ISSN 0131—5706

Научно-публицистический журнал

2/1996



ГЕОПОЛИТИКА РОССИИ

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический
журнал

Учредители:

Государственный комитет
Российской Федерации по
высшему образованию

Министерство науки и
технической политики
Российской Федерации

Научно-исследовательский
институт регионологии при
Мордовском университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

2 (№15)

1996

СОДЕРЖАНИЕ

3 Концепция современной региональной политики в Российской Федерации

Проблемы федерализма

11 **Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации.** Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. №803 г. Москва

27 **О практике разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и перспективах развития российского федерализма.** Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе от 8 апреля 1996 г.

31 **Л.Ф.Болтенкова, И.Г.Лавриненко.** К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов

41 **В.В.Алехин.** Вопросы законотворческой деятельности республики как субъекта Российской Федерации

Образование: региональный аспект

51 **О мерах по повышению социального статуса работников образования и здравоохранения.** Указ Президента Российской Федерации от 7 июня 1996 г. № 833 г. Москва

52 Обращение участников IV съезда Российского союза ректоров к Президенту, Правительству и Федеральному Собранию — парламенту Российской Федерации, политическим партиям и движениям, научной и педагогической общественности

55 **Состояние и перспективы высшего образования в России.** Резолюция IV съезда Российского союза ректоров высших учебных заведений

62 **Опыт и пути совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации.** Семинар-совещание. Адлер, 28—29 мая 1996 г.

74 Итоговые материалы рейтинга вузов по направлениям образования

Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество

83 **О доктрине развития российской науки.** Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №884 г. Москва

85 **О государственной поддержке интеграции высшего образования и фундаментальной науки.** Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 903 г. Москва

Редколлегия:

А. И. СУХАРЕВ
(главный редактор)
В. Н. АЛИМПИЕВ
И. Ф. ВИКАНОВ
Е. В. ГЛАЗКОВА
(ответственный секретарь)
Д. В. ДОЛЕНКО
С. П. ЕВДОКИМОВ
В. В. ИВАНОВ
В. В. КОЗИН
(заместитель главного редактора)
В. В. КОНАКОВ
И. Г КОСИКОВ
Г Ф. КУЦЕВ
Н. П. МАКАРКИН
Н. П. МЕДВЕДЕВ
М. В. МОСИН
Ю. А. НОВИКОВ
С. В. ПОЛУТИН
О. И. ПРУДНИКОВ
А. В. СУВОРИНОВ
П. В. ШИЧКИН
Ю. Н. ЮДИНЦЕВ
В. А. ЮРЧЕНКОВ

© «Регионология», 1996

86 Интервью первого заместителя министра науки и технической политики Российской Федерации А.Г.Фонотова газете «Поиск»

89 Материалы заседания Совета Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам. Сочи, 28 мая 1996 г.

93 **О научной деятельности и региональной научно-технической политике Новосибирской области.** Закон от 20 апреля 1995 г.

99 **А.Н.Тихонов.** Научные исследования в вузах России: реальность и перспективы

103 **К.И.Плетнев.** Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество: современное состояние и перспективы развития

113 **В.Л.Белоусов.** Региональная государственная экспертиза в сфере научно-технической и инновационной деятельности

Теоретические проблемы регионологии

121 **Ю.Д.Дмитревский, В.А.Ланцов, Е.В.Песоцкая.** Ресурсный потенциал и типология малых и средних городов

Экономика региона

129 **Е.В.Любимова.** Государственное регулирование экономического механизма функционирования региональных электроэнергетических систем

138 **Т.И.Чучаева, Е.Н.Ивенин, Ю.В.Сажин.** Анализ состояния конкурентной среды на товарных рынках Республики Мордовия

Этнология и демография региона

145 **А.И.Карьгин.** Финно-угорский мир: проблемы и перспективы развития

153 **Е.В.Балановская, В.С.Иноземцева, С.Д.Нурбаев, А.В.Перепелов, А.Н.Петрин, Т.Е.Руденская, В.Ф.Ситников.** Региональные особенности наследственных заболеваний нервной системы

Экология региона

161 **О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию.** Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. №440 г. Москва

171 **А.А.Пакина.** Некоторые аспекты создания целостной системы особо охраняемых природных территорий

Провинциальная культура

176 **Н.В.Шишова.** Социокультурная динамика приазовских городов в XVIII—XIX вв.

