной дифференциации могут быть (и есть) другие основания. Так, например, в России традиционно выделяются экономические регионы (районы). Вряд ли следует оспаривать дифференциацию территории России по другим признакам: территориальным, природно-климатическим, отраслевым, этническим и т. п.

Однако, для регионалогии основными объектами исследования являются именно административно-территориальные и национально-государственные формирования. Применительно к условиям современной России – это субъекты Российской Федерации, в том числе 21 республика (включая Ингушетию, которая находится в стадии становления); 55 областей, краев; Москва, Санкт-Петербург; Еврейская автономная область и 10 автономных округов. Это в значительной мере обусловлено спецификой предмета исследования регионалогии, которая изучает закономерности целостного, системного развития регионов как социально-территориальных формирований.

Таким образом, регионалогия изучает возможности гармоничного и цивилизованного экологического, экономического, социального, политического и духовного развития регионов. В условиях переходного периода к рыночным отношениям, системного реформирования всех сфер жизни современной России гармоничное и взаимосвязанное развитие регионов уже не опирается на планомерную пропорциональность. Но это не означает, что федеральные и

региональные органы управления должны самоустраниться от регулирования развития федерации в целом и каждого ее региона (субъекта). Регулирование, управление целостным и взаимосвязанным развитием республик, краев, областей, автономных регионов, федерации в целом также является важным предметом исследований регионалогии. Исследование управленческих проблем ставит перед регионалогией ряд приоритетных задач, решение которых имеет принципиальное значение для выработки современной региональной политики.

Теоретические исследования в регионалогии дают основание выдвинуть гипотезу о том, что гармоничное и взаимосвязанное развитие регионов в единой Российской Федерации может быть обеспечено на основе оптимального сочетания двух приоритетных тенденций развития: повышения уровня самообеспечения регионов и увеличения вклада каждого из них в общероссийское разделение труда по отраслям (продукции) их специализации. Выработка общей стратегии региональной политики на основе приоритетной ориентации на сочетание этих двух тенденций органично согласуется с курсом на радикальные реформы и переходом к рыночным отношениям. Практика поиска, создания региональных моделей осуществления реформ и перехода к рыночным отношениям, в частности Нижегородской администрацией совместно с творческой группой Г. Явлинского, подтверждает обоснованность выдвинутой гипотезы.

Курс на повышение уровня самообеспечения каждого региона, конечно, связан с дополнительными заботами, которые ложатся на плечи соответствующих властей, производителей материальных и духовных ценностей, наконец, местных предпринимателей. Он требует решительно освобождаться от политики «протянутой руки просящего» и ссылок на «невнимательный центр». Резервы повышения уровня самообеспечения практически у всех регионов огромные. Это структурные изменения в производстве, приватизация, развитие малого и среднего бизнеса и т. п. Но, разумеется, приоритетная ориентация на развитие самообеспечения не означает, что регионы должны брать курс на создание натурального хозяйства, т. к. ни один регион не может этим путем обеспечить себе цивилизованное развитие, которое обязательно требует активного участия во внутрироссийском и международном разделении труда.

В новых условиях и эта задача может быть решена по – новому. Ныне уже недостаточно надежды на госзаказ, необходимо изучение конъюнктуры общероссийского и международного рынка.

Важным направлением развития регионалогии является обоснование методологии и методик формирования систем комплексного мониторинга, который бы позволял иметь надежную информацию о состоянии и тенденциях развития всех сфер жизни каждого региона. Органы статистики сегодня с этой задачей справиться не могут, т. к. еще нет адекватной концепции создания такого глобального мониторинга.

Общая теория и методология регионалогии будут успешно развиваться только во взаимосвязи с развитием частных регионалистических направлений: региональной экологией,

## ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР И ОРГАНЫ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года в Москве, без сомнения, создал необходимые предпосылки для стабилизации межнациональных отношений в регионах Российской Федерации. Вместе с тем нельзя не признать, что реализация правовых положений, закрепленных в этом документе, осуществляется с трудом. С просьбой дать оценку факту подписания Федеративного договора, перспективам его реализации на практике мы обратились к члену Президиума Верховного Совета России, председателю комиссии по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям **Н. П. МЕДВЕДЕВУ**.

Довольно часто приходится слышать, что подписание Федеративного договора явилось в большей степени актом политическим, чем юридическим, так как правовые положения его основательно запутаны. Подобные заявления, нужно признать, не лишены оснований. Однако, могло ли руководство России и руководство бывших ее автономий не подписывать Федеративный договор или перенести его подписание на более поздние сроки? По всей видимости, нет, поскольку углубляющийся социально-экономический кризис, разрыв региональных производственных связей, сложная общественно-политическая ситуация в ряде республик и в целом в России диктовали необходимость скорейшего подписания договора. При этом изначально предполагалось, что Федеративный договор не является межгосударственным договором в полном смысле этого слова, подобно неудавшемуся Союльному договору. Федеративный договор не стал актом образования новой российской федерации, так как он отразил только сферу разделения полномочий и предметов ведения федеральных органов власти и органов государственной власти республик, краев, областей и автономных округов. Другими словами, Федеративный договор стал необходимым компромиссом центральных и местных властей при всех взаимных противоречиях и претензиях, в равной степени обеспокоенных складывающейся социально-экономической и правовой ситуацией.

Хотелось обратить внимание и на чисто психологический фактор. Как известно, руководители 16 автономных республик

России совместно и на равных с руководителями бывших союзных республик участвовали в подготовке текста Союзного договора. К этому времени почти все республики России приняли декларации о государственных суверенитетах. Если бы Федеративный договор не был подписан в тот момент, не произошло бы разделения полномочий между Верховным Советом Российской Федерации и Верховными Советами республик, что привело бы к появлению на одной территории совершенно противоположных и противоречащих друг другу законов. Кстати, в некоторых республиках, к сожалению, так и произошло. Федеративный договор призван был прекратить этот правовой беспредел.

И, наконец, одним из главных факторов, диктующих необходимость подписания Федеративного договора, явилось стремление преодолеть неприятие национальными и региональными, местными структурами центральных органов власти, то есть стремление замедлить центробежные тенденции, ставящие под угрозу судьбу молодого Российского государства. В унитарном союзном государстве реальная власть принадлежала высшим партийным эшелонам, существовала строгая партийная иерархия власти. Невозможно представить себе, что случилось бы с Первым секретарем обкома партии Татарстана, любой другой республики, не подчинись он распоряжениям Генерального секретаря ЦК КПСС, мотивируя свою позицию «высшими национальными интересами». Автономные республики, их Верховные Советы на практике реально ничем не отличались от органов власти и управления краев и областей, так как все они подчинялись ЦК партии и обкомам КПСС и не могли без согласования с партийными органами провести даже сессию.

Сверхцентрализация власти в круто изменившихся условиях сформировала на местах безоглядное, безрассудное отторжение ее даже в новой, демократической форме. Когда на местах почувствовали относительную свободу и независимость, подкрепленную официальными заявлениями руководителя Российского государства Б. Н. Ельцина, то на практике получился взрывной эффект суверенизации автономий.

Это лишь некоторые политические аспекты, характеризующие необходимость заключения акта согласия именно в текущий момент. Факт подписания Федеративного договора явился и своеобразным компромиссом в борьбе за реальную власть между руководителями национальных образований в союзе с некоторыми руководителями парламента России и командой демократов во главе с Президентом России Б. Н. Ельциным. Если учесть, что утомительная борьба началась с I съезда народных депутатов РСФСР и длилась почти два года, заключение договора стало удачной формой согласия. Что касается юридических аспектов необходимости подписания

Федеративного договора, то они были не менее значимы. Достаточно проанализировать ход земельной реформы, чтобы понять недопустимость разногласий и дальнейших противоречий Законов Российской Федерации и автономных республик.

В условиях объявления на территориях некоторых автономных республик верховенства местных законов над федеральными невозможно было эффективно управлять Российским государством и тем более проводить радикальные экономические реформы. Поэтому, в какой мере Федеративный договор является политическим, а в какой мере правовым актом, не столь важно. Главное заключается в том, что зарождающаяся опасная по-политическая конфронтация была прекращена. Верховным Советом и Президентом России сделано все возможное и невозможное, чтобы не допустить межнациональных конфликтов на территории Российской Федерации.

Значит ли это, что Федеративный договор и процесс его подписания не имеют негативных сторон? Конечно, нет. Не все сложилось так, как планировали депутаты, в том числе, наша парламентская комиссия по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям. Мы в течение почти двух лет рассматривали более двадцати вариантов и различных подходов. Последний вариант проекта Федеративного договора был достаточно основательно проработан совместно с рабочей группой конституционной комиссии. Для подписания был подготовлен текст договора с условием: если наряду с республиками будут подписывать договор края и области, то из этого текста будут исключены некоторые статьи и параграфы, касающиеся только национально-государственных образований. Все это дало бы возможность внести текст Федеративного договора полностью в Конституцию России. Но в результате поспешного вмешательства на заключительном этапе некоторых руководителей Верховного Совета и Совета Национальностей было принято решение о подготовке трех самостоятельных текстов договора для различных субъектов Федерации. В результате чего возникли мнения о возможности полного учета текста в Конституции.

Договор подписан, что же дальше? Предстоит найти немало ответов на сложные вопросы. Мне представляется, что надо предостеречь некоторых политиков и парламентариев от планируемых ими широких мероприятий по реализации Федеративного договора. Суть этих замыслов в том, что сам факт подписания договора преподносится лишь как начало большого многогранного процесса создания нового федеративного государства с допущением элементов конфедерации в пределах существующей России. К чему это может привести – нетрудно догадаться. Особенно опасны эти подходы в переходный период, когда политические процессы идут независимо или параллельно с экономическими

преобразованиями. В Совете Национальностей разработаны проекты создания парламентской комиссии по федеративным отношениям и специального подразделения в аппарате Верховного Совета России. Однако создание этих подразделений не только не приостанавливает, но и будет способствовать углублению разделительных процессов между центром и субъектами Федерации. Если мы ставим перед собой целью создание более эффективной системы управления Российской государством, то этим ли надо заниматься парламентариям? Конечно, есть и иная точка зрения. Мне представляется, что сам факт подписания Федеративного договора явился своеобразной согласительной процедурой между федеральными органами власти и властными структурами субъектов федерации по разграничению предметов их ведения и полномочий. Эта процедура длилась по времени два года и завершилась подписанием договора и соответствующими изменениями в Конституции Российской Федерации. Одним словом, Федеративный договор в основном реализован при внесении изменений в Конституцию на VI съезде народных депутатов России. Но я говорю реализован в основном. Почему? С одной стороны, потому, что такие же изменения надо внести в конституции и законы республик, входящих в Российскую Федерацию. С другой – необходимо и Верховному Совету России ускорить внесение изменений в федеральные законы в соответствии с договором. Законы и нормативные акты всех уровней не должны входить в противоречие с Федеративным договором, а значит и с Конституцией Российской Федерации. Для этого предусмотрена специальная предварительная процедура рассмотрения федеральных законов или основ законодательства, относящихся к предметам совместного ведения федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Парламентские комиссии и комитеты, разрабатывающие законопроекты, обязаны их предварительно направлять в республики, края, области, автономные округа и только после рассмотрения их предложений, замечаний внести на окончательное рассмотрение Верховного Совета РФ. Естественно, не менее строго должны сверять свою законотворческую деятельность со статьями договора и Конституции России Верховные Советы республик в составе Российской Федерации. Только такие правовые процедуры позволяют законодателям избежать коллизий, обращений в Конституционный суд.

Конечно, есть проблемы, связанные с частной собственностью на землю, с недрами и т. п., которые решались в республиках до подписания Федеративного договора. К примеру, почти во всех республиках принятые законы, не допускающие частную собственность на землю. А в Дагестане этот вопрос решен на республиканском референдуме. Возникает вопрос: как быть?

Ведь высший орган государственной власти – Съезд народных депутатов Российской Федерации принял решение о частной собственности на землю. А в пункте 3 статьи III Федеративного договора говориться, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации. А как быть в республиках с земельными участками, на территории которых будут приватизироваться государственные предприятия? Значит, частные предприятия будут находиться или строиться на государственных землях? А пойдет ли на это частный предприниматель? Как видим, возникает целая цепочка проблем, которые надо решать, если мы хотим продвижения и углубления экономических реформ.

Возьмем еще одну проблему, по разному решаемую в республиках Федерации – это вопрос разделения законодательной, исполнительной и судебной властей на местах. На уровне федеральных органов государственной власти это сделано законодательно уже год назад и осуществляется на практике. Разделены представительные и исполнительные власти в краях и областях. А в республиках все запутано так, что трудно разобраться, существует ли там единоначалие в лице Председателей Верховных Советов или же произошла частичная децентрализация власти. Так, только в 8 республиках из 21 прошли прямые всенародные выборы глав исполнительной власти (президентов) республик в составе России. Ведутся споры по поводу необходимости конституционных судов в республиках или передачи этих функций существующим Верховным судам. А в остальных 13 республиках Федерации Верховные Советы (законодатели) пока назначают руководителей исполнительной власти (Председателей Совминов), а Председатели Совминов назначают глав администраций в городах и районах. В некоторых республиках Президиумы Верховных Советов назначают даже глав администраций городов и районов. Есть ли это разделение законодательной и исполнительной властей по вертикали? Конечно, нет. Произошла еще большая концентрация власти в одних руках. Председатели Верховных Советов этих республик сосредоточили у себя в руках власти больше, чем избранные всенародно президенты. В дальнейшем, как мне представляется, придется в этих республиках привести свои конституции в строгое соответствие с Конституцией Федерации. Это требование Федеративного договора. Другой вопрос, стоит ли, к примеру, совмещать в одном лице руководителя исполнительной и представительной власти на уровне села, поселка, да и района? Сегодня это решается, исходя из конкретной ситуации. Но концептуальную линию на разделение полномочий между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти по горизонтали и разделение

полномочий между федеральными властями, властями республик и властями местного самоуправления по вертикали, я думаю, никто не может оспорить – это решено на уровне законов, и это – требование времени.

Конечно, наиболее запутанными и до конца не отработанными оказались тексты федеративных договоров для краев и областей, а также для автономных округов. Наша парламентская комиссия с этими текстами практически не работала. Все делалось на скорую руку аппаратом Президиума Верховного Совета во главе с заместителем Председателя Верховного Совета Ю. Ф. Яровым, и мы подключились только в момент их подписания. Практически был переписан подготовленный нами текст для республик. А изменилось в текстах лишь название субъектов (вместо «республика» появилось слово «область»). Такое механическое перенесение полномочий республик как национально-государственных образований на территориальные (региональные) субъекты федерации, каковыми являются края, области и автономные округа, создало существенные правовые коллизии. Особенно сложно будет с юридической точки зрения решать многие вопросы, отнесенные к совместным полномочиям федеральных органов власти и органов власти краев и областей. Ведь если в республиках после принятия основ российского законодательства по тем или иным проблемам будут приниматься местные законы, то областные Советы народных депутатов законодательного права не имеют. Говорят, что это дело временное, что теперь нужно выровнить государственно-правовой статус краев и областей с республиками. К тому же в дополнительном протоколе, подписанным руководителями многих краев и областей буквально накануне торжественного подписания Федеративного договора в Кремле, есть специальный пункт, предлагающий Верховному Совету России «повторно рассмотреть вопрос о предоставлении органам государственной власти краев, областей права принятия законов для осуществления правового регулирования на соответствующих территориях».

Не оспаривая равенства статуса в социально-экономической сфере, наша парламентская комиссия выступала против выравнивания государственно-правового статуса республик и областей. Собственно до заключения Федеративного договора это был противоестественный процесс, когда говорили об одинаковых полномочиях государственных образований (республик) и территориальных образований (областей) в Российской Федерации. Но после того, как нашу позицию не поддержал Совет Национальностей Верховного Совета РФ, и был подписан Федеративный договор в такой запутанной форме, ради одних политических целей, то теперь, конечно, надо все приводить в соответствие с правовой точки зрения. И мне представляется, нужно сделать это до принятия новой Конституции Российской

Федерации. На очередной сессии Верховного Совета Российской Федерации предстоит утвердить большинство уставов краев и областей. Предстоит принять десять законов об автономных округах России, закон «О Еврейской автономной области». Важно найти устойчивые механизмы взаимоотношений органов власти краев, областей и территориально входящих в них автономных округов. Через какие механизмы это все будет решаться? Через индивидуальные законы округов и уставы областей? Или будут заключаться дополнительные договоры между областями и округами? Как показывает изученный нами опыт взаимоотношений Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом, видимо, придется иметь эти отношения и на уровне законов и на уровне двухсторонних договоров. Иначе сложно будет избежать столкновений при разделении, к примеру, собственности, сложно будет определить, в какой мере нормативно-правовые акты области обязательны на территории автономного округа и прочее.

Еще одним подтверждением запутанности правового статуса краев и областей является недавно принятый парламентом закон РФ «О краевых, областных Советах народных депутатов и их администрациях». До заключения Федеративного договора мы считали, что этот закон и должен все регламентировать для областных органов власти. Но в очередной раз политика берет верх над правом. И сегодня остается единственный выход: пересмотреть закон о краях и областях и предоставить их органам власти право принятия законов. Только тогда региональные субъекты федерации обретут полнокровный государственно-правовой статус.

Федеративный договор – это договор по разграничению полномочий между федеральными государственными органами власти и органами государственной власти субъектов федеративного российского государства. Но власть государственная должна быть единой. К сожалению, это положение мы не сумели в полной мере отразить в договоре, кроме разделительных функций показать стремление субъектов к единению всех уровней и структур государственной власти. Слишком много в нем разделительного, не чувствуется заботы о консолидации, об укреплении прежде всего исполнительных структур власти, строгой соподчиненности, начиная с главы администрации населенного пункта и до президента России по вертикали. Эффективно и системно управлять государством возможно лишь тогда, когда законы являются обязательными для всех. С другой стороны, пора всем руководителям понять, что государственная власть в республике, крае, области – это часть общефедеральной государственной власти. Это второй уровень государственной власти, подчиненной первому, федеральному, уровню. А по большому счету, государственная власть одна. И не совсем правы мы юридически, когда говорим о разделении властей – законодательной, исполнительной и судебной. Я думаю, что это всего лишь три ветви одной государственной власти. Конечно, если мы стремимся к цивилизованному, правовому государству. К сожалению, Федеративный договор это однозначно не подчеркнул. Есть и другие трудно реализуемые стороны

В. Д. ГУСЛЯННИКОВ

### ЗАКЛАДЫВАЯ ОСНОВЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Осуществление мероприятий радикальной экономической реформы, как известно, потребовало более четкого разграничения полномочий между федеральными органами и субъектами Российской Федерации. Этому во многом способствует Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года руководителями представительной и исполнительной властей Российской Федерации, с одной стороны, руководителями республик, краев, областей, городов Москвы, Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов – с другой. Федеративный договор не только расширяет права и обязанности местных органов власти, но и повышает их ответственность за состояние дел по комплексному развитию территории.

В своей повседневной деятельности в решении вопросов перехода экономики на рыночные отношения правительство Мордовской ССР исходит прежде всего из интересов именно нашей республики. Тем не менее, мы учитываем при этом стратегические задачи и цели Российской Федерации. Сейчас это тем более важно, так как уровень, темпы социально-экономического развития Мордовской ССР определяются состоянием и изменениями в экономической и социальной жизни всей страны.

Приходится считаться и с такой объективной реальностью – слишком уж много кричащих проблем накопилось в последнее время в экономике нашей республики. Судите сами: основные фонды отраслей, обеспечивающих народное хозяйство и население, устарели. В большинстве производств технология отстала от современного уровня. Очень нелегкая ситуация в аграрном секторе экономики. С географической карты республики исчезли и продолжают исчезать многие населенные пункты. Повсеместно упала дисциплина – трудовая, технологическая, исполнительная. Нарушились хозяйствственные связи. Снижается уровень жизни населения. Экономика Мордовии перегружена промышленными предприятиями, производящими средства производства. Доля их в общем объеме промышленной продукции в республике составляет 66 процентов. Следовательно, производство предметов потребления составляет в экономике лишь 34 процента. Такое положение не

позволяет самостоятельно обеспечить внутренний рынок потребительскими товарами, а также связывать конечные результаты производства промышленной продукции с наличными денежными средствами населения.

В немалой степени подобная ситуация в экономике была обусловлена тем, что она долгие годы бесконтрольно эксплуатировалась всесоюзными и российскими структурами. Подписание Федеративного договора восстанавливает справедливость и предоставляет республике право самостоятельно решать все проблемы внутреннего развития: распоряжаться ресурсами, иметь широкую самостоятельность для проведения экономической реформы с обязательным учетом национальных и региональных особенностей Мордовии.

Проведенный правительством анализ хода социально-экономического развития республики выявил всю остроту и масштабность накопившихся ранее проблем, а также клубок вопросов, возникших в результате либерализации цен. Правительству надо было как можно быстрее найти такие точки приложения сил, которые позволили для начала хотя бы приостановить кризисные явления в экономике. За основу мы взяли активизацию работы по внедрению в народное хозяйство рыночных отношений, поддержке предпринимательства. А от правной точкой явились мероприятия радикальной экономической реформы правительства Российской Федерации. С учетом этого, кстати говоря, была сформирована и структура управления народным хозяйством республики.

Говорить о стабилизации обстановки рано: пока идет отработка подходов к рынку, их опробование. И правительство при этом в полной мере осознает все трудности, которые приходится переносить людям.

В условиях переходного периода экономика республики, как и экономика всей России, характеризуется спадом производства, финансовой дестабилизацией. Первая проблема, которая обуславливает сегодняшнее состояние – это сверхмонополизированная экономика, усугубляющаяся деформированной структурой производства. Многие предприятия Мордовии имеют монопольное положение не только на местном, но и на российском рынке. К ним можно отнести Саранское производственное объединение «Лисма», акционерные общества «Эста», «Сарэкс», «Сарансккабель» и другие. К этой проблеме прибавилась и другая – неплатежеспособность предприятий и организаций. В результате либерализации цен, жесткой кредитно-денежной и финансовой политики и противостояния ей производителей быстро нарастала взаимная задолженность в народном хозяйстве, что вызвало необходимость проведения взаимозачетов. Только за семь месяцев 1992 года задолженность за отгруженную промышленную продукцию превысила 11 миллиардов рублей. Почти три четверти промышленных предприятий

республики имели просоченную задолженность на сумму около 7 миллиардов рублей.

Дальнейшему замедлению оборота продукции способствует и распространяется система предоплаты. Кроме того, стремление производителей получить больше доходов за счет высоких цен в условиях монополизированной экономики во многом снижает потребительский спрос. Вот и получается, что продукция не находит сбыта и оседает на складах, возрастают суммы взаимных неплатежей, а это в свою очередь ведет к остановкам производства. К одной из причин сложившегося положения можно отнести неподготовленность многих руководителей всех рангов к работе в постоянно изменяющихся условиях. И как результат – падение объемов производства продукции промышленности. К концу 1992 года снижение составит ориентировочно 26 процентов по сравнению с предыдущим годом.

Сложная ситуация складывается в отраслях, выпускающих товары народного потребления. Производство их, к сожалению, тоже сокращается. Для определения рациональных и эффективных путей развития и способов регулирования производства и потребления используется комплексный анализ и прогнозирование.

В современных условиях, когда резко уменьшилась ответственность центра за обеспечение населения необходимыми товарами и услугами, основой деятельности правительства является анализ состояния и прогноз развития производства и ресурсов продовольственной и непродовольственной продукции в сочетании с их реализацией, ввозом, вывозом, потреблением и потребностью в них. В ходе разработки прогнозных оценок осуществляется согласование предлагаемых предприятиями объемов по производству товаров народного потребления. Одной из форм регулирования деятельности предприятий выступает социальный заказ. Принят Закон Мордовской ССР «О республиканском социальном заказе». В соответствии с этим законом в текущем году за счет поставки продукции для нужд республики сформирован ресурсный фонд правительства Мордовской ССР. За счет него закуплено по товарообменным операциям сахара, масла растительного, макаронных изделий, муки, крупы и непродовольственных товаров народного потребления на общую сумму 122,4 миллиона рублей.

Использование системы балансовых расчетов позволило своевременно принять меры по обеспечению населения товарами и продуктами, определить содержание необходимых межрегиональных соглашений. В 1992 году было заключено 21 такое соглашение о торговско-экономическом сотрудничестве на уровне республик и областей Поволжья, Центральной России и Урала, что способствовало решению вопросов по

поставке продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления для нужд Мордовии.

В целях стабилизации экономического положения и социальной защиты населения в регионах Поволжья, укрепления и развития сложившихся хозяйственных связей, отработки системы экономического, научно-технического и производственного взаимодействия, активизации предпринимательской деятельности создана ассоциация «Большая Волга» в составе двенадцати республик и областей, в которую входит и Мордовская ССР. Решается вопрос об участии Мордовии в работе акционерного общества «Межрегиональный информационно-маркетинговый центр». Основной целью его организации является содействие увеличению производства, расширению ассортимента и насыщению рынка товарами, развитию торговых, научно-технических и других экономических связей, кооперации, проведению на территории Волго-Вятского экономического района единой политики ценообразования.

В условиях перехода к рыночной экономике, к сожалению, не удалось сохранить нормальный воспроизводственный процесс в агропромышленном комплексе республики. Основной причиной сложившегося положения является образование «ножниц цен». Так, закупочные цены на животноводческую продукцию увеличились по сравнению с 1991 годом в 10-20 раз, в то время, как оптовые цены на поступающие в АПК ресурсы – в 30-40 раз. Для основной части сельскохозяйственных предприятий приобретение техники и материальных ресурсов стало разорительно, а для крестьянских (фермерских) хозяйств – просто недоступно. Отсюда – незаинтересованность колхозов, совхозов наращивать производство продукции.

Правительство республики за счет осуществления преобразований в сельском хозяйстве стремится сохранить стабильность в продовольственном обеспечении республики, повысить эффективность хозяйствования на земле.

Принятые законы дают достаточно прав для проведения полноценной земельной реформы. Темпы «фермеризации» в Мордовии, как и в целом по России, достаточно высоки. Сейчас у нас свыше семисот крестьянских (фермерских) хозяйств с площадью более 25-ти тысяч гектаров земли. Образование фермерских хозяйств – не единственный путь приватизации сельского хозяйства. При реорганизации колхозов и совхозов идет образование товариществ, долевых, коллективных предприятий. Стала реально проявляться многоукладность хозяйствования на земле.

Осуществляются практические действия по всем направлениям земельной реформы. Проведено закрепление за сельскими и поселковыми Советами народных депутатов прав по распоряжению землей. Формируется специальный фонд перераспределения земель, из которого наделяются земельными участками граждане

для организации крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, ведения личных подсобных хозяйств, садоводства, огородничества, животноводства, индивидуального жилищного строительства и т. д.

Сейчас в республике более 101-ой тысячи семей имеют садовые участки, более 52-х тысяч семей – земельные участки для огородничества. За время проведения земельной реформы 7,83 тысячи семей на селе увеличили размеры своих приусадебных участков.

В последнее время, к сожалению, резко снизилась инвестиционная активность в экономике республики. Предприятия, озабоченные проблемой выживания в условиях роста цен, вынуждены направлять значительно больше средств на удовлетворение собственных потребностей, увеличивая расходы на сырье, материалы, топливно-энергетические ресурсы, личное потребление работающих. В результате финансирование затрат на техническое перевооружение и реконструкцию, завершение строительства уже начатых объектов практически приостановлено. При значительном снижении инвестиционных возможностей заказчиков и удорожании строительства резко уменьшилась загрузка подрядных организаций.

С начала года профинансировано капитальных вложений в объеме 60-ти процентов от годовых намерений предприятий и организаций. В результате резко сократились объемы строительства объектов социальной сферы, в том числе и жилья.

При ухудшении финансового положения республики возрастает нагрузка на бюджет, прежде всего из-за необходимости в дотациях. Они требуются, чтобы сдержать рост цен на продовольствие, транспорт, топливо, лекарства и т. д. Причем цены увеличиваются быстрее, чем наполняется бюджет. С ростом цен на энергоносители и удорожанием сельхозпродукции проблемы еще обостряются.

Крайне сложно резко сокращать государственные расходы в условиях, пока медицины, образование практически полностью финансируются из бюджета. Основное бремя расходов по социальной сфере ложится на местные бюджеты. Наиболее сложными проблемами являются вопросы содержания жилищного фонда, детских дошкольных учреждений, дотации автотранспортным предприятиям.

Рыночная ситуация диктует переход к рыночным институтам и в других областях социальной сферы.

Основным направлением в организации медицинского обслуживания населения является переход к страховой медицине. В связи с этим в республике проводится подготовительная работа, которая направлена на укрепление материально-технической базы медицинских учреждений, оснащение их диагностическим и лечебным оборудованием и

аппаратурой, совершенствование служб профессиональной подготовки медицинских кадров. Разрабатывается территориальная базовая программа обязательного медицинского страхования и система медико-экономических стандартов медицинской помощи и критериев ее качества.

Немаловажное значение имеет материальное положение работников здравоохранения и образования. Принимаемые меры по повышению ставок и окладов бюджетных организаций пока не позволили обеспечить им среднемесячную заработную плату, близкую к зарплате работников материального производства, поэтому работа в этом направлении ведется.

В условиях жесткого дефицита бюджета острыми остаются вопросы социальных гарантий для нетрудоспособных и малообеспеченных групп населения. В текущем году доходы образованного внебюджетного фонда социальной поддержки населения и стабилизации могут покрыть лишь 11 процентов потребности расходов. Дефицит бюджета фонда превышает 1,5 миллиарда рублей, а это значит, что совокупные доходы каждого четвертого гражданина республики оказались ниже черты бедности с учетом выплат, осуществляемых по действующему законодательству. В связи с этим изыскиваются источники пополнения фонда и установлен жесткий контроль за его расходованием.

Нельзя забывать о тех тяжелых социальных последствиях, к которым неизбежно приведут нестабильность и остановка производств, и прежде всего о грядущей безработице. С начала текущего года Государственной службой занятости поставлено на учет более 7,3 тысячи неработающих граждан. Зарегистрировано безработных около 4-х тысяч человек. К концу года их число может возрасти до 20-ти тысяч. Правительство небезучастно к этой проблеме. Чтобы не допустить массовых увольнений и тем самым снизить социальную напряженность, заключено генеральное соглашение между работодателями, профсоюзами и правительством. Созданы службы занятости, образован республиканский фонд занятости, разрабатывается программа занятости населения. В правительстве обсужден вопрос и принято соответствующее постановление о совершенствовании занятости населения, достижении трудовой сбалансированности на территории республики. Документом предусматривается квотирование рабочих мест для слабо защищенных групп населения – инвалидов, матерей-одиночек, многодетных матерей, выпускников школ и профессиональных учебных заведений. Разработаны предложения по льготам предприятиям, создающим дополнительные рабочие места.

За счет государственного фонда занятости предусматриваются выплаты пособий по безработице, на организацию подготовки и переобучения кадров, льготное кредитование и

финансируемое мероприятие по созданию новых рабочих мест. По состоянию на 1 сентября текущего года фонд определялся в сумме 63,1 миллиона рублей. Выплачено пособий по безработице 4,1 миллиона рублей, их получили 2,3 тысячи человек.

Преобразование форм собственности и на основе этого развитие предпринимательства является главным направлением оздоровления экономики. Среди прочих мер приватизация закономерно рассматривается как ключевое звено экономической реформы. Приватизация видится как наиболее кардинальный способ создания рыночной среды, демонополизации производства, формирования собственника.

Практически на всех промышленных предприятиях Мордовии ведется работа по приватизации. Оценивается стоимость приватизируемых объектов, обсуждаются способы преобразования государственной собственности. К сожалению, практика трансформации госсобственности в иные формы незначительна. И пока трудно определить экономический и социальный эффект от приватизации.

Одним из шагов к широкой и крупной приватизации является реализация Указа президента России о преобразовании государственных предприятий в акционерные общества. В целях развития рыночных отношений в Мордовии, формирования конкурентной среды на товарных рынках, ликвидации монопольных хозяйственных структур и ограничения монополистической деятельности разработана программа мер по демонополизации экономики. Формируется территориальный раздел Государственного реестра объединений и предприятий-монополистов, действующих на товарных рынках Мордовии.

С целью оказания финансовой, материальной, научно-технической и иной помощи малым хозяйственным формированиям, содействия демонополизации, разгосударствлению и приватизации собственности организуется фонд поддержки предпринимательства. Разрабатывается система налоговых и кредитных льгот, стимулирующих развитие и выпуск конкурентной продукции, формирование «малого бизнеса» и частного предпринимательства.

Наметилась тенденция к увеличению количества малых предприятий. Только за первое полугодие 1992 года число таких предприятий возросло в 1,6 раза, а выручка от реализации продукции, работ и услуг составила 378 миллионов рублей.