185 ***Рецензии***

193 ***Конференции, встречи, дискуссии***

201 ***Новые книги***

КОНЦЕПЦИЯ СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Опубликован Указ Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина от 3 июня 1996 г. № 803, которым утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации (тексты этих документов напечатаны в настоящем номере нашего журнала). Россия обрела концепцию государственной региональной политики. Предстоит напряженная работа по реализации этого основополагающего документа, отражающего взаимодействие интересов страны в целом, субъектов Российской Федерации и их зарубежных партнеров.

Пути реализации современной государственной региональной политики Российской Федерации четко определены в предвыборной программе действий на 1996—2000 годы Б.Н.Ельцина «Россия: человек, семья, общество, государство», в ее специальном разделе «Развитие федерализма и региональная политика». Приводим текст этого раздела программы:

«Новой России досталось тяжелое наследство в области территориального устройства. Управление страной было жестко централизовано, каждую мелочь в жизни региона и города, села и колхоза приходилось согласовывать или решать в Москве. Интересы регионов были полностью подчинены общегосударственным целям, а если между ними возникали противоречия, то интересами регионов без колебаний пренебрегали. Между тем страна по мере своего развития и роста становилась слишком сложной по своей территориальной структуре, и в последней четверти столетия жесткая централизация управления стала тормозом для развития общества.

После падения тоталитарного государства центробежные силы вырвались наружу. Они привели к развалу СССР, а затем стали угрозой целостности России. Ее руководству был брошен двойной вызов: надо было срочно реконструировать унитарную форму государственности и одновременно бороться с распадом самого государства. Ответом на оба эти вызова стал реальный федерализм.

Что такое для меня реальный федерализм?

Это территориальная форма демократии; демократизация общественной жизни в России требует федерализации отношений между Центром и регионами.

Это строгое разграничение функций и собственности между федеральной и региональными властями, но это не «развод» между ними, а залог тесного сотрудничества на благо всех граждан России.

Это все большая передача властных функций и средств для их выполнения из Центра в регионы вместе с ответственностью за реализацию функций и использование средств.

Федерализм — это залог целостности государства, так как регионам незачем стремиться к отделению от России, если им уже гарантировано самостоятельное развитие.

В то же время федерализм — это способ построения единого государства, а не конфедерации, потому что здесь предусмотрены специальные меры защиты против разрыхления федерации в некий союз самостоятельных государств.

Наконец, **федерализм — это гибкое сочетание трех уровней власти:** федерального, регионального и местного, где особая роль отведена местному самоуправлению, без которого нет ни самого федерализма, ни подлинной демократии.

Несмотря на огромные препятствия и опасности, мы сумели в исторически короткий срок создать каркас добротной федеративной государственности.

Начинать пришлось с того, чтобы отвести угрозу распада государства, угрозу «югославизации» России. Именно на это был нацелен Федеративный договор 1992 года, который снял остроту проблемы. Уже в 1993 году удалось закрепить достигнутое в новой Конституции, и в 1994 году угроза территориального распада России была полностью преодолена. Мы могли приступить к следующим задачам. В том же году укрепилась бюджетная дисциплина и началось внедрение бюджетного федерализма. С 1995 года в регионах развернулась работа над уставами (региональными конституциями) и открылась перспектива создания стройной системы российских основных законов во главе с основным законом России. С этого года началось выравнивание статусов субъектов Федерации посредством заключения двусторонних договоров с исполнительными властями регионов.

Сегодня хорошо видно, что только так, шаг за шагом, и только в такой последовательности можно было от унитарного государства, стоявшего на грани территориального распада, перейти к прочной Федерации. Любой другой вариант развития грозил стране потрясениями с непредсказуемыми последствиями.

Вижу следующие главные задачи развития федерализма на ближайшие годы.

Во-первых, надо завершить размежевание полномочий и

собственности между центральной и региональными властями. Этот процесс уже успешно идет с помощью двусторонних договоров. Но размежевание — не самоцель. За ним обязательно должно последовать развитие кооперации, широкого сотрудничества между ветвями власти по вертикали. К этому надо готовиться уже сейчас.

Во-вторых, предстоит заново выстроить федеральную властную вертикаль взамен той, которая состояла из губернаторов, назначавшихся Президентом. Ведь федеральные органы работают не в безвоздушном пространстве, они располагают в регионах широкой сетью учреждений, которые решают задачи в рамках полномочий Федерации. Для слаженной их работы на территориях им нужна координирующая структура, и она будет создана.

В-третьих, предстоит продолжить отладку законодательной деятельности в субъектах Федерации, завершить законодательное оформление российского федерализма. Придется решать проблему несоответствия между федеральной Конституцией и основными законами субъектов Федерации.

Резкие различия между регионами по уровню развития и благосостоянию населения расшатывают экономическое и социально-политическое единство страны. **Поэтому региональная политика всегда будет в числе главных направлений моей политической деятельности.**

Еще в апреле 1993 года я выдвинул главные цели региональной государственной политики: благосостояние граждан, целостность государства, территориальная справедливость.

В 1994 году была разработана региональная стратегия России, на базе которой Правительство в 1995 году создало и приняло официальную государственную региональную политику, а в начале 1996 года — программу помощи депрессивным районам. В ближайшее время будут утверждены Основные положения региональной политики, которые становятся ориентиром для государства[1].

Наша региональная политика построена на новых принципах. Она нацелена на повышение благосостояния граждан и осуществляется не приказами, а мерами по стимулированию или сдерживанию различных общественных процессов в зависимости от того, какие из них сочтены полезными для общества, а какие — нежелательными.

---

[1]Программа Б.Н.Ельцина опубликована в мае, а Основные положения региональной политики в Российской Федерации утверждены указом Президента России в июне 1996 г.

Основная цель региональной политики — поддержание и утверждение социальной справедливости, а чисто экономические региональные проблемы лучше решит рынок. Это новое для нас дело, и отладка региональной политики наверняка будет идти непросто, требуя постоянного и пристального внимания государственных органов.

Ныне мы вышли на новый этап, когда требуются официальные документы, конкретные меры воздействия на определенные территории, конкретные программы региональной деятельности государства. Эта деятельность многообразна, но в ней я выделяю три главных направления: помощь «проблемным» территориям (в том числе депрессивным районам), развитие средств коммуникации и разработка федеральных программ регионального развития России.

«Проблемные» территории, прежде всего депрессивные и слаборазвитые, получат помощь государства. Жители каждого уголка России должны быть уверены, что страна придет к ним на помощь, если они окажутся в беде.

Но помощь эта должна не продлевать кризис, а преодолевать его за счет структурной перестройки хозяйства, переобучения рабочей силы, модернизации инфраструктуры, помощи желающим переехать в другие регионы людям и т. д. При этом к числу «проблемных» территорий могут быть причислены не только субъекты Федерации, но и отдельные их части, а если такие части разных субъектов соседствуют друг с другом, то из них будут создаваться **единые федеральные округа** для непосредственного оказания федеральной помощи.

В рамках этой программы особого внимания заслуживают приграничные территории. Следует раз и навсегда успокоить их жителей: существующие границы меняться не будут, никто не продаст и не сдаст в аренду российскую территорию, не допустит ее заселения иностранцами. Но важнее другое: районы эти должны стать нашими воротами в мир.

Самый ценный ресурс развития приграничных районов — удобство связей с иностранными соседями, участие в международном разделении труда. Для использования этого ресурса они нуждаются в дополнительных правах в области внешнеэкономической деятельности, облегчении процедуры посещения сопредельных стран.

Чем выше будет уровень экономического и социального развития приграничных территорий, тем прочнее будет здесь российский суверенитет. Ему угрожают не связи приграничных территорий с соседними государствами, а экономический упадок этих территорий.