Несмотря на то, что число малых предприятий растет, их все еще недостаточно, да и в основной своей массе они больше стремятся «подработать» на посредническо-коммерческой деятельности. Поэтому правительство ориентирует предпринимательские структуры быстрее пере-

ключиться с выполнения посреднических функций на непосредственно производственную деятельность. Перспективным видится объединение предпринимателей в ассоциации, федерации на принципах добровольности, долевого участия представителей «малого бизнеса». Эти ассоциации могли бы взять на себя функции юридической, правовой защиты предпринимателей, оказания экономической помощи.

Ускоренное развитие малых предприятий на базе имеющихся мощностей позволит обеспечить рабочие места для высвобождающихся в связи со структурной перестройкой экономики. В районах, испытывающих дефицит трудовых ресурсов, эти предприятия могут работать за счет вовлечения в производство на условиях неполной занятости и гибкого рабочего дня домашних хозяйств, пенсионеров, инвалидов, студентов и учащихся. Это позволит, кроме всего прочего, повысить уровень семейных доходов, особенно у малообеспеченных слоев населения.

Наряду с малыми предприятиями значительная роль в решении экономических и социальных задач отводится кооперативам. В республике действует 330 кооперативов, в которых занято 3,7 тысячи человек. Большой удельный вес занимают кооперативы по производству товаров народного потребления, продукции производственно-технического назначения и строительные.

Нельзя недооценивать роль внешнеэкономических связей в восстановлении и развитии экономики республики. Правительство отчетливо осознает, что выход на мировой рынок будет способствовать укреплению финансового положения предприятий, а установление прочных связей – стабилизации экономики.

Основной формой внешнеэкономической деятельности в настоящее время у нас является экспорт. Товарная структура экспорта содержит 78 процентов продукции электротехнической промышленности, 12 процентов – машиностроения, 3 процента – лесного хозяйства. 58 процентов экспортного потенциала Мордовии приходится на СПО «Лисма», 11,5 процента – АО «Эста», 10,5 процента – рузаевский завод «Химмаш», 8,8 процента – АО «Сарансккабель».

В республике действуют совместные предприятия и их филиалы, в которых участвуют зарубежные фирмы из США, Бельгии, Голландии, Австрии, Швейцарии, Финляндии. Создание на территории республики таких предприятий, открытие их представительств, филиалов, торговых домов является перспективным направлением внешнеэкономической деятельности.

Развивается туристический бизнес, растет обмен культурными и научными делегациями, на взаимовыгодных условиях решаются вопросы по подготовке специалистов.

Деятельность правительства Мордовской ССР и впредь будет направлена на активное привлечение иностранного капитала в республику. Это предполагается осуществить в виде открытия филиалов фирм, их дочерних предприятий, создание совместных производств и предприятий. Наличие таких производств будет способствовать насыщению рынка товарами и решению вопросов занятости населения.

И. Ф. ВИКАНОВ  
СБАЛАНСИРОВАННОСТИ  
РЕГИОНА

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ТРУДОВОЙ  
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ  
В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Из множества факторов, определяющих социальное поведение человека, фактор трудообеспеченности является одним из решающих в его отношениях с обществом. Разработка и осуществление мер по предотвращению массовой безработицы предусматривает достижение трудовой сбалансированности как показателя соответствия потребностей предприятий, отраслей и в целом народного хозяйства на любых территориях в рабочей силе с наличием в них трудовых ресурсов в расчете на рационально эффективную занятость.

Трудовая сбалансированность народного хозяйства во всех его звеньях и территориях ныне выступает определяющим системным фактором развития экономики региона. Обеспечение трудовой сбалансированности как экономически прикладного комплекса включает в себя три основных взаимосвязанных этапа работ. Во-первых, определение фактического (и на прогнозные периоды) соответствия потребностей народного хозяйства в рабочей силе в низовых звеньях территориально-отраслевой организации труда с наличием и воспроизводством трудовых ресурсов в территориях. Во-вторых, разработка и осуществление мер по установлению трудовой сбалансированности на всех уровнях по вертикали и, как слагаемых отраслей в территориях, по горизонтали. И, наконец, в-третьих, содействие стабильности функционирования народного хозяйства в территориях. С этой целью необходим комплекс мер по поддержанию трудовой сбалансированности, создание предпосылок экономически обоснованных соотношений между себестоимостью производимой продукции, услуг и ценой их реализации, между результативностью труда и его вознаграждением или созданием возможностей к вознаграждению. Основным соизмерителем в рыночной экономике выступает рынок, а он предполагает осуществление регулирования с применением таких экономических рычагов, как льготы по

---

ВИКАНОВ Иван Федорович, министр труда и занятости населения  
Мордовской ССР, кандидат экономических наук.

кредитам, налогообложению, субвенциям, выделение дотаций на поддержание экономического интереса производителя, а также установление дифференцированных в зависимости от условий цен при организации государственных закупок продукции.

С чем же мы сталкиваемся сегодня, какие причинно-следственные связи предопределяют долговременную устойчивость негативных тенденций в развитии экономики, формируют диспропорции между овеществленным и живым трудом, между формированием рабочих мест в отраслях народного хозяйства и воспроизводством трудовых ресурсов в территориях?

Уместно в этой связи привести некоторые показатели, отражающие влияние негативных процессов на социально-демографическую ситуацию.

В период между переписями в 1970 – 1979 годах сельское население Мордовии сократилось на 132 тыс. человек, городское – увеличилось на 94 тыс. человек. К 1992 году сельское население по сравнению с 1979 годом уменьшилось еще на 120,6 тыс. человек. При сохранении такой тенденции к 2000 году соотношение численности городского и сельского населения составит 67 и 33 процента. При этом половина сельского населения будет состоять из лиц, находящихся в пенсионном возрасте. Обращает на себя внимание перераспределение трудовых ресурсов по сферам занятости. По сравнению с 1979 г. число занятых в отраслях материального производства уменьшилось на 5,3 процента. При этом в промышленности, строительстве, на транспорте, предприятиях связи число работников увеличилось на 4,1 процента, в торговле, общественном питании, заготовках, материально-техническом снабжении и сбыте – на 6,8 процента. В сельском и лесном хозяйстве численность работающих в 1989 году сократилась по сравнению с 1979 г. на 33,9 тыс. человек или на 23,5 процента.

Доминирующим фактором выступают процессы миграции из села в город преимущественно молодежи, что приводит к снижению естественного воспроизводства сельского населения. Так, за десять лет между последними переписями естественный прирост сельского населения составил всего 1,1 тыс. чел. (при 46,0 тыс. чел. городского), если к тому же учесть, что значительная часть населения в сельских районах сосредоточивается в селах-райцентрах, то изучение проблемы трудового обеспечения сельскохозяйственных предприятий на территории районов, разработка мер по закреплению кадров обретает повышенную актуальность. Если за последние 10 лет в Горьковской (ныне Нижегородской) области население увеличилось на 0,5 процента, в Кировской – на 2,0, Чувашии – на 3,4, Марийской Республике – на 6,7,

то в Мордовской ССР оно не только не выросло, но и уменьшилось на 2,7 процента.

Доля Мордовской ССР в общей численности населения Российской Федерации постепенно сокращается: в 1959 г. она составляла 0,9 процента, в 1970 – 0,8, в 1989 – 0,7 процента. Происходит снижение количества населения мордовской национальности. Так, в 1970 году оно было равно 364689 чел., а в 1989 г. – 313420 человек, т. е. уменьшилось на 51269 человек. Сокращение происходит в основном за счет миграции сельских жителей.

Численность населения в трудоспособном возрасте в сельской местности на начало 1991 года составила 200 тысяч человек, в 1996 году, по прогнозной оценке, она уменьшится до 175 тысяч человек (на 25 тысяч человек, или 12,5 процента).

По данным Всесоюзной переписи населения 1989 года в Мордовии зарегистрирован 1351 сельский населенный пункт, где проживало 422,4 тысячи человек. По сравнению с 1979 г. число селений сократилось на 134 (9,9 процента), а жителей – на 108,7 тысяч человек (25,7 процента). Из общего количества населенных пунктов 405 (30 процентов) относятся к категории мелких с населением до 50 человек, из них в 100 поселениях (24,7 процента) проживает до 10 человек в каждом.

По сравнению с 1979 г. число мелких сельских населенных пунктов возросло с 312 до 405, или на 29,8 процента. Этот процесс идет неравномерно. Так, наибольшее сокращение населенных пунктов произошло в Большеигнатовском (18,9 процента), Чамзинском (15 процентов), Зубово-Полянском (13,3 процента) и Лямбирском (11,9 процента) районах. Такая ситуация требует разработки балансов трудовых ресурсов сельскохозяйственного производства республики в масштабах колхозов, совхозов, фермерских хозяйств и других сельскохозяйственных предприятий на основе их свода, а не сальдирования. Это позволит исключить взаимопогашение недостатка рабочей силы в одних хозяйствах ее избытком в других. Сложность такого неоднозначного явления как демографические процессы заключается в постоянном, на первый взгляд не всегда заметном, формировании ситуаций, при которых несбалансированность по труду приводит к сбоям производства, нарушениям отраслевых пропорций, социальной неустроенности населения, а в ряде случаев – к диспропорциям и разладу всего народнохозяйственного комплекса.

Как известно, само выявление обстановки еще не решает существа проблемы, необходима выработка механизма установления и поддержания трудовой сбалансированности в низовых звеньях организации труда.

Стратегическая сущность проводимых реформ предусматривает создание оптимальных, равных условий для проявления

творческой инициативы каждого работника в трудовом коллективе и трудового коллектива в системе народного хозяйства. Главное из них – это возможность при хорошей работе формировать хороший хозрасчетный доход, величина которого зависит от правильных соотношений между обоснованной себестоимостью и ценой реализации производимой продукции, услуг.

Функцию соизмерителя всех этих соотношений выполняет сам рынок. Но нам к нему еще предстоит подойти. Ведь колхозы и совхозы десятками лет поставляли свою продукцию не на рынок, а государству по совершенно определенным ценам и покупали промышленную продукцию тоже по установленным ценам. Цены на сельхозпродукцию повышаются, но условия хозяйствования в различных районах (в каждом хозяйстве) имеют свои особенности. Необходим дифференцированный подход, нужны и дифференцированные цены. Предстоит большая работа в этом направлении.

Взаимосвязанность и взаимообусловленность формирования рынка труда видна на примере конкретных показателей зависимости размещения трудовых ресурсов на территории региона. В настоящее время в республике зарегистрировано 4600 безработных. В перспективе же безработных ожидается до 25 тыс. человек. Это требует изучения причинно-следственных связей непростых социально-экономических явлений. Например, у нас в республике 18 тыс. человек ежедневно приезжают на работу в города из ближайших селений, в том числе в Саранск – 13,1 тыс. человек. Большинство – из Кочкуровского, Ромодановского, Лямбирского и даже Рузаевского районов. Правомерен в этой связи вопрос: а нельзя ли организовать необходимые для общества производства на месте, с тем, чтобы приблизить их к местам проживания людей, или более рационально их перераспределить по сферам занятости? Таким образом мы бы решили двуединую задачу: с одной стороны, снизили бы напряжение на рынке труда в г. Саранске, с другой – создали бы предпосылки к насыщению потребительского рынка необходимыми товарами. Но для этого следует заинтересовать людей, разработать меры не по управлению собственно людьми, а управлять их интересами. Для этого требуется обеспечить баланс интересов производителей по сферам занятости.

Неэквивалентность экономических отношений чаще всего находит свое выражение в ценах произведенной, реализуемой и приобретаемой продукции. Мерилом при этом должны выступать рационально необходимые затраты труда на производство товаров. Однако на практике такого рода соизмерения используются редко и даже игнорируются при аргументации соизмеримости цен реализуемой продукции.

Поиск равенства в создании условий для формирования

хозрасчетного дохода, а также оплаты труда по его результативности без учета общественно необходимых затрат на производство создает сложную ситуацию, поскольку без этого соизмеряемое становится несоизмеримым. Учет общественно необходимых затрат очень важен для практики установления цены реализации, определения обоснованности себестоимости производимой продукции, для выявления прибыльности.

В связи с тем, что земля есть основное средство производства и сельскохозяйственное производство является территориально-фиксированной отраслью народного хозяйства, которая для своего рационального функционирования должна выступать нормативным потребителем рационально необходимого и территориально фиксированного труда.

Неэквивалентные экономические отношения сельского хозяйства в народнохозяйственном комплексе на протяжении многих десятилетий оказывали негативное влияние на социальную сферу, на демографические процессы. Отрицательные последствия искаженных экономических отношений рельефно просматриваются в сохранившейся до наших дней практике организации выполнения государственного заказа по закупке сельскохозяйственной продукции.

Установленная и действующая на территории республики единая закупочная цена по многим колхозам и совхозам не возмещает затрат, не обеспечивает должного дохода, ставит хозяйства, фермеров в неравные экономические условия.

Отсутствие дифференцированного подхода к формированию цены в зависимости от условий хозяйствования приводит к необоснованно высоким доходам одних хозяйств и снижению интереса к производству у других. Ведь рынок труда следует рассматривать как совокупность многообразных социально-экономических условий, определяющих, с одной стороны, спрос на рабочую силу и ее предложение, с другой – возможности формирования хозрасчетного дохода в различных сферах приложения труда, его оплаты по конечным результатам.

В этой связи будет правомерным рассмотреть возможный механизм формирования дифференцированных закупочных цен.

При этом исходным моментом, обеспечивающим дифференциацию цены, должно стать, во-первых, определение показателя, который выступает своего рода мерилом соотношений каждого по отношению ко всем остальным и, во-вторых, формирование дифференцированных цен не должно заглушать интереса к расширению производства. Реализация этих двух принципов предполагает, что средней цене за продукцию соответствуют показатели трудовых затрат при средней урожайности.

От произведения сложившейся средней урожайности на нормативные затраты труда на единицу продукции получаем показатель трудовых затрат на среднюю урожайность –

коэффициент средней результивности производства продукции.

Средняя урожайность выводится как среднегодовая за последние пять лет. Это позволяет ориентировать производителя на максимально возможное увеличение производства продукции в перспективном периоде. Рассмотрим на конкретных примерах возможность дифференциации цены на реализуемую продукцию хозяйствами в зависимости от условий по показателям среднегодовой урожайности зерновых в них в сравнении с республиканскими. Например, в колхозе «Красный Октябрь» Атяшевского района среднегодовая урожайность зерновых за 1985–1989 годы сложилась 20,0 центнеров с гектара при среднегодовой урожайности в колхозах республики – 16 центнеров с гектара. Нормативные трудовые затраты по республике при средней урожайности 1,6 тонны с гектара составили 20 чел.-ч.; нормативные затраты труда при урожайности 2 тонны с гектара составляют 18 чел.-ч., при 2,4 тонны – 16,8 чел.-ч.

Нормативы представляют собой рациональные затраты живого труда на центнер продукции, гектар посева, связанные с возделыванием сельскохозяйственных культур, доработкой продукции, ее транспортировкой и закладкой на хранение.

Обозначения показателей:

Ус – среднегодовая урожайность в республике.

Уз – заданная среднегодовая урожайность хозяйства.

С – средняя закупочная цена (1 тонны – 10000 рублей).

Ц(д) – дифференцированная цена при заданной урожайности.

НЗТсу – нормативные затраты труда средней урожайности.

НЗТ зу – нормативные затраты труда заданной урожайности.

Кср – коэффициент средней результивности производства продукции.

Изр – индекс результивности производства зерна при заданной урожайности.

Порядок исчисления:

а) определяется коэффициент средней результивности производства продукции по формуле:

$$\text{Кср} = \text{Ус} \times \text{НЗТсу} = 1,6 \times 20 = 32$$

б) определяется индекс результивности заданной урожайности по формуле:

$$\text{Изр} = \text{Уз} \times \text{НЗТзу} = 2,0 \times 18 = 36$$

в) определяется цена 1 тонны зерна при урожайности 20 центнеров с гектара при средней цене 10000 рублей по формуле:

$$\text{Ц(д)} = (\text{С} \times \text{Кср}) / \text{Изр} = (10000 \times 32) / 36 = 8888 \text{ рублей}$$

Для машинного исчисления удобнее использовать формулу:

$$\text{Ц(д)} = (\text{С} \times \text{Ус} \times \text{НЗТсу}) / (\text{Уз} \times \text{НЗТзу}) =$$

$$= (10000 \times 1,6 \times 20) / (2,0 \times 18) = 8888 \text{ рублей}$$

Приведем еще один пример с повышенной урожайностью по

отношению к средним показателям республики по колхозу «Наука Ленина» того же Атяшевского района, где среднегодовая урожайность составила 24 центнера с гектара.

Определяем дифференцированную цену 1 тонны зерна по той же формуле:

$$\text{Ц(д)} = (\text{С} \times \text{Кср}) / \text{Изр} = (10000 \times 32) / 40,32 = 7936 \text{ рублей}$$

Совершенно иная картина складывается, например, в колхозе «Заветы Ильича» Большегнатаевского района. Здесь среднегодовая урожайность за 5 лет (1985-1989 годах) сложилась по 7,1 центнера с гектара. Какова должна быть закупочная цена за 1 тонну для этого хозяйства?

$$\begin{aligned} \text{Ц(д)} &= (\text{С} \times \text{Ус} \times \text{НЗТсу}) / (\text{Уз} \times \text{НЗТзу}) = \\ &= (10000 \times 1,66 \times 20) / (0,71 \times 25) = 18028 \end{aligned}$$

Для хозяйства со среднегодовой урожайностью, например, по 12 центнеров зерна с гектара цена 1 тонны должна составить:

$$\begin{aligned} \text{Ц(д)} &= (\text{С} \times \text{Ус} \times \text{НЗТсу}) / (\text{Уз} \times \text{НЗТзу}) = \\ &= (10000 \times 1,6 \times 20) / (1,2 \times 22) = 320000 / 26,4 = 12121 \text{ руб.} \end{aligned}$$

Таким образом, могут быть три варианта формирования цены.

Первый: при недостатке средств дифференциация проводится за счет перераспределения цены за продукцию с высокой сравнительной эффективностью производства.

Второй: перераспределение средств, заложенных в цене, до уровня ее средних значений.

Третий: выделение дотаций для хозяйств с природно-почвенными неблагоприятными условиями до уровня закупочных цен, возмещающих рациональные затраты труда.

Экономическое обеспечение сельскохозяйственного производства должно предусматривать по этой же методологии установление правильного налогообложения и определение цены на сельхозугодья, которые предопределяют величину хозрасчетного дохода.

Хозрасчетный доход является основным источником самофинансирования деятельности сельскохозяйственных коллективов. В соизмерении с хозрасчетным доходом в других отраслях народного хозяйства он должен быть примерно равнозначным по показателям трудовых затрат.

В этом случае создаются равные экономические условия для каждого трудящегося и трудовых коллективов, которые в значительной мере предопределяют их стабильность.

Поддержание доходов по количеству и качеству труда вне зависимости от вида деятельности выступает как общественно необходимый уровень его оплаты, является государственной гарантией минимальных уровней оплаты труда. Поддержание его паритета в отраслях народного хозяйства будет служить рациональному использованию трудового потенциала на селе, привлекать на постоянное жительство в труднодостаточные колхозы и совхозы жителей городов и рабочих поселков, а также трудоизбыточных хозяйств, содействовать их полной общественно-эффективной занятости. Сложившиеся уровни оплаты труда по отраслям народного хозяйства требуют дальнейшего совершенствования. Если в сельскохозяйственном производстве республики в

В. Н. САФОНОВ  
А. А. ЯМАШКИН

**РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО  
МОНИТОРИНГА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Активная технологическая трансформация обширных территорий и расширение ареалов с острыми экологическими ситуациями требуют глубокого реформирования всей системы управления природопользованием. Анализ деятельности природоохранных организаций региона показывает, что в большинстве своем они заняты решением узковедомственных задач, фактически «беспризорными» остаются региональные комплексные проблемы, нередко встречается дублирование природоохранных работ. Кроме этого, организации недостаточно обеспечены нормативными документами, остро необходимыми в работе.

Организации (или отделы), осуществляющие экологический контроль, как правило, слабо укомплектованы квалифицированными кадрами и материально-техническими средствами, что влияет на качество и количество проводимых лабораторных анализов. Отсутствие необходимых транспортных средств и автоматов-анализаторов нарушает сроки и методику отбора проб на химический анализ, сокращает количество точек наблюдения и тем самым снижает эффективность контроля. Организации, занимающиеся экологическим мониторингом, проводят выборочный контроль состояния окружающей природной среды по ранее составленному графику (в некоторых случаях один-два раза в год), который объективно не может дать полного представления о состоянии природных компонентов в течение всего года. Другой серьезной проблемой является неэффективное использование собранной экологической информации.

За всю историю региональных экологических исследований накоплен большой объем документальных и картографических материалов. В настоящее время поток данных стремительно увеличивается. Особенностью геоэкологической информации является ее многоаспектность и обширный список показателей. Для определения тех или иных показателей используется множество различных методов и средств измерения, что также увеличивает разнообразие исходных данных. Затраты на поиск необходимых сведений часто составляют более половины

---

САФОНОВ Владилен Николаевич, министр экологии и природопользования Мордовской ССР.

ЯМАШКИН Анатолий Александрович, кандидат географических наук, заведующий кафедрой геодезии и картографии Мордовского университета.

рабочего времени, что значительно снижает ценность искомой информации.

Собранные в результате полевых и лабораторных исследований материалы составляют личные и коллективные архивы, приводят в ведомственных отчетах, научных статьях, статистических сборниках. Они являются традиционными источниками геоэкологической информации. Необходимо отметить, что условия хранения материалов неудовлетворительные. Самой информации свойственны существенные недостатки, это: тематическая и теоретическая ограниченность, неоднородность по форме, полноте и объемам, ведомственная и персональная разобщенность. В связи с этим возникают объективные трудности использования информации, ее малодоступность. Это приводит к дублированию дорогостоящих изысканий и лабораторных анализов, так как провести их порой проще и легче, чем отыскать нужную информацию.

Существующая отраслевая структура экологического контроля и сбора геоэкоинформации не отвечает требованиям эффективного управления и контроля за состоянием окружающей природной среды, т. к. не в состоянии учесть разнообразие уникальных особенностей природохозяйственных процессов, складывающихся в каждом регионе. В отраслевых заданиях по охране окружающей природной среды отсутствуют региональные обобщенные показатели качества окружающей природной среды. При этом ответственность и планирование распределены между различными подразделениями, а сроки проведения природоохранных мер определяются не актуальностью экологических задач, а возможностями министерств и ведомств.

Проведенный нами анализ организации экологического контроля и сбора геоэкоинформации приводит к выводу, что сложившаяся система существующих органов контроля не может отвечать требованиям современного развития производительных сил, не способствует практическому осуществлению программы природоохранных мероприятий.

Какие-либо организационно-структурные изменения в пределах региональной службы экологического контроля в настоящее время практически невозможны. Однако информационное объединение организаций необходимо осуществить уже сегодня. Для этого требуется создание регионального Геоинформационного банка данных на компьютерной основе для осуществления поиска и обновления геоинформации, сконцентрированной в банке данных. Кроме того необходимо проводить критическую оценку поступающих материалов, обобщать их в виде достоверных численных показателей. Это позволит после специальной математической обработки извлекать новую информацию, оценивать экологическое состояние тех или иных природных компонентов и комплексов. На этом основании могут планироваться дальнейшие направления

сбора данных, приниматься управленические решения.

Важным шагом в разработке геоинформационной системы (ГИС) «Мордовия» стало создание в Мордовском государственном университете научно-производственного центра (НПЦ) экологических исследований. Основная цель работ – организация системы сбора, автоматизированного хранения, преобразования и представления экологической информации, которая может использоваться для:

- подготовки программ прикладных исследований в области охраны окружающей среды;
- координации деятельности различных организаций, ведущих эти исследования;
- создания и реализации специальных программ по образованию в области загрязнения окружающей среды;
- консультации представителей государственных и хозяйственных органов по вопросам охраны окружающей среды;
- разработка территориальной комплексной программы охраны природы Мордовии.

Источниками экологических данных для формирования ГИС «Мордовия» являются фондовые материалы республиканских организаций, географические карты, космические снимки и аэроснимки, данные полевых исследований, результаты химических анализов проб. Исходные сведения систематизируются по блокам.

Ландшафтный блок ГИС включает характеристики организации природного пространства населенных пунктов Мордовии. Рукописная ландшафтная карта составлена в масштабе 1:200000 (картиографируемые ПТК – местности и уроцища. Информация используется при оценке экологического состояния населенных пунктов).

Блок водных ресурсов ГИС содержит сведения о гидрогеодинамических свойствах подземных вод республики. База данных позволяет решать следующие задачи:

- 1) первоочередное проектирование скважин на воду;
- 2) оценку условий, степени и объема водообеспеченности мелких и крупных водопотребителей;
- 3) разработку региональных схем рационального использования и охраны подземных водных ресурсов.

Блок «Экостекс» составляют геохимические данные, отражающие состояние структуры и функционирования геотехнических систем. Блок включает данные о техногенном загрязнении почвогрунтов, поверхностных и подземных вод, биоты, на территории крупных населенных пунктов, сельскохозяйственных и лесных ландшафтах.

Блок хозяйственного освоения ГИС формируется как серия карт, отражающих степень освоенности территории в различные временные срезы и закономерности территориальной дифференциации освоенных процессов.

Блок «Здоровье» ГИС содержит информацию о степени подверженности различных групп населения хроническим заболеваниям.

Картографическое моделирование развития освоенных процессов и оценка экологической ситуации позволили выделить возможные ареалы обострения экологических проблем в Мордовии в связи:

- а) со слабой обеспеченностью качественными водами;
- б) с распространением вод с повышенным содержанием фтора;
- в) с прогрессирующим ухудшением качества подземных вод под влиянием централизованного водозабора;
- г) интенсивным загрязнением экосистем;
- д) развитием неблагоприятных инженерно-геологических процессов.

Это позволило провести первичное функциональное зонирование территории Мордовии по вариантам хозяйственного освоения. Варианты разрабатывались относительно 60 типов местности с учетом выделенных на ландшафтной карте. Учитывались следующие показатели:

- морфологическая структура ландшафтов;
- длительность и преобладающие типы хозяйственного освоения;
- набор лимитирующих факторов;
- современная структура расселения и использования земель;
- инженерно-геологические процессы;
- водообеспеченность;
- устойчивость почвогрунтов к техногенному загрязнению.

Сопоставление территориальных структур природных комплексов и их состояний с освоенческими процессами позволило выделить каркасные элементы геосистем, на основе которых разработана схема экологических «коридоров».

Таким образом, для реорганизации существующей системы экологического мониторинга необходимо информационное объединение ведомственных организаций в системе Министерства экологии и природопользования. Регион (область, республика) должны выступать как «первичная единица» реализации комплексного подхода к решению региональных экологических проблем.

ЭКОНОМИКА И ПОЛИТИКА В РОССИИ. НИЖЕГОРОДСКИЙ ПРОЛОГ/Г. Явлинский, А. Мельников, Б. Немцов и др. — Нижний Новгород, ЭПИцентр, 1992. — 56с.

Рецензируемое издание «Экономика и политика в России. Нижегородский пролог», подготовленное в результате содружества коллектива ученых Центра экономических и политических исследований (руководитель ЭПИцентра известный экономист Г. Явлинский) и практиков из Координационного Совета Нижегородской области, по замыслу авторов, не претендует на всеобъемлющее изложение того, что делается сегодня в регионах, в частности, в Нижегородской области по реформированию экономики и политических структур. Их задача более конкретная — сформировать у заинтересованного читателя представление об отправных точках, логике и системе мероприятий по преобразованию экономики региона, которые действительно могут стать **прологом преобразования экономики всей России** (выделено нами — Н.Ф. и В.Л.). Вот это-то последнее и должно привлечь особое внимание всех, кому не безразлична судьба российских реформ. Проведенное исследование, следующие из него выводы и предложенная система мероприятий действительно выходят за рамки отдельного, пусть даже крупного и в чем-то типичного региона, приобретают, на наш взгляд, значимость оригинальной программы выхода из острого и глубокого кризиса, в котором находится наше общество, и представляют собой, по существу, альтернативу правительенной программе углубления экономических реформ.

Согласно официальной точке зрения альтернативы правительенной программе нет и якобы не может быть, хотя разработаны и опубликованы ряд программ, выражающих позиции и взгляды как левых, так центристских и правых сил, интересы различных слоев общества.

Каждая из опубликованных программ дает свою оценку сложившейся в стране ситуации, свой набор рецептов по лечению больной экономики, предлагает свой механизм экономического возрождения России, ее национально-государственного переустройства. Причем одним это видится на путях дальнейшего углубления реформ и решительного перехода к рынку, другим — на путях сдерживания радикальных

рыночных преобразований и частичного возврата к государственному регулированию, третьим – на путях органического сочетания того и другого. Вместе с тем этим программам, как и правительенной, присуща одна общая черта – **инициирование и осуществление реформ из центра**.

Нижегородский вариант выгодно отличается от всех имеющихся разработок тем, что исходит, во-первых, из признания необратимости реформ и последовательного перехода к рыночной экономике, но при условии внесения в этот процесс необходимых корректировок; во-вторых, из констатации того факта (правда, еще не осознанного до конца ни реформаторами, ни обществом), что центр лишился экономического и политического реформаторского потенциала и что к осени 1992 года «реформаторство сверху» практически исчерпало себя, возможности продвижения таким курсом сузились до предела; в-третьих, из взаимосвязи политических и экономических процессов, необходимости осознания новых политических реальностей, масштабов и значения проблемы дезинтеграции России.

Отправные точки исследования, новая логика, все элементы и механизмы новых экономических и политических программ, заложенные в «Нижегородском прологе» и уже осуществляемые на территории, идут от реальных жизненных проблем, от твердой уверенности в возможности эффективного использования механизмов рыночной саморегуляции в свободном экономическом пространстве, если создать для этого необходимые условия. Структура работы позволяет авторам совместить как стратегию совершенно нового этапа развития России, осмысление ее нового качества, так и конкретику этого нового состояния, характеризующегося нарастанием различий и разнообразия в образе жизни людей, народов, земель, их целевых установках, способах достижения успеха.

Следует заметить, что региональный аспект реформы, в т.ч. и национально-территориальный, содержится и в программе углубления экономических реформ правительства Российской Федерации. Однако он носит слишком общий характер, рассматривается в основном в плоскости оценки современной ситуации и задач региональной политики, методов государственного регулирования регионального развития.

В работе «Экономика и политика в России. Нижегородский пролог» упор сделан на стабилизирующую и консолидирующую роль регионов в кризисной ситуации. В этой связи выдвигается положение о том, что на место интеграционных действий, обычно связываемых с принуждением, должны прийти регионы-лидеры новой федерации, выступающие в роли центров согласия. По мнению разработчиков программы, так называемыми «ядрами кристаллизации» могут стать в первую очередь регионы, обладающие высоким интеграционным потенциалом, а

также регионы, которые не обязательно обладают всеми этими качествами, но обеспечивают баланс интересов.

Реинтеграция предполагает несколько этапов. На первом из них в регионах-лидерах решаются общие внутрирегиональные задачи и создаются объективные внутренние предпосылки для последующего выполнения этой роли. Так, например, должен быть создан механизм приспособления экономики к условиям гиперинфляции; максимально увеличено число мелких и средних собственников (т.е. создан так называемый «средний класс» в сфере производственного предпринимательства, в особенности); создан благоприятный предпринимательский климат и условия для инвестиционной активности; преодолены внутрирегиональные противоречия (между законодательной и исполнительной властью, между региональными и городскими органами власти и др.); создана действенная система социальных гарантий; построен прообраз гражданского общества, основанный на балансе внутрирегиональных интересов.

В разделе «Политика» выдвигается оригинальная концепция новой интеграции российских земель, в основу которой положены такие принципы, как, во-первых, управляемость этого процесса, основанная на согласовании интересов субъектов новой Федерации; во-вторых, добровольность, имеющая под собой фундамент в виде таких экономических и политических стимулов, которые сделали бы интеграцию России выгодной для российских земель; в-третьих, безопасность процесса, не допускающая, с одной стороны, силового разрыва центральных российских структур, предполагающая определение для федеральной власти нового круга обязанностей и создание системы противовесов; в-четвертых, стремление к новой интеграции как к основе экономических преобразований. Очень важен при этом выбор правильного варианта действий федеральной власти из всех возможных. Идеальным, по мнению авторов разработки, является вариант, когда интеграция России шла бы из российских земель и центра одновременно.

В разделах рецензируемого издания «Экономика», «Российские регионы: потенциал возрождения», «Нижний Новгород: начало пути» сформулированы в самом общем виде соображения о том, как может Федеральное правительство построить позитивную макроэкономическую политику, включая корректировку его курса, констатируется факт, что главные события экономических преобразований разворачиваются в регионах. Наряду с этими общими вопросами определяются срочные, прогнозирующие ближайшие, далеко не радужные перспективы, связанные со спадом производства, ростом безработицы, инфляции, расстройством кредитно-финансовой системы и денежного обращения, даются советы правительству

на зиму. В стратегическом плане представляются обоснованными такие предложения, как необходимость отказа от ориентации на краткосрочный успех в экономической политике («шоковые» методы финансовой и денежной политики, «ваучеризация» как способ институциональных преобразований и т.п.). Приоритет в преобразованиях должен отдаваться системным изменениям в экономике, которые в дальнейшем обеспечат возможность экономического оживления.