Совершенствование транспорта и связи. Эта проблема есть во всех странах, но в нашей гигантской стране она вырастает в проблему первостепенной политической важности, от которой напрямую зависит целостность самого государства. Ни в одной стране мира нет таких расстояний, как в нашей; ни в одной стране мира вы не увидите железнодорожный столб с числом километров более 11 тысяч — а ведь это больше четверти длины земного экватора! Преодоление таких расстояний становится экономически непосильным для многих людей и для перевозки многих товаров. И ситуацию, при которой родители годами не могут увидеть своих детей, живущих в другом регионе, а молодежь — свою страну, нельзя признать нормальной.

Вот почему развитие государством транспорта и связи я считаю ключевым инструментом региональной политики. В стратегическом плане основной упор будет сделан на коренную модернизацию транспорта и связи для кардинального удешевления этих средств и роста их эффективности, а также на выравнивание уровней инфраструктурной оснащенности всей территории страны. Однако создание крупных транспортных проектов — дело долгое, а уже сегодня транспортная проблема стала критической для многих наших регионов, особенно для Дальнего Востока, Восточной Сибири, Арктики. Значит, придется пойти на временное субсидирование транспортных издержек экономики и жителей этих регионов. Это очень дорого, но делать надо, если мы не хотим, чтобы обширные районы нашей страны обезлюдели или превратились в отсталые окраины.

Федеральные программы регионального развития. Федеральные власти России нуждаются в общем, концептуальном видении путей развития не только страны, но и ее регионов, места каждого региона в территориальном разделении труда, в социально-политической и культурной жизни страны. Теперь, когда мы решили самые насущные задачи, время таких разработок пришло.

Приходится признать, Государство российское в большом долгу перед жителями многих регионов. Именно оно несет полную ответственность за то, что структура их экономики приобретала порою уродливый характер. Ведь не местные жители, а именно государственные плановые органы распоряжались тамошним хозяйственным строительством, именно из Москвы следовали жесткие указания, что именно строить в данном месте и чего не строить, что субсидировать и кого сюда завозить. Руководство России не вправе сегодня списывать все трудности

на то, что они порождены ошибками предшественников, и уклоняться от собственной ответственности.

Вот почему нам нужны сегодня **федеральные программы развития российских регионов.** В них будет отражена точка зрения федеральной власти на то, какое направление в развитии данного района отвечает интересам страны в целом. Именно это направление государство будет поддерживать своими субсидиями, льготами и другими мерами. Такие программы станут лоцманами государственной региональной политики.

Новые программы будут нацелены на среднесрочную перспективу (10—12 лет) и рассчитаны на то, что государственные инвестиции привлекут в 4—5 раз больше частных отечественных или иностранных капиталовложений, чтобы на государственный бюджет ложилось не более четверти будущих расходов по осуществлению программ. Первым примером может служить программа развития Дальнего Востока, рассчитанная на гигантские инвестиции — около 370 трлн рублей на десятилетнюю перспективу.

Но дело не только в инвестициях. Ключевая проблема — создание в регионе особо благоприятного инвестиционного климата, а в этом решающая роль принадлежит государственному регулированию. Здесь многое зависит от субъектов Федерации, межрегиональных ассоциаций и муниципальных властей. Нельзя допустить иждивенческих настроений, надежды на федеральный бюджет без всякого проявления активности на местах. Только местная инициатива сдвинет дело с мертвой точки.

Субъекты Федерации, многие из которых больше средней европейской страны, должны проводить свою «внутреннюю» региональную политику, ведь внутри любого субъекта Федерации есть свои ареалы подъема, депрессии и кризиса. Федеральная же власть готова предоставить регионам помощь в создании такой региональной политики: поделиться финансами, договориться о совместных проектах, создать правовые условия.

Планируя и реализуя региональную политику государства, необходимо помнить, что **Россия — великая северная держава.**

По нашей территории проходит почти половина Северного полярного круга Земли, и на Северный Ледовитый океан приходится больше половины наших морских границ. Освоение Арктики — это одна из самых славных страниц нашей истории, и недаром имена папанинцев, О.Ю.Шмидта, да и само слово «полярник» пользуются в нашем народе глубоким уважением. Российский Север — наша главная кладовая ресурсов, залог нашей экономической самостоятельности и богатства.

Однако распорядиться этой кладовой непросто. У нас слишком долго господствовало представление будто освоение Севера равнозначно его заселению. Ни в одной стране мира нет таких громадных заполярных городов, как Воркута или Норильск, где в крайне суровых условиях живут сотни тысяч людей, в том числе десятки тысяч пенсионеров.

Сегодня уже начался отток жителей с Севера. Здоровый сам по себе, этот процесс все же внушает немалую тревогу. Его надо ставить под строгий государственный контроль и опеку.

Быстрый массовый отток жителей угрожает обезлюдением обширных частей нашей страны, дестабилизирует всю социальную жизнь Севера. Он сопряжен с громадными материальными потерями для переселенцев. А ведь это люди, которых государство поманило на Север большой зарплатой и льготами (а то и просто насильно загнало в сталинские лагеря).

Страна в большом долгу перед северянами, и поэтому в самое ближайшее время **наша региональная политика будет оснащена крупномасштабной программой социально-экономической реконструкции российского Севера.** Должное место в этой программе займет и государственная помощь коренным народам Севера, которые находятся сегодня в тяжелейшем положении»[2]

* * *

Избрание Б.Н.Ельцина президентом Российской Федерации на очередной срок является гарантией последовательной реализации новой региональной политики.

Принципиально важно, чтобы органы государственной власти Федерального центра и субъектов Российской Федерации сосредоточили внимание на законодательном обеспечении и практической реализации цивилизованного федерализма в нашей стране.

Вероятно, в течение 1996—1997 годов будет завершена работа по подготовке и подписанию договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Не следует упрощать сложность этого процесса, тем более сводить его к формальному обозначению намерений. При этом важно иметь в виду, что понятие «разграничение» имеет условный смысл, так как конструктивность договорного процесса прежде всего содер-

---

[2]Ельцин Б.Н. Россия: человек, семья, общество, государство: Программа действий на 1996—2000 годы. М., 1996. С.98—103.

жится не в «разводе» предметов ведения и полномочий, а в сотрудничестве, в интеграции потенциалов, взаимодействии интересов.

Видимо, целесообразно на базе или вместо многочисленных соглашений между исполнительными органами государственной власти федерального центра и субъектов Федерации организовать разработку и принятие федеральных программ комплексного экономического и социального развития всех российских регионов — субъектов Российской Федерации.

Цивилизованный федерализм как основа современной государственной региональной политики — это универсальная система гармоничного взаимодействия целого и его частей во всех сферах жизни общества и государства. При этом, соблюдая общие конституционные «правила игры», важно не встать на путь единообразия, так как субъекты Федерации по своим природным и социальным условиям «асимметричны».

Новая государственная региональная политика не только результат предшествующей творческой работы, но и стимул для развития научных исследований, новых дискуссий, экспериментов, обмена опытом.

Редколлегия журнала «Регионология» намерена и впредь уделять приоритетное внимание фундаментальным проблемам новой региональной политики, становления цивилизованного федерализма в устройстве России.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 3 июня 1996 г. № 803
г. Москва

ОБ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях укрепления государственности в Российской Федерации, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного развития регионов Российской Федерации и обеспечения роста благосостояния населения, руководствуясь статьей 80 Конституции Российской Федерации, **п о с т а н о в л я ю:**

1. Утвердить прилагаемые Основные положения региональной политики в Российской Федерации.

2. Рекомендовать федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации использовать Основные положения региональной политики в Российской Федерации при решении задач социально-экономического развития регионов Российской Федерации, повышения действенности экономических реформ, обеспечения роста благосостояния населения, а также развития федерализма и местного самоуправления.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.

Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:

обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;

обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов;

выравнивание условий социально-экономического развития регионов;

предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;

приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;

максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;

становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

2. РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Сохранение и укрепление единства и правового пространства Российского государства во многом зависит от успешного

формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2.1. Развитие федеративных отношений

Преобразование российской государственности предполагает последовательную реформу федеративного устройства страны, реализацию в полном объеме его конституционных основ.

Эти задачи включают в себя:

защиту и обеспечение интересов Российской Федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности Российского государства;

децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением;

выравнивание реальных прав и компетенции субъектов Российской Федерации;

осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России;

реальное обеспечение действия прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства;

четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению.