В книге представлена программа в области промышленности, в сфере развития финансового рынка и сбережений, т.е. финансовая политика местного уровня, и социальной политики. Созданы методики, выполнен целый ряд расчетов, по многим вопросам приняты конкретные решения, которые уже реализуются на практике. Иными словами, создан фронт работ для формирования рыночной инфраструктуры.

Вместе с тем, не все, что предлагается авторами «Нижегородского пролога», может быть однозначно и безоговорочно принято. Так, одной из ключевых идей, заложенных в предлагаемой системе мероприятий, является формирование так называемого «среднего класса» – слоя людей с достаточно устойчивым имущественным положением – за счет наделения людей правом распоряжаться землей, недвижимостью, имуществом и продукцией предприятий, материальными и природными ресурсами, а также обеспечения гарантий защиты прав собственности от посягательства на нее (вплоть до продажи оружия для самозащиты). На наш взгляд, на этой идее ~~здесь~~ *здесь* имеется определенный смысл, попытки искусственно форсировать переход к рыночной экономике, подтолкнув сверху процесс первоначального накопления капитала.

Не все достаточно обосновано и в практических рекомендациях по социальной политике, в частности, по проведению мероприятий по конверсии социальной

## О НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ КОНЦЕПЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сложные процессы, происходящие в сфере разделения полномочий между федеральными и региональными органами власти Российской Федерации, оказали заметное влияние и на взаимоотношения между региональными научно-исследовательскими учреждениями и Миннауки России.

Сегодня на страницах журнала свое видение концепции взаимодействия общегосударственной и региональной научно-технической политики излагает **А. Г. ФОНОТОВ**, доктор экономических наук, первый заместитель министра науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации.

Редакция журнала надеется, что этот материал вызовет интерес и отклики ученых, представляющих региональную науку России.

Суверенизация республик, входящих в состав Российской Федерации, предполагает их самостоятельность при формировании региональной научно-технической политики (НТП) и способов ее реализации.

В процессе автономизации регионов главным остается вопрос о соотношении факторов государственного (федеративного) и регионального (областного, краевого и республиканского) управления формированием и реализацией научно-технической политики. На переходном этапе становления рыночных отношений и формирования нового экономического уклада как в стране в целом, так и в отдельных регионах, для избежания потерь от несогласованных действий преобладающее влияние должна иметь государственная научно-техническая политика с региональной составляющей. По мере укрепления экономики и рынков регионов, становления бюджетной и налоговой систем, формирования новых производственных отношений, основанных на различных формах собственности, возможно постепенное ослабление государственного влияния с переходом на законодательное разделение в сфере НТП функций с регионами, предусматривающее условия существования автономной региональной политики. Исходя из этого, в настоящее время должно быть усилено влияние Министерства науки, высшей школы и технической политики Российской

**О некоторых положениях концепции региональной научно-технической политики<sup>1</sup>**

Федерации на происходящие процессы в регионах в сфере НТП.

Взаимоотношения между Министерством и региональными научными структурами должны основываться на следующих принципах:

1. Двухуровневость региональной составляющей государственной научно-технической политики:

- федеральный;
- региональный;

2. Децентрализация финансирования из государственного бюджета.

3. Глубокое дифференцирование регионов по качественным признакам и многообразие механизмов реализации.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ НТП**

Федеральный уровень содержит:

а) позиции общего характера, определяющие права, порядок и систему взаимоотношений регионов с государственными структурами и органами управления Российской Федерации в процессе формирования и проведения научно-технической политики, формы поддержки государством развития регионов и др. ;

б) комплекс мер, направленных на решение конкретных межрегиональных задач развития «проблемных» регионов (крупные научные центры, конверсия, экология, этнос и т. п.).

Политика этого уровня должна отражать дифференцированный подход к научно-техническому развитию регионов, различающихся специализацией, технологическим уровнем производства, научно-техническим, кадровым потенциалом. Она должна быть направленной на:

1. формирование крупных проектов структурных преобразований хозяйства (или их отдельных сфер) регионов на современной технологической базе.

2. приоритетную государственную поддержку на территориях регионов многообразия организационных форм рыночной инфраструктуры научно-инновационной деятельности: создание технопарков и технополисов, научных инкубаторов, центров стандартизации, сертификации, сервисного обслуживания, консультационных пунктов и пунктов проката, развитие информационных сетей, инновационных банков, фондов страхования рискового вложения капитала и т. п.

3. оказание помощи местным органам управления в формировании региональных фондов финансирования программ и инновационных проектов, в создании экономических и правовых условий, стимулирующих инициативу и деятельность государственных, коммерческих предприятий и учреждений, предпринимателей, ученых в организации и проведении научных исследований, реализации проектов по освоению и выпуску

наукоемкой продукции.

4. сохранение и развитие интеллектуального потенциала малочисленных народов, проживающих на территории Российской Федерации, оказание государственной поддержки в создании условий для формирования уникальных национальных научных школ и направлений исследований.

5. интеграцию различных региональных и межрегиональных инновационных структур в единое экономическое и научно-техническое пространство страны, государств СНГ и мирового сообщества, организационное содействие межрегиональной и межотраслевой передаче технологий.

6. создание систем регионального и межрегионального экономического мониторинга, включая оценку научно-технического потенциала регионов.

Разработка совокупности экономико-математических моделей, методов прогнозирования, информационного и программно-методического обеспечения необходима для реализации возможности получения системных оценок, различных вариантов развития регионов (и их сочетаний) и в выборе варианта развития отдельного региона или отдельного направления его экономической деятельности, с одной стороны. С другой – очевидно, что такие оценки должны носить сценарный характер, учитывающий реальные экономические условия как в регионе, так и в целом в стране.

Постановка и развитие подобных многопараметрических региональных прогнозов потребует анализа имеющихся научно-методических разработок в нашей стране и за рубежом, особенно в странах ЕС, где имеются обширный опыт и методическая база по формированию региональных проектов, в том числе, в сфере научно-технического прогресса в условиях рыночной экономики.

#### РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ НТП

Научно-техническая политика этого уровня должна быть направлена, прежде всего, на:

– создание действенных стимулов организациям и предприятиям в регионе в развитии науки и техники, в том числе выделение целевым назначением финансовых и материально-технических ресурсов под выполнение важнейших региональных научно-исследовательских и научно-технических программ, льготное налогообложение и кредитование, ускоренную амортизацию фондов организаций и предприятий, проводящих работы по этим программам.

– применение экономических санкций за невыполнение требований технического уровня и качества продукции (на этапе до формирования рыночных механизмов), экологии, использование устаревших и экологически опасных производств, выпуск и применение устаревшей продукции и технологических

процессов.

— поддержку развития опытных производств, выпускающих не менее 80 процентов опытной и наукоемкой продукции, за счет снятия ограничения по уровню рентабельности производства, увеличения норм амортизационных отчислений до 30 процентов, льготного налогообложения и материально-технического снабжения.

— создание организационных и правовых условий для формирования инновационных структур различных форм собственности, решение вопросов о землепользовании.

— разработку и реализацию «социально-ориентированных» научно-технических нововведений, программ, сформированных на базе собственных проблем региона (конверсия оборонного комплекса, экология и т. п.).

#### ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ НТП

Основой экономического механизма реализации государственной научно-технической политики на региональном уровне должен стать принцип частичной децентрализации в распределении средств, выделяемых из государственного бюджета на финансирование работ, выполняемых в интересах территорий, а также создание различных внебюджетных региональных фондов.

Необходимо предусмотреть возможность создания централизованных фондов межрегионального и межотраслевого назначения, когда в ходе разработки и реализации программы затрагиваются кооперационные интересы различных регионов. Для этих целей необходимо создание федеральных и территориальных фондов за счет централизации в них части средств государственного бюджета, а также отчислений, производимых в фонд технологического развития предприятиями соответственно государственной, коллективной, муниципальной и частной собственности.

Разработка региональных научно-технических программ должна проводиться, как правило, территориальными органами управления, а финансирование конкретных разработок по этим программам осуществляется, в основном (не менее 80–90 процентов), из средств местных источников: местный бюджет, прямые хозяйствственные договоры, инновационные фонды, вложения частного капитала и т. п. Средства государственного бюджета здесь могут привлекаться лишь на условиях долевого участия, и было бы целесообразным использовать их для финансирования работ по формированию самих программ, а также реализации содержащихся в них конкретных разработок, которые могут представлять интерес для других территорий.

Для этих целей можно было бы использовать средства специально создаваемых фондов регионального развития, в которых можно было бы аккумулировать средства различных

местных источников, а также оставлять территориям какую-то часть (1-5 процентов) от средств, отчисляемых предприятиями региона в федеральные внебюджетные фонды.

Учет территориальных особенностей страны при разработке и проведении государственной научно-технической политики должен осуществляться в Министерстве через специально созданный отдел и Межведомственный совет по региональной научно-технической политике и взаимодействию с высшей школой, образованный совместно с Российской академией наук. Одной из задач этих структурных подразделений должно стать рассмотрение и разработка рекомендаций по использованию на условиях долевого участия средств государственного и местного бюджета для финансирования региональных программ и проектов. К рассмотрению должны приниматься лишь те программы, по которым от территориальных органов управления будут даны официальные гарантии об обеспеченности их финансирования из местных источников не менее чем на 80-90 процентов от общего объема затрат.

#### ДИФФЕРЕНЦИРОВАНИЕ РЕГИОНОВ И МНОГООБРАЗИЕ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ

Реализация научно-технической политики в регионах страны должна осуществляться с учетом исключительного разнообразия и контрастности природно-географических и социально-экономических условий, технического уровня производства, состояния научно-технического потенциала, демографических тенденций, в условиях технологической многоукладности производства.

Проводимая ранее региональная политика государства предопределила развитие производств первого технологического уклада в районах с преимущественно сырьевой ориентацией: Северный, Уральский, Сибирь и Дальний Восток. В стране нет ни одного крупного экономического района, где преобладали бы производства второго и третьего уклада. Переход к более высоким технологическим укладам, являющийся основой региональной научно-технической политики, основывается на развитии ресурсосберегающих технологий. Причем необходима существенная дифференциация параметров ресурсосбережения. Так, для труднодостаточных районов Сибири и Дальнего Востока на первое место выдвигается проблема снижения трудоемкости, а для европейской части – проблема энергоемкости. В перспективе на базе новейших технологий возможно преимущественное развитие средств автоматизации и электронизации, новых конструкционных и функциональных материалов в регионах, обладающих крупным научно-техническим потенциалом и высококвалифицированными специалистами: Центральном, Северо-Западном, Поволжском, Уральском, Западно-Сибирском районах Российской Федерации.

Учитывая многонациональный состав РФ и наличие национальных административных формирований в составе регионов, при выработке региональной научной политики необходимо выделять блок проблем, связанных с вопросами межнациональных отношений, истории, культуры отдельных народов, населяющих Российскую Федерацию. Создание подобных региональных программ гуманитарного профиля позволит объединить разрозненных исследователей, повысить общественную значимость их деятельности и в конечном итоге внести определенный вклад в гармонизацию межнациональных отношений в регионах Российской Федерации.

Существующее в регионах Российской Федерации разнообразие условий экономической и общественно-политической жизни требует и многообразия организационно-правовых норм, через которые должна реализовываться государственная научно-техническая политика. Конкретный их вид должен определиться опытом и эффективностью конкретной работы.

Вместе с тем можно было бы в концептуальном плане предложить территориям в качестве основной формы организации разработок в регионах по приоритетным направлениям науки и техники – научные и инженерные центры, технопарки и технополисы, созданные на новой организационно-правовой основе и обеспечивающие реальную интеграцию академической, отраслевой и вузовской науки с производством. Специализация этих структур будет определяться как нуждами региона, так и сложившейся концентрацией научно-технического потенциала и научно-технических отраслей промышленности. В ряде районов в этих целях может быть использована конверсия научных организаций и промышленных предприятий оборонного комплекса.

В настоящее время в регионах идет активный и многоплановый поиск возможностей в использовании научного потенциала в интересах развития территорий.

Сохраняющаяся невостребованность потенциала научных учреждений и коллективов ученых проявляется в многочисленных обращениях в Министерство с просьбами о финансировании различных региональных научных и научно-технических программ и проектов. Особую остроту эти вопросы приобрели в связи с трудностями в финансировании научно-исследовательских работ. Управлением экономического и правового регулирования НТП проведен предварительный анализ более двадцати поступивших в Министерство, а также переданных из бывшего ГКНВШ РСФСР региональных программ. Как показывает анализ, сумма предполагаемых затрат на их реализацию, по оценкам разработчиков, составит около 2-х млрд. рублей (в ценах 1990-1991 гг.). На уровне государственных органов управления источники финансирования не определялись. Представленные программы различаются по своему содержанию, уровню экономического обоснования, организационным механизмам реализации. Существующая здесь «пестрота» во многом отражает их инициативный характер, отсутствие соответствующих критериев определения. По двум из них («Сибирь», «НТП С-Петербургского региона») принимались постановления ГКНВШ РСФСР о финансировании в 1991 году, по восьми даны отрицательные заключения Российской республиканским научно-

## СОВРЕМЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

### *С заседания Коллегии Комитета по высшей школе Миннауки России*

14 октября 1992 года состоялось заседание Коллегии Комитета по высшей школе Миннауки России, на котором первым был рассмотрен вопрос «О региональной политике в области высшего образования». В работе Коллегии приняли участие представители ряда министерств и ведомств Российской Федерации, в ведении которых имеются отраслевые вузы, председатели ряда региональных Советов ректоров, руководители научных учреждений.

С докладом по обсуждаемому вопросу выступил заместитель министра науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации **В. М. Жураковский**. Докладчик подчеркнул, что региональный аспект является составной частью общей стратегии реформирования управления высшей школой России, который на современном этапе обретает все возрастающее значение. Это стало особо очевидным и актуальным в связи с подписанием Федеративного договора и принятием Закона Российской Федерации «Об образовании». Масштабность и многовариантность преобразований в системе высшего и послевузовского профессионального образования, создание системы мониторинга потребности рынка труда в специалистах, оптимизация структуры и объемов подготовки, эффективное использование множественности источников ресурсного обеспечения, формирование научной и производственной инфраструктуры высшей школы обусловливают необходимость принципиального изменения взаимоотношений между федеральными и региональными органами управления. Успех реформы высшего образования определяется включением потенциала регионов России в решение проблем высшей школы, децентрализацией и демократизацией управления этой сложной и важной сферой жизнедеятельности общества.

Поэтому необходимо незамедлительно формировать и реализовать систему разделения и координации деятельности федеральных и региональных органов власти и управления, позволяющую учитывать общегосударственные, местные, национальные и индивидуальные интересы.

Основными формами участия федерального органа управления

вузами в развитии региональных систем высшего образования, видимо, должны стать методическое и организационное обеспечение единства российского образовательного пространства, а также индикативное плановое, финансовое и налоговое воздействие. В настоящее время сложились или отрабатываются достаточно эффективные формы и методы взаимодействия с регионами. Осуществляется программа создания региональных научно-образовательных комплексов; в рамках проекта информатизации организован 41 региональный центр новых информационных технологий; в 28-ми региональных центрах и в большинстве вузов развернута переподготовка кадрового обеспечения рыночной экономики; имеется опыт формирования региональных научно-технических программ и создания центров конверсии, завершается формирование системы лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений всех форм собственности.

Например, в последнее время Комитет совместно с органами власти и вузами Чувашской республики и Томской области разработали целевые программы развития региональных научно-образовательных комплексов. Однако, отмечали выступавшие на заседании коллегии, проделанное – только начало разработки научно обоснованной современной региональной политики в области высшего образования. При этом отмечались важные приоритеты, которые необходимо учитывать в процессе регионализации высшего образования. Так, заместитель министра науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации **А. Н. Тихонов** отметил особую актуальность оптимального разграничения предметов ведения и полномочий федерального органа управления высшей школы и местных (республиканских) органов власти в регулировании реформирования региональных систем высшей школы. В сочетании общественных и административных структур управления вузовскими системами важно продумать создание в тех или иных формах вертикали государственно-административного регулирования взаимосвязи федерального и регионального образовательных пространств. В связи с этим потребуется значительная нормотворческая работа. В частности, это относится к развертывающемуся в регионах процессу университетизации высшей школы.