Одними из важнейших положений региональной политики в Российской Федерации являются:

децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти. Эти меры будут способствовать повышению эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечению стабильности развития и укреплению единства Российского государства;

обеспечение действия принципа равноправия субъектов Рос-

сийской Федерации между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти с учетом специфики каждого из них путем достижения реального конституционно-правового равенства субъектов Российской Федерации, соблюдения прав и интересов субъектов Российской Федерации в ходе подготовки и принятия правовых актов федеральных органов государственной власти.

Следует совершенствовать законодательный процесс таким образом, чтобы мнение субъектов Российской Федерации учитывалось на этапе разработки концепций законопроектов.

Чрезвычайно важно обеспечить соответствие норм конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В этих целях необходимо определить порядок приведения действующих и вновь принимаемых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Механизмом такого приведения должна стать функционирующая независимая судебная власть, способная оперативно и непредвзято рассматривать споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Особая роль здесь принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, для повышения эффективности работы которого следует законодательно определить порядок реализации его решений.

2.2. Роль местного самоуправления в развитии федеративных отношений

Важную роль в региональной политике призвано играть местное самоуправление. Дополняя комплекс отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реформа местного самоуправления завершает построение целостной системы власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации.

Основной задачей органов местного самоуправления является обеспечение комплексного решения вопросов обслуживания населения и достижение тем самым политической и социальной стабильности в регионе посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Определение компетенции местного самоуправления должно исходить из принципа дополнительности, предусматривающего

возложение субъектом Российской Федерации и Российской Федерацией на органы местного самоуправления такого количества полномочий, которое они в состоянии выполнить. При этом только действительно самостоятельные, независимые в организационном, финансовом, правовом отношении органы местного самоуправления способны успешно осуществлять региональную политику, учитывающую потребности населения.

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Провозглашенное Конституцией Российской Федерации многообразие форм собственности, новое геополитическое положение России радикально изменили критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов, размещения отдельных предприятий. Повышение уровня самостоятельности регионов требует совершенствования экономических, и прежде всего бюджетных, взаимоотношений с федеральным центром.

Это обусловливает необходимость корректировки целей и задач региональной политики на обозримый период.

3.1. Цели и задачи региональной экономической политики

Главная цель предстоящего десятилетия — стабилизация производства, возобновление экономического роста в каждом из регионов России, повышение на этой основе уровня жизни населения, создание научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мире.

В связи с этим усилия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть сконцентрированы на решении следующих задач:

укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;

содействие развитию и углублению экономической реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;

сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;

достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;

развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и другие);

стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов Российской Федерации;

оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;

разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и другие);

совершенствование экономического районирования страны.

Одним из главных условий реализации перечисленных задач региональной политики является обеспечение единства экономического пространства страны, которое определяется общностью государственного руководства, денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных институциональных структур.

При этом территориальное разделение труда и производственная специализация хозяйства регионов Российской Федерации должны обеспечиваться следующими методами:

модернизация структуры хозяйства индустриально развитых районов на принципах экономики постиндустриального типа;

содействие развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические системы;

обеспечение условий для привлечения ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию и эксплуатации предприятий в слаборазвитых районах, а также к развитию производств, в продукции которых заинтересована российская экономика;

привлечение инвестиций регионов России и иностранных государств, заинтересованных в развитии общероссийской инфраструктуры и ее включении в систему мировых коммуникаций;

обеспечение государственного регулирования цен на про-

дукцию естественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики, выравнивающего условия хозяйственной деятельности в различных районах страны.

3.2. Методы и формы реализации региональной экономической политики

Решение задач территориального развития требует совершенствования механизма реализации региональной экономической политики. Дальнейшее развитие должны получить такие методы и формы государственного воздействия, как прогнозирование и программирование.

При разработке общероссийских прогнозов и программ особое место должно быть отведено региональному аспекту. Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие им определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общероссийского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы.

В проектах долгосрочных и среднесрочных прогнозов и программ должны быть отражены вопросы совершенствования региональной экономической политики, в том числе возможные изменения экономического механизма федеративных отношений (межбюджетные отношения, распределение полномочий по налоговой системе, вопросы управления собственностью и использования природных ресурсов и другие).