Заместитель председателя Комитета по высшей школе **В. Д. Шадриков** подчеркнул необходимость подхода к регионализации как важной, но составной части общей политики реформирования образования в целом и высшей школы, в частности. Он отметил важность сочетания общих принципов регионализации с многообразием ее реализации, учитывающим разнообразие регионов, их правом включать в государственный образовательный стандарт национально-региональную компоненту, которая, видимо, должна и финансироваться из

местных бюджетов. Регионализация – это стратегическое направление реформирования высшей школы, поэтому необходимо организовать научное сопровождение данного процесса. Будет правильно, если мы поручим возглавить исследования в этой области НИИ высшего образования Комитета и НИИ регионаологии при Мордовском университете.

Заместитель министра образования Российской Федерации **В. А. Болотов** отметил высокий уровень готовности педагогических вузов к регионализации высшей школы. Вместе с этим он подчеркнул, что перспективной может стать ассоциативная форма интеграции отраслевых высших учебных заведений по макрорегионам. Министерство образования готово принимать активное участие в разработке и реализации всех направлений региональной политики в области высшего образования. Но роль координатора этих процессов должен взять на себя основной федеральный орган управления высшей школой.

Представитель министерства сельского хозяйства Российской Федерации **М. Ф. Трифонова** обратила внимание на актуальность университетизации высшей школы и общую прогрессивность данного процесса. Но в этом важном и сложном деле нужна активная позиция и помочь федерального органа управления высшей школой. В целом нужна общероссийская программа с хорошим информационным обеспечением процесса регионализации. Возможно, для этих целей потребуется передача некоторых функций от федеральных органов управления образования местным.

Председатель Совета ректоров вузов Санкт-Петербурга **А. П. Лукошин**, отметив перспективность политики регионализации высшей школы, обратил внимание на необходимость четкого определения критериев прогрессивности этого процесса. Важно, чтобы вузам от каждого шага регионализации было лучше, а не хуже. Не следует увлекаться административными подходами. Например, в Санкт-Петербурге хорошо зарекомендовал себя Совет ректоров вузов города, который в тесном контакте с местными органами власти успешно решает многие региональные проблемы.

Ректор Красноярского университета **Н. Д. Подуфалов** обратил внимание на сложность интеграционных процессов в регионах, которым в области высшего образования и науки препятствуют стереотипы ведомственного и местнического характера. Он подчеркнул, что в управлении процессом регионализации высшей школы предпочтение надо отдавать не административным, а экономическим рычагам, в частности, через создание региональных фондов науки и образования.

Заместитель директора НИИ высшего образования **В. М. Зуев** сообщил, что институтом составлен реестр законов и нормативных актов, определяющих новые возможности регионов

в экономическом и социальном развитии, их более 120. Но нормативная база регионализации высшего образования еще не разработана. Ученые высшей школы могут сделать многое в преодолении этого недостатка.

Директор НИИ регионалогии при Мордовском университете **А. И. Су-харев** рассказал о разработке системы положений по формированию региональных образовательных систем, концепции развития университетского образования в России, о проекте типового договора о разграничении полномочий федеральных и местных органов власти в управлении вузами в регионах. Он предложил развернуть обсуждение проблем регионализации высшей школы на страницах нового научно-публицистического журнала «Регионология».

Подводя итоги обсуждения, Председатель Комитета по высшей школе Миннауки России **В. Г. Кинелев** отметил, что децентрализация, регионализация управления вузами является важным стратегическим направлением общей политики реформирования высшего образования. Задел в этом направлении имеется, но региональную политику в области высшего образования нам еще только предстоит выработать, разумеется, при активном участии всех заинтересованных сторон. При этом следует опираться на новое законодательство, научные исследования, реальный опыт.

Необходимо руководствоваться важными завоеваниями демократизации общества в целом и жизни вузовских коллективов, в особенности. Бесценным достижением является утверждение автономии вузов в академической и хозяйственно-финансовой деятельности. Поэтому в процессе регионализации высшей школы принципиально важно, чтобы федеральные и местные органы основную свою задачу видели в том, чтобы содействовать развитию деятельности вузовских коллективов как автономных формирований.

При выработке региональной политики важно учитывать накопленный отечественный и зарубежный опыт. Но прежде всего нам важно активно развивать лучшие традиции российской высшей школы.

Субъекты федерации, регионы России существенно различаются своими материальными и интеллектуальными потенциалами, национально-региональной спецификой, неодинакова их роль в общероссийском разделении труда. Поэтому единство региональной политики должно реализоваться через многообразие подходов и форм. Это относится и к проблеме формирования региональных органов управления или координации. Такие органы, вероятно, нужны, но важно, чтобы они не вмешивались во внутривузовскую жизнь. Процессу регионализации нужно придать планомерный, поэтапный характер. Для проработки этих и других вопросов регионализации мы намерены создать ряд региональных межведомственных комиссий, в состав которых должны войти представители местных органов власти и вузов.

В итоге Коллегия приняла развернутое решение, в котором записано: считать формирование и осуществление региональных программ развития высшего и послевузовского профессионального образования приоритетной формой реализации реформы высшей школы в современных политических и социально-

А. В. СУВОРИНОВ

**РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ  
ВУЗОВСКОЙ НАУКИ**

Понятие «региональная политика» в последние годы заняло заметное место в исследованиях, публикациях, издаваемых нормативных актах. Причины такого заинтересованного отношения на всех уровнях известны – новый статус территорий как объектов управления, а также их существенное различие в составе Российской Федерации. В одном случае это республики, в других – края, области, автономные округа, свободные экономические зоны и т. д. Регионы существенно отличаются особенностями геополитического положения, уровнем производственного и научного потенциала, другими факторами.

После подписания Федеративного договора особое значение приобретает оптимальное соотношение федеральных и региональных уровней управления и координации деятельности территорий в составе России. Естественно, возникает ряд актуальных вопросов: какой должна быть федеральная политика в условиях, когда территориям передается все больше прав на региональном уровне? Каков круг проблем, которые подлежат разработке на федеральном уровне с целью их дальнейшей реализации на местах?

Подобные вопросы в равной степени относятся и к научно-технической политике, ее региональной составляющей. В этих условиях Комитет по высшей школе Миннауки России пришел к четкому выводу: крайне важно, чтобы высшая школа заняла достойное место при разработке и реализации основных положений научно-технической политики как на федеральном, так и на региональном уровнях. А для этого надо найти ответы на ряд вопросов. Какие функции федерального регулирования и координации деятельности вузовских научных организаций в этот переходный период остаются за Комитетом по высшей школе? Что наиболее полно отражает потребности и интересы вузовской науки в решении задач на федеральном уровне? Каковы инструменты реализации региональной научно-технической политики, разработка которых, в первую очередь, должна вестись Комитетом по высшей школе?

Необходимо выделить те группы вопросов, которые относятся к компетенции Миннауки, правительства, Верховного Совета России и определяют общую нормативно-правовую основу

---

СУВОРИНОВ Александр Владимирович, кандидат технических наук, доцент, начальник управления, член коллегии Комитета по высшей школе Миннауки России.

развития территорий в новых условиях и, соответственно, тот круг проблем, который должен решаться на уровне Комитета по высшей школе.

К первой группе относится особый статус вузовских научных организаций, их органичное единство с высшими учебными заведениями, условия использования того значительного научно-технического потенциала, которым располагает сегодня высшая школа России. Должно быть сделано все, чтобы этот потенциал был не просто востребован, но и давал нарастающую, все более эффективную отдачу государству.

Не менее важно решение вопросов собственности, защиты прав вузов в связи с началом широкой приватизации.

Во второй группе при разработке на федеральном уровне основных положений региональной научно-технической политики к числу приоритетов следует отнести:

- принципы формирования и финансирования региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в которых наряду с другими ведущую роль играют вузовские научные коллективы;

- развитие организационных структур вузовской науки, которые бы отвечали новым условиям реформирования экономики и образования как в интересах фундаментальной науки, так и в интересах инновационной и коммерческой деятельности вузов;

- расширение сотрудничества с академическими и отраслевыми научными центрами и формирование на этой основе единого научного и образовательного пространства в регионах;

- согласование с территориальными органами управления форм и условий государственной поддержки вузовской науки и формируемых новых инновационных структур на муниципальном уровне;

- разработка нормативной базы договорных отношений между заинтересованными сторонами; ориентация вузовской науки на интересы территории, решение практических задач в рамках проводимых реформ; всемерное стимулирование научно-технического сотрудничества и развитие внешнеэкономической деятельности как определяющего условия выхода вузовских научных организаций в мировое сообщество;

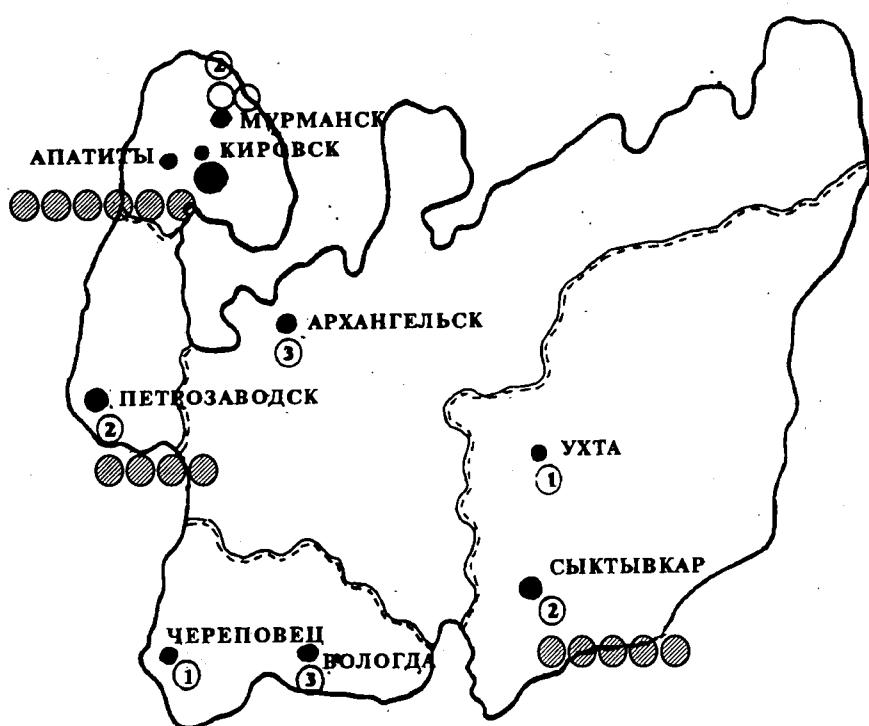
- расширение финансовой базы вузовской науки путем создания региональных и федеральных фондов поддержки, организации межвузовских инновационных банков, специализированных инвестиционных фирм, лизинговых компаний и других рыночных структур, ориентированных на интересы науки.

Важной функцией Комитета является формирование на межвузовской основе научных и научно-технических программ, таких, как «Университеты России», «Конверсия», «Технопарк»

и других; организация научных коллективов для решения крупных научно-технических задач межрегионального характера. Всего в 1992 году подведомственными организациями Комитета по высшей школе выполняется свыше 80-ти межвузовских научно-технических программ, которые финансируются из средств государственного бюджета.

\* \* \*

Из всей группы обозначенных выше проблем я хотел бы в качестве примера привлечь особое внимание к одной из них



(1) — количество высших учебных заведений

(2) — научно-исследовательские институты Кольского, Карельского и Коми научных центров РАН

(3) — ботанический сад Кольского научного центра РАН

— развитию региональных систем вузовской науки.

В региональной научно-технической политике к числу приоритетных задач Комитета относятся создание, укрепление и развитие научных учреждений высшей школы, финансируемых

из государственного бюджета на федеральном уровне. Это касается всей группы научных организаций, но в первую очередь вузовских научно-исследовательских институтов.

К сожалению, во многих регионах вузы не имеют таких институтов. Вот пример. На рис. 1 представлена карта

**Типология территориальных научно-образовательных и инновационных структур высшей школы России.  
Обобщение опыта**

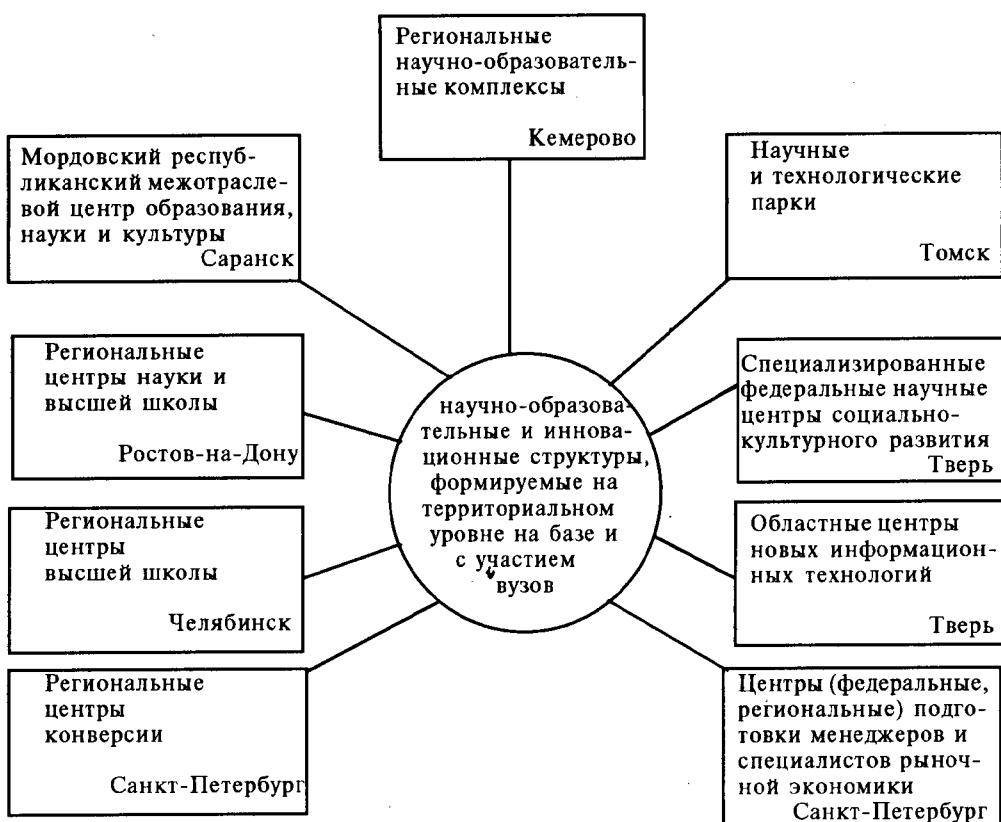


Рис. 2

состава и размещения региональных научных центров и научно-исследовательских учреждений в Северном экономическом районе. Европейский Север – это нефть и уголь, леса и нефелины, металл и продукты моря, это ближайший выход России в Европу, граница с нашими северными соседями.

**Северный экономический район.  
Вузовская и академическая наука**  
Р и с. 1

О чём же свидетельствует карта района? В нем размещены и действуют три региональных научных центра и 18 научных учреждений Кольского, Коми и Карельского филиалов РАН и ни одного научного института высшей школы, в котором бы фундаментальные исследования финансировались и поддерживались из средств государственного бюджета. А ведь в регионе более десяти крупных вузов Петрозаводска, Сыктывкара, Архангельска, других городов.

Разумеется, развитие организационной основы вузовской науки на территории Европейского Севера, как и в других регионах, должно осуществляться на системной основе в органичном единстве с академическими структурами, отраслевой наукой, с учетом особой роли региона, его геополитического положения, экономического потенциала.

Развитие региональной структуры вузовской науки – не самоцель, а средство повышения влияния высшей школы, ее уникальных возможностей на структурную перестройку экономики, на социально-экономическое развитие территории.

Поиск решений, которые бы в наибольшей мере отвечали интересам территории, науки и образования, активно ведется Комитетом по высшей школе, рядом вузов. Он не закончен, но уже сегодня мы вышли на определенный рубеж, связанный с созданием региональных научно-образовательных и технологических комплексов. На рис. 2 показана их типология и в качестве примера – адреса опыта. Региональные комплексы и центры отличаются интеграционными функциями, задачами, которые призваны решать, но все ориентированы на интеграцию усилий и ресурсов вузов, других научных структур для развития инновационных процессов, материализации результатов науки в интересах регионов.