Важнейшими исходными пунктами должны стать прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных рынков, оценка финансовых и других ресурсных возможностей регионов, выявление путей и средств активизации собственного потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Среди форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов. Перечни таких федеральных целевых программ, подлежащих проработке, должны определяться при подготовке общероссийских концепций и программ на среднесрочную и долгосрочную перспективу и входить в состав этих документов.

Учет регионального аспекта должен стать необходимым зве-

ном выработки и проведения политики структурной перестройки экономики. В качестве основных форм ее реализации наряду с федеральными целевыми программами развития регионов и отраслей с долевым государственным финансированием должны использоваться такие формы, как:

участие государства в наиболее эффективных инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации;

размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;

поддержка наукоемких производств и развитие высоких технологий;

содействие активизации международных экономических связей регионов Российской Федерации;

создание условий для формирования свободных экономических зон и технополисов в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру;

содействие малому и среднему бизнесу.

Ведущим в области совершенствования финансовых и налоговых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления должен стать курс на последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью необходимо закрепить за субъектами Российской Федерации постоянные и достаточные финансовые, и прежде всего налоговые, источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов.

Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных обеспечить развитие собственными силами.

Для реализации задач региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере необходимо обеспечить:

бездефицитность бюджетов большинства субъектов Российской Федерации путем изменения налоговой системы;

законодательное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления по осуществлению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных статей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;

возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта Российской Федерации;

сбалансированность бюджетов всех уровней, а также согласованные между Российской Федерацией и ее субъектами соответствующие расчетные принципы и методы;

право — в пределах автономных финансовых ресурсов — самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;

контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

3.3. Государственное регулирование международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Российской Федерации

Целями региональной политики в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации являются:

использование региональной политики в области международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации для обеспечения внешнеполитических и внешнеэкономических интересов Российской Федерации на международной арене;

реализация внешнеполитической линии Российской Федерации и ее международных обязательств, согласованность действий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выполнении международных договоров и соглашений;

учет интересов субъектов Российской Федерации при разработке концепции внешней политики Российской Федерации, подготовке и заключении международных договоров Российской Федерации;

содействие субъектам Российской Федерации в освоении опыта деятельности в области внешних связей, их активному вхождению в международное сотрудничество и участию в проектах и программах международных организаций, связанных с региональным развитием;

поддержка внешнеэкономической деятельности российских регионов, способствующей их экономическому развитию и улучшению условий жизни населения;

развитие культурного сотрудничества и гуманитарных связей на региональном уровне, расширение контактов и поддержка соотечественников за рубежом;

содействие установлению тесных связей между регионами России и государствами — участниками Содружества Независимых Государств;

широкое участие представителей субъектов Российской Федерации в общеевропейском сотрудничестве региональных и местных властей.

Механизмы реализации целей региональной политики в области внешних связей включают:

государственную поддержку программ регионального развития субъектов Российской федерации, предусматривающих укрепление экспортного потенциала и становление импортозамещающих производств;

совместную координацию Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;

обеспечение государственной поддержки деятельности субъектов Российской Федерации по развитию внешних связей;

создание условий для улучшения инвестиционного климата и эффективного привлечения иностранных капиталовложений в экономику Российской Федерации;

оказание содействия в подготовке для регионов квалифицированных кадров в различных областях международных и внешнеэкономических связей.

4. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Региональные особенности процессов социального развития требуют адекватного отражения при формировании системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов Российской Федерации и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности.

4.1. Задачи региональной социальной политики

Большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В решении крупномасштабных и острых социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти, в том числе в проведении активной государственной политики, направленной на:

противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения;

предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах;

сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее «бедных» и наиболее «богатых» регионах;

регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами;

содействие развитию и совершенствованию системы образования на региональном уровне во взаимодействии с федеральной системой высшего и послевузовского образования;

оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.