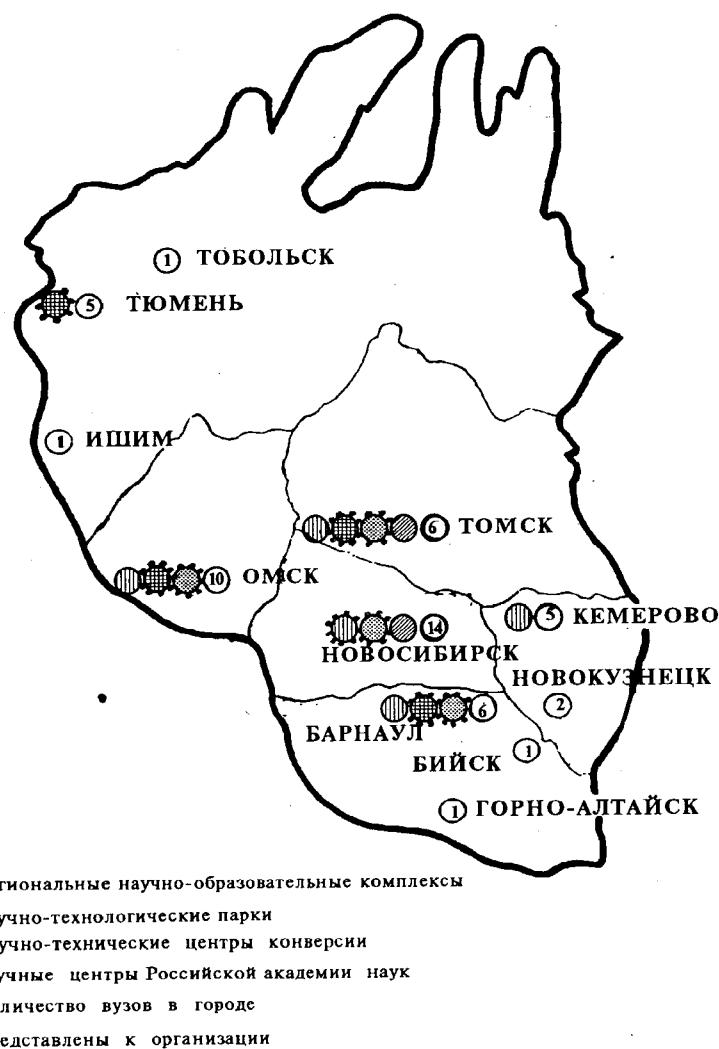
Один из важных вопросов – определение статуса комплексов и центров, на которые возлагаются организация и координация исследований, выполняемых не только вузами, но и другими научными организациями региона. Это могут быть муниципальные структуры, формирования республиканского (в составе Федерации) уровня и государственные (федеральные) научные центры.

Тщательной разработки требуют вопросы делегирования Комитетом по высшей школе или Миннауки России прав и полномочий создаваемым региональным структурам. Очевидно, что делегирование указанных прав требует, как правило, специального решения на федеральном и местном уровнях.

Принципиальное значение имеют отношения собственности,

а также организационно-правовые формы деятельности региональных научно-образовательных комплексов.

По нашему мнению, новые организационные структуры высшей школы должны создаваться на основе специальных соглашений, которые определяли бы ответственность договаривающихся сторон и степень их участия в организации и поддержке региональных научно-образовательных комплексов и центров. Заинтересованными сторонами в данном случае являются администрация территории, Комитет по высшей школе Миннауки России, Российская академия наук со своими региональными структурами, и, разумеется, сами вузы. Естественно, не исключено и участие крупных отраслевых научно-технических



структур, в первую очередь конверсионных комплексов.

На рис. 3 на примере Западно-Сибирского экономического района показаны созданные и формируемые территориальные научно-образовательные и инновационные структуры.

Высшая школа региона выступила в качестве лидера создания новых формирований, в первую очередь, при организации научно-образовательных комплексов. Сегодня на территории этого макрорегиона организованы либо активно формируются 5 из 9 региональных научно-образовательных структур. Крайне важно оценить первый опыт и на этой основе сделать необходимые уточнения. Но уже сегодня, глядя на карту региона, следует обратить внимание на то, что региональные научно-образовательные комплексы формируются не на пустом месте. Рядом с ними в границах тех же городов действуют и создаются научно-технологические парки, ведется подготовка к организации региональных научно-технических центров конверсии и т. д. Функции координации научных исследований и развития инновационной деятельности здесь зачастую осуществляют научные центры РАН. Сфера науки и научного обслуживания представлена в большинстве городов крупными научно-производственными объединениями отраслевого характера, региональными научными центрами информационных технологий, новыми крупными инновационными структурами.

**Западно-Сибирский экономический район.  
Территориальные научно-образовательные  
и инновационные структуры**

Рис. 3

Новая координирующая структура, которая по замыслу должна выполнять функции интеграции науки, образования и производства на региональном уровне, объединять усилия и ресурсы вузов и других научных организаций для решения задач социально-экономического развития территории, должна быть востребована и принята всеми другими научными, научно-техническими и инновационными центрами городов и региона в целом.

Региональный научно-образовательный комплекс должен занять ведущую роль в координации науки и образования. Это найдет свое отражение в структурах, которые формируются на уровне администраций территорий, а также в общей схеме взаимодействия центра и региона.

Участие Комитета по высшей школе на нынешнем этапе в решении региональных инновационных задач получает дальнейшее развитие. Но в основе должны быть не административные решения, а различные методы поддержки, согласования на уровне администрации, координация совместной деятельности, своевременное нормативно-правовое регулирование инновационных процессов, участниками которых являются вузы.

Развитие в системе высшей школы научных и инновационных структур является на ближайшие годы задачей, которая непосредственно связана с формированием региональной научно-технической инновационной политики в России. Научно-технологические парки и инкубаторы бизнеса, научно-технические центры конверсии, региональные научно-образовательные и технологические комплексы, федеральные научные центры, новые научно-исследовательские институты и другие учреждения, финансируемые из государственного бюджета, центры подготовки менеджеров и специалистов наукоемкого бизнеса, международные научно-технические центры, рыночные структуры, призванные обслуживать вузовскую науку – вот неполный перечень научных и инновационных формирований, которые создаются и поддерживаются при непосредственном участии Комитета по высшей школе.

Сейчас по нашему заданию проводится обобщение накопленного опыта, анализируются различные факторы, которые должны учитываться в ходе дальнейшего развития вузовской науки. По результатам проведенного анализа будет разработан проект временных нормативных документов по созданию региональных научно-образовательных комплексов, организации новых госбюджетных научно-исследовательских институтов, региональных центров конверсии и по другим качественно новым структурам регионального характера.

Вопросы содержания научно-технической политики и условий ее реализации на региональном уровне нашли в последнее время отражение в ряде принятых актов. Издан Указ президента Российской Федерации «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации», коллегией Миннауки России утверждена Концепция научно-технологической политики Российской Федерации, приняты в первом чтении Коллегией Комитета по высшей школе основные концептуальные положения развития вузовской науки в переходный период.

По заданию Миннауки России организованы целевые исследования по анализу уровня научно-технического развития регионов России и формированию научно-технической политики, к которым привлечена большая группа ведущих специалистов РАН, другие научные коллективы. Интересы вузовской науки по поручению Комитета по высшей школе в ней представляет Научно-методический центр по инновационной деятельности высшей школы при Тверском университете.

Нельзя не учитывать также, что до сих пор во многих регионах не решены вопросы координации деятельности в сфере науки и научного обслуживания на уровне местной администрации. Мы часто встречаемся с такими понятиями, как региональная политика в области агропромышленного комплекса, природопользования и экологии, народонаселения, социальной защиты, в меньшей степени, образования, но значительно реже в публикациях, в практической деятельности можно встретить примеры разработки и реализации региональной научно-технической политики, рассматриваемой в качестве приоритетной задачи территории.

Высшая школа и вузовская наука располагают необходимым научным потенциалом для того, чтобы принять в этой работе

*Н. П. МАКАРКИН*

**МОРДОВСКИЙ РЕСПУБЛИКАНСКИЙ ЦЕНТР  
ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И  
КУЛЬТУРЫ**

Университет в республике – это центр образования, науки и культуры, генератор и связующее звено общечеловеческих и национальных духовных ценностей. Аккумулируя через кадры, библиотеки, научно-педагогические коллективы и школы, образовательные программы и научные исследования достижения мировой и отечественной цивилизации, он становится очагом этой цивилизации, доступным народу, приобщающим молодые поколения к высшим ценностям науки и культуры.

Именно поэтому сложился принципиально новый подход к роли университетов в жизни региона. В мае 1991 года совместным постановлением Совета Министров Мордовской ССР и Государственного комитета РСФСР по делам науки и высшей школы был создан Мордовский республиканский межотраслевой центр образования, науки и культуры. В него вошли высшие учебные заведения республики, научно-исследовательские институты, научно-производственные объединения, предприятия и организации.

Республиканский центр предназначен для координации деятельности его субъектов в вопросах подготовки, переподготовки, повышения квалификации и использования в народном хозяйстве специалистов с высшим образованием, комплексного развития и рационального использования научного, интеллектуального потенциала, решения перспективных задач социально-экономического развития региона. Уставом центра предусмотрены права и взаимные обязательства его членов, структура, управление, финансово-хозяйственная деятельность. Центр получил статус юридического лица. Его высшим органом является конференция, которая принимает Устав, избирает ученый Совет центра. В обязанности ученого Совета входит:

- утверждение основных направлений деятельности;
- утверждение текущих и перспективных планов работы;
- контроль сметы расходов на научно-исследовательские и образовательные программы;

---

МАКАРКИН Николай Петрович, доктор экономических наук, профессор, ректор Мордовского университета

- рассмотрение вопросов подготовки и издания монографий, учебников, учебных пособий и другой научной и учебно-методической литературы;
- обсуждение и рекомендация научно-исследовательских работ для участия в конкурсах, проводимых Министерством науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации и Российской Академией Наук (РАН);
- представление кандидатур и поддержка ходатайств других вузов и НИИ для избрания в РАН и отраслевые академии, к присвоению почетного звания заслуженного деятеля науки, культуры и т. д.;
- объявление конкурсов и присуждение премий за лучшую научно-исследовательскую работу.

Ученый Совет избирает президиум и назначает директора центра, которые обеспечивают оперативное управление его деятельностью.

Положением и Уставом определены основные задачи центра.

1. В области образования:

- разработка и реализация программы формирования и развития республиканской системы народного образования;
- анализ состояния и научное прогнозирование потребностей в кадрах специалистов и перспектив развития высшей школы региона с учетом интересов Мордовии и Российской Федерации;
- осуществление координации в вопросах переподготовки кадров с высшим образованием в регионе;
- развитие инфраструктуры, повышение жизненного уровня и социальной защищенности вузовских коллективов;
- повышение общеобразовательного уровня молодежи, развитие сети нетрадиционных учебных заведений (гимназии, лицеи, колледжи), внедрение современных систем информатизации;
- определение перечня специальностей, по которым необходимо организовать профессиональную подготовку кадров для удовлетворения потребностей народов в развитии национальной культуры;
- формирование программ подготовки кадров национальной интеллигенции по всем направлениям деятельности вузов, включая подготовку специалистов высшей квалификации для научно-педагогической деятельности;
- предельное использование творческого потенциала вузов в научно-методическом оснащении современной национальной школы;
- организация авторских коллективов по созданию вузовских программ, учебников, учебных пособий по грамматике национальных языков, литературе, искусству, культуре, истории, географии, экологии, народному хозяйству, праву и другим направлениям жизнедеятельности народов республики, которые призваны определять национально-региональный компонент государственного образовательного стандарта.

2. В области науки:

– определение практических мер по развитию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, организации передачи для освоения в отраслях народного хозяйства результатов исследований и разработок в рамках республиканских и региональных программ;

– разработка вопросов комплексного экологического, экономического, социального, политического и духовного развития регионов Российской Федерации;

– изучение проблем, традиций и новаций развития национальных культур народов Поволжья;

– формирование систем непрерывного образования в университетских регионах Российской Федерации;

– разработка методологии формирования региональных программ повышения уровня здоровья населения;

– исследование обменных процессов в природе в целях создания экологически чистых биотехнологий в агропромышленном комплексе;

– оптимизация воздействия естественного и искусственного оптического излучения на живые организмы;

– разработка системы регионального экологического мониторинга;

– разработка композиционных материалов с заданными свойствами на основе местного сырья;

– разработка автоматизированных измерительных систем для неразрушающего контроля в современных технологиях;

– разработка и адаптация современных информационных технологий в интересах образования, науки, производства;

3. В области культуры:

– разработка и реализация концепции развития университетов как центров культуры в целом и национальной культуры в особенности;

– создание модели единой системы художественно-эстетического воспитания учащейся молодежи (детский сад – школа – вуз);

– активное развитие национальных отделений (групп) на факультетах, выпускающих кадры для профессиональной деятельности во всех сферах национальной культуры региона (национальные языки и литература, журналистика, история, культурология и т. п.);

– разработка и введение в учебные программы вузов художественного образования с обязательным изучением традиций национальной народной культуры (этнография, фольклор, музыка, кустарные промыслы и т. д.);

– разработка и осуществление мероприятий по этническому краеведению (паспортизация и восстановление памятников старины, изыскания документов, экспедиции по записи воспоминаний и изучению бытовых традиций, обрядов,

праздников) ;

– формирование предметно-эстетической среды обитания (архитектура, дизайн, экология) ;

– создание в учебных заведениях национально-культурной среды и колорита, способствующих приобщению к духовным национальным ценностям молодежи и населения республики в целом;

– создание в вузах профессиональных творческих коллективов по различным видам и жанрам искусства.

Центр и его структурные подразделения работают по планам, согласованным с Правительством Мордовской республики и Комитетом по высшей школе Миннауки России. В настоящее время Центр накапливает опыт по интеграции и развитию интеллектуального потенциала республики во имя цивилизованного развития ее народов – мордвы, русских, татар, представителей других этносов, проживающих на территории республики. Вместе с этим Центр организует работу по российским программам «Регионология», «Агрокомплекс», «Человек и свет».

На современном этапе Центр и Мордовский университет выступили с инициативой формирования целостной региональной межотраслевой научно-исследовательской программы «Мордовия», целью которой является интеграция интеллектуального потенциала на приоритетных направлениях реформирования общества во имя цивилизованного развития ее народа.

Основная идея программы – выработка научно-обоснованных предложений для создания условий, стимулирующих системное, взаимосвязанное экологическое, экономическое, социальное, политическое и духовное развитие народа республики, ее территории по стандартам лучших достижений современной культуры и цивилизации.

Программа открыта для участия не только ученых Мордовии, но и других научных центров, в том числе «ближнего» и «дальнего» зарубежья, с условием, что их разработки ориентированы на решение проблем развития республики. Предполагается утвердить эту программу не только ученым Советом центра, но и Правительством республики, согласовать ее с Комитетом по высшей школе Миннауки России и с президиумом РАН.

Завершается разработка системы положений о формировании республиканского Образовательного округа при ведущей научно-методической роли Мордовского университета. Во главе округа будут Попечительский совет, Исполнительная дирекция. Содержательный процесс реформирования и развития округа будут обеспечивать организационно-методический и научно-методический советы с соответствующими секциями.

Университет и возглавляемый им республиканский центр выступили инициаторами разработки Государственной программы возрождения и развития культуры народов республики.

На базе Мордовского университета в октябре 1991 года состоялась конференция «Университеты республик Российской Федерации как центры национальной культуры», а в мае 1992 года – Всероссийская научно-практическая конференция «Традиционное и новое в культуре народов России». Материалы

И. Л. НАУМЧЕНКО                    РЕГИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ:  
УПРАВЛЕНИЯ К                    ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
    ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННО-  
МУ                                    САМОУПРАВЛЕНИЮ

Реформирование и социально-экономическое развитие общества, как известно, определяется качественным обновлением и совершенствованием образования, являющегося целенаправленным процессом обучения и воспитания молодежи, духовного развития и подготовки ее к профессионально-трудовой деятельности.

В последние годы резко усилился разрыв между непрерывно нарастающим объемом необходимых человеку знаний, возможностями их получения и практического применения. Получилось так, что традиционные образовательные системы в значительной мере исчерпали себя, а появившиеся новые их типы (гимназии, лицеи, колледжи и др.) пока еще слабо организованы, плохо обеспечены материально и методически. Кроме того, трудности развития системы образования и управления ею усугубляются и тем, что сложившаяся в большинстве регионов страны разветвленная сеть учебных заведений (от дошкольных учреждений до высшей школы) не стала пока целостной региональной (республиканской, краевой, областной) системой.

Усложняется процесс организации и совершенствования образования в регионе и тем, что, имея в основном достаточно высокий статус самостоятельности, республика, например (а это еще в большей мере относится к краю, области), лишена оперативного простора в управлении собственными учебными заведениями, поскольку абсолютное большинство их – государственные учреждения. Больше того, в республике фактически **нет единого органа власти и лица, отвечающего за создание и функционирование именно такой, региональной, системы образования**. Действующие учебные заведения подчинены почти десятку министерств и ведомств Федерации и республики. Вот конкретный пример: три вуза

---

НАУМЧЕНКО Иван Леонтьевич, кандидат педагогических наук, заведующий сектором региональных систем образования НИИ регионаологии при Мордовском университете.

Мордовии (университет, педагогический институт, Саранский филиал Московского кооперативного института) подчинены трем российским министерствам и ведомствам.

Все это в значительной мере порождает дублирование содержания образовательных программ разных типов учебных заведений, а следовательно и подготовку специалистов (особенно на равнозначных факультетах университета и пединститута), вносит диспропорцию в систему их подготовки, вызывает крайне нежелательную в сложных условиях перехода к новой экономической политике трату бюджетных средств. Те же причины ограничивают преемственную связь в обучении учащихся и подготовке специалистов средней и высшей квалификации и вместе с тем затрудняют возможности профессионально-педагогического и научно-методического общения между преподавателями, ведущими в этих учебных заведениях однотипные дисциплины (языки и литературу, историю, математику, физику, химию, биологию и другие предметы). Недооценка такого общения – между учителями (преподавателями) и руководителями учебных заведений приводит к негативным последствиям как в организации учебного процесса, самостоятельной работы обучаемых, самообразования обучающих, так и в подготовке специалистов средней и высшей квалификации, переподготовке и повышения у них профессионально-педагогического мастерства.

Именно поэтому **объединение** в единой системе управления и самоуправления **государственных и общественных** систем образования способно стать тем организационным и научно-методическим оселком, на котором могли бы оттачиваться и совершенствоваться непрерывное образование и различные формы регионального самоуправления. Решение же этих задач, как мы полагаем, должно вестись на основе интеграции вертикальных (государственных) и горизонтальных (общественных) систем образования, включающих дополнительное и другие его виды, а также самообразование. Кстати сказать, Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации на 1992–1994 годы также называет такие важные принципы, как **регионализация** образования и создание условий для **развития негосударственных структур** в числе ведущих в перестройке образования.

К сожалению, в недавно принятом Законе Российской Федерации «Об образовании» вопросы регионализации и общественной направленности образования и тем более самоуправления явно недооцениваются.

Названные и многие другие причины несовершенства современной региональной системы образования заставили многих ученых-педагогов и практических работников серьезно задуматься над тем, как преодолеть эти просчеты, качественно улучшить содержание и методику обучения в разных типах

учебных заведений, повысить уровень подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов, чтобы в конечном счете привести образовательную практику в соответствие с запросами и финансовыми возможностями региона.

По нашему мнению, одним из наиболее значимых путей вывода республиканской системы из современного кризиса является **интеграция ныне действующих и создаваемых учебных заведений**. Данный вывод подкрепляется и конкретной практикой регионального образования. В частности, проведенное нами совместно с работниками органов народного образования Мордовии исследование среди учителей и старшеклассников школ десяти районов республики, а также анализ материалов республиканского статистического управления показывает, что только вузы Саранска (университет, пединститут, филиал Московского кооперативного института) и сеть функционирующих в Мордовии средних специальных и профессиональных учебных заведений способны на 80-85 процентов (а по подготовке учителей – на 100 процентов) обеспечить народное хозяйство республики специалистами, так сказать, собственного производства. А это значит, что автономное решение задач образования, на что ориентирует и Закон Российской Федерации «Об образовании» (статья 31), вполне допустимо. Правда, в законе речь идет о создании «Самоуправляемых школьных округов». Подобное решение данной задачи, видимо, не в полной мере обеспечит регионализацию системы образования – слишком ограничены возможности научно-методического обеспечения их работы. А вот создание **учебных округов** на базе вузов, прежде всего университетов, в системе региональных образовательных округов, пожалуй, и есть именно тот путь, который способен внести существенный вклад в научно-практическое решение задач перестройки образовательной системы. Другое дело, **какой** должна быть эта система? Полагаем, что условием ее создания и функционирования должна стать способность обеспечить высокое качество учебного процесса во всех типах учебных заведений; создать высокую степень устойчивости общеобразовательной и профессиональной подготовки обучаемых, последующей переподготовки и повышения квалификации специалистов.

Поиск и анализ различных образовательных структур помог ученым НИИ регионаологии, его сектора региональных систем образования и сотрудничавшим с ними работникам народного образования сделать выбор в пользу такой региональной модели, как **Мордовский республиканский образовательный округ**, рассматриваемый как научный и организационно-методический центр интеграции усилий образовательных структур региона и их руководителей на комплексное решение

задач обучения учащихся всех типов учебных заведений; подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов, руководящих работников и незанятого населения. Фундаментом такой интеграции в работе округа выступает объективная потребность непрерывного образования, вызвавшая необходимость замены традиционного принципа существующей познавательной практики «образование на всю жизнь» более цивилизованной практикой становления и развития личности – **«образование** (обучение, самообразование, повышение квалификации и т. п.) **через всю жизнь**», что, как известно, позволяет воплотить в жизнь гуманную народную мудрость: «Век живи – век учись!».

В плане реализации этой идеи в настоящее время завершена разработка модели организационной структуры и системы положений, раскрывающих задачи, содержание и направления деятельности образовательного округа. Модель и концепция этого округа обсуждены не только на страницах печати, но и на заседании Ученого совета Мордовского межотраслевого центра науки, образования и культуры. Одобрав эти материалы, Ученый совет своим решением от 3 июля 1992 года обратился к президенту Мордовии, Комитету по высшей школе Миннауки России и Министерству образования России с просьбой рассмотреть данные разработки на предмет внедрения их в Мордовской ССР.

Какова специфика названного округа? По существу разработчики этой модели предложили оригинальный вариант реформирования организационной структуры образовательной системы региона. Ведущей идеей, положенной в основу его формирования, является **переход** в образовательной практике региона от **государственного и государственно-общественного управления** к **общественно-государственному**, в котором органически сочетаются приоритетная роль общественного управления с государственным регулированием и поддержкой этой системы, повышается роль самоуправления в данной системе. Именно идея регионального самоуправления определила структуру этой модели и направления деятельности предлагаемого округа.

Модель представлена следующим образом. Возглавить образовательный округ может Попечительский совет, главной задачей которого является определение общей стратегии развития республиканской системы образования и ее ресурсного обеспечения. Попечительский совет как высшее звено образовательной системы округа и орган общественного управления его работой, заботясь о развитии всей инфраструктуры образования, опирается в своей разносторонней деятельности на Исполнительную дирекцию, обеспечивающую координацию взаимоотношений названного совета со всеми структурными компонентами округа в

организационно-методической и научно-исследовательской работе, а также с целью выполнения соответствующих функций контроля за их деятельностью.

Структурными звеньями самоуправления, на которые опирается Исполнительная дирекция в осуществлении своих координирующих функций, в образовательном округе являются:

во-первых, университет как центр координации научно-методической работы структурных подразделений округа и осуществления учебно-практической работы в заведениях созданного при нем учебного округа;

во-вторых, организационно-методические советы однотипных учебных заведений региона, в том числе директоров (руководителей, заведующих) дошкольных учреждений, общеобразовательных школ, училищ и техникумов, ректоров вузов. Главная их задача – **выработка** рекомендаций по целостному развитию учебных заведений и их горизонтальной интеграции. Из состава руководителей этих советов формируется Республиканский совет руководителей учебных заведений, который занимается вертикальной интеграцией системы образования региона;

в-третьих, научно-методические советы профессорско-преподавательского сообщества, обеспечивающие поддержку и совершенствование общего уровня образования и научную разработку его региональных систем. В состав данного блока входят советы:

– по воспитанию и развитию дошкольников и учащихся разных возрастов с секциями: развития личности учащегося на разных этапах его становления; воспитания учащихся средних учебных заведений; воспитание студентов вузов;

– по проблемам национального образования, включающий секции мордовских, русских и татарских школ;

– по экономическому образованию и предпринимательской деятельности, с секциями экономического и коммерческого образования;

– проблемный образовательный совет, в который входят секции подготовки молодежи к поступлению в вузы и техникумы; экологического образования и воспитания; самостоятельной работы и самообразования учащихся, специалистов; по профессиональной подготовке, повышению квалификации специалистов, высвобождаемых работников и незанятого населения;

– по научному и техническому творчеству молодежи, при котором могут создаваться различные секции по интересам и запросам населения.

В структуру образовательного округа включен и такой важный компонент, как совет по преподаванию учебных дисциплин. Совет представляет сообщество профессорско-преподавательского состава региона по «сквозным» учебным

предметам и академическим педагогическим проблемам, осуществляющее свою работу на преемственной основе и включающее преподавателей разных типов учебных заведений. В его состав входят секции: русского языка и литературы, мордовских языков и литературы, историко-обществоведческая, математическая, физическая, химическая, географическая, биолого-экологическая. Таким образом, названный совет призван обеспечить координацию научно-методической работы входящих в него секций, обеспечивая совершенствование методики и качество их работы.

**Первичными звенями самоуправления** в системе республиканского округа призваны стать **ученые и педагогические советы учебных заведений** и прежде всего **ученые советы вузов**, как объединения, имеющие на данном этапе развития региональной образовательной системы высокий уровень влияния на жизнедеятельность учебных заведений республики.

Видимо, координационным центром региональной системы образования, базой развертывания большинства структурных, прежде всего научно-методических, подразделений (советов и секций) округа должен стать университет с его большим научным потенциалом, материально-технической базой и достаточно подготовленным профессорско-преподавательским коллективом.

В целях оперативного развертывания практической работы названных выше структур составители модели образовательного округа, опираясь на помощь ученых вузов региона и работников органов образования республики, разработали положения, в которых определены задачи, сформированы принципы, раскрыты содержание и направления организационной, учебно-практической и научно-исследовательской деятельности соответствующих советов и секций.

Поскольку в основу формирования Мордовского республиканского образовательного округа, как отмечено выше, положено общественно-государственное управление, разработан также механизм самоуправления, обеспечивающий возможности наиболее оптимального внедрения всех его компонентов в образовательную практику региона. При этом содержание такого самоуправления рассматривается как в системе взаимоотношений с более высокими органами (руководящими инстанциями), так и с подчиненными им структурными подразделениями образовательного округа. Например, анализ самоуправленческой деятельности Попечительского совета дан под углом зрения его взаимоотношений как с правительством, соответствующими министерствами и ведомствами республики, так и с подчиненной ему Исполнительной дирекцией, университетом как центром научно-методического обеспечения работы округа, другими вузами, НИИ Мордовии и т.п. Соответственно при разработке механизма деятельности Исполнительной дирекции показаны особенности ее взаимоотношений с Попечительским советом, университетом, министерствами и ведомствами, другими структурными компонентами образовательного округа. Аналогично раскрыт механизм взаимодействия соответствующих советов и секций.

инфраструктуры – коммерциализации детских садов и яслей, учреждений образования и т.д. Отмена бюджетного финансирования, дотаций в этой сфере, включение этих расходов в доходы населения (в их «потребительскую корзину», минимальный потребительский бюджет) в условиях отсутствия цивилизованных рыночных отношений, постоянного сужения потребительского рынка ничего, кроме развала этих элементов социальной инфраструктуры, по-видимому, не дадут: включенные в доходы населения (в заработную плату, например) выплаты на социальные цели будут «съедены» ростом цен на потребительские товары.

Наши замечания, думаем, нисколько не умаляют достоинства проделанной работы. Интерес к данному изданию велик. Он усиливается тем, что нижегородская программа, как говорится, «пошла», основные ее положения поддержаны многими регионами, руководителями республик и областей, входящих в ассоциацию «Большая Волга». В частности, в самой Нижегородской области уже осуществлена идея выпуска областного займа, учрежден и первый в России межрегиональный земельный банк (кредиты под залог земли, покупка-продажа земли и другие функции). Создается инвестиционный банк с уставным капиталом в 700 млн. рублей. На очереди создание хлебных банков, которые сделают самих жителей собственниками того, что закупается на стороне в их интересах.

Подводя итог, можно сказать, что хотя полностью книга еще не издана, но тенденции обнаружены, желания регионов учтены. Работа будит мысль, толкает на поиск новых решений. Одним словом, пролог состоялся.

Н. М. ФЕДОТОВ, кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник, зав. сектором  
экономики региона НИИ регионологии

В. А. ЛЫЧАГИН, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры экономической теории

Вородовские ученые-участники первого номера журнала приняли участие члены редакционно-издательского совета НИИ регионалогии при Мордовском университете: Е. А. Абрамова — научный сотрудник сектора теоретических проблем, А. И. Мартынов — заместитель директора НИИ Мордовской Академии наук, В. А. Наумченко — заведующий сектором региональных систем образования, В. А. Нежданов — заведующий сектором социальной экологии, С. В. Полутин — заведующий сектором региональных проблем и проблем образования в регионах. Научным редактором Межнациональных изданий Морд. Ун-та, Ольников — заведующий сектором формирования и тиражирования монографий и альманахов Академии наук Мордовии, Сухарев — и редактор СМИ и научно-исследовательского центра Мордовии, Чиняева — заведующая сектором проблем регионов и национальных проблем НИИ регионального образования, преподавателей, аспирантов и студентов университетов и педагогических вузов.

# РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-  
публицистический  
журнал

## Учредители:

Комитет по высшей  
школе Миннауки  
России

Научно-исследователь-  
ский институт регионо-  
логии при Мордовском  
университете

издается

1992 г.

1 раз

квартал

Журнал  
с октября

Выходит

в

1  
1992

## С О Д Е Р Ж А Н И Е

### 3 Поздравление редакции журнала

### 4 Регионология и современная региональная политика в Российской Федерации

### НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

10 МЕДВЕДЕВ Н. П. Федеративный  
договор  
и органы власти в российском  
государстве

### ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

17 ГУСЛЯННИКОВ В. Д. Закладывая осно-  
вы рыночной экономики

### ЭКОНОМИКА РЕГИОНА

25 ВИКАНОВ И. Ф. Экономическое  
обеспе-  
чение трудовой сбалансированности  
сельских территорий региона в  
переход-  
ный период

### ЭКОЛОГИЯ РЕГИОНА

32 САФОНОВ В. Н., ЯМАШКИН А. А. Регио-  
нальная система экологического  
монито-  
ринга: проблемы и перспективы

36 Экономика и политика в России.  
Нижегоро-  
дский пролог/Г. Явлинский, А.  
Мельни-  
ков, Б. Немцов и др. — Нижний  
Новгород,

- 46 Современная региональная политика в области высшего образования.** Информация с заседания Коллегии Комитета по высшей школе Миннауки России
- 50 СУВОРИНОВ А. В.** Региональные аспекты развития вузовской науки
- 58 МАКАРКИН Н. П.** Мордовский республиканский центр образования, науки и культуры
- 62 НАУМЧЕНКО И. Л.** Региональные системы образования: от государственного управления к общественно-государственному самоуправлению

**Редакколлегия:**

А. И. СУХАРЕВ  
(главный редактор)  
И.Ф. ВИКАНОВ  
Д. В. ДОЛЕНКО  
С. П. ЕВДОКИМОВ  
В. В. КОНАКОВ  
Н. П. МАКАРКИН  
Н. П. МЕДВЕДЕВ  
М. В. МОСИН  
С. В. ПОЛУТИН  
(зам. главного редактора)  
А. В. СУВОРИНОВ  
Н. В. ЧИНЯЕВА  
(ответственный секретарь)  
П. В. ШИЧКИН  
В. А. ЮРЧЕНКОВ

**68 Издано в Мордовском университете**

Технический редактор Н. В. Чиняева  
Над номером работали: Е. И. Долгаева,  
И. А. Махоркина, Е. Г. Скворцова

Сдано в набор 5.10.92. Подписано к  
печати 22.10.92. Формат бумаги 70x100  
1/16. Бумага типографская №2. Гарнитура  
Таймс. Усл. печ. л. 5,53. Усл.-изд. л.  
5,98. Усл. кр.-отт 6,03. Тираж 2000

Адрес редакции: 430000 Саранск, ул.  
Пролетарская, 61

тел. 4-26-94

Набрано в НИИ регионаологии при Мордовском университете. 430000, Саранск, ул.

Пролетарская, 61

Отпечатано в типографии «Красный  
Октябрь» Министерства печати и  
информации Мордовской ССР.  
430000, Саранск, ул. Советская, 55-а