Особое место в региональной социальной политике занимают проблемы демографии. Их решение должно включать в себя:

регулирование миграционных процессов с учетом стратегических задач развития регионов и их геополитического положения, сдерживание оттока населения из северных и восточных районов страны;

регулирование потоков вынужденных мигрантов и беженцев, создание условий для их рационального размещения на территории Российской Федерации;

осуществление мер экономического и социального характера, направленных на увеличение продолжительности жизни и естественного прироста населения в регионах России.

4.2. Региональная политика в области повышения уровня жизни населения

Важнейшие задачи региональной политики — создание прочной основы для повышения уровня жизни населения, государственная поддержка малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу.

Основным элементом социальной политики является поэтапное повышение уровня минимальных государственных гарантий — минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

Главными целями региональной политики в области доходов являются:

обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан России;

стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации.

Субъектам Российской Федерации, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, необходимо дополнительно выделять государственные ресурсы, величина которых должна определяться с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.

В целях минимизации отрицательных последствий расслоения общества региональная политика должна быть ориентирована на:

совершенствование налоговой системы путем постепенной отмены налогов на средства, направляемые организациями на потребление, при одновременном усилении налоговой нагрузки на индивидуальные, особенно сверхвысокие, доходы и имущество физических лиц;

расширение прав субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов оплаты труда на основе региональных соглашений между объединениями профсоюзов, работодателями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

введение на региональном уровне системы страхования заработной платы на случай неспособности работодателей выполнять обязательства по оплате труда.

4.3. Региональная политика в сфере занятости

Важнейшим условием повышения уровня жизни граждан России является сохранение относительной стабильности в сфере занятости.

На ближайший период основными задачами региональной политики в сфере занятости являются:

перевод высвобождаемых работников на предприятия развивающихся отраслей, организация профессиональной подготовки кадров для новых прогрессивных производств;

защита трудовых прав работников несостоятельных предприятий, эффективная поддержка граждан, потерявших работу, их профессиональная переориентация.

В долгосрочной перспективе главным направлением региональной политики в сфере занятости является создание новых рабочих мест в развивающихся отраслях, в потребительской сфере, а также в организациях рыночной инфраструктуры.

Основная нагрузка в реализации мероприятий по повышению занятости населения ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Региональная политика в этой сфере заключается в регулировании процесса высвобождения рабочих мест в тех регионах, где в силу структурных особенностей хозяйственного комплекса или изменения государственной экономической политики складывается особенно острая ситуация с занятостью населения, для изменения которой местных сил и возможностей недостаточно. Федеральные органы государственной власти должны активно участвовать в осуществлении мероприятий в сфере занятости в районах концентрации государственных организаций, относящихся к отраслям естественных монополий и военно-промышленного комплекса.

В регионах с высоким уровнем социальной напряженности необходимо контролировать процесс банкротства убыточных организаций, прибегая в случае необходимости к их целевой поддержке путем выдачи льготных кредитов на развитие производства, дотации на выплату минимальной заработной платы. Особое внимание следует уделять организациям, являющимся основой жизнедеятельности населения малых и средних городов.

В слаборазвитых районах, где ситуация осложняется наличием избытка трудовых ресурсов, необходимо оказывать поддержку развитию мелкотоварного производства как в городской, так и в сельской местности, стимулировать малое предпринимательство в сфере услуг и в агропромышленном комплексе.

4.4. Региональная политика в сфере обеспечения экологической безопасности

В сфере обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в условиях развития рыночных отношений

на федеральном и региональном уровнях основными направлениями региональной политики являются:

экологически обоснованное размещение производительных сил;

экологически безопасное развитие промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;

рациональное использование природных ресурсов;

предупреждение возникновения противоречий в экологически неблагоприятных регионах Российской Федерации между развитием производительных сил и сохранением экологического равновесия;

предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;

обеспечение естественного развития экосистем, сохранение и восстановление уникальных природных комплексов при решении территориальных проблем;

совершенствование управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

5. РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНО-ЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Характерной особенностью Российской Федерации является то, что она представляет собой одно из крупнейших в мире многонациональных государств. Народы России различаются по численности, социально-профессиональной структуре, типу хозяйственно-культурной деятельности, языку, особенностям материальной и духовной культуры, конфессиональной принадлежности.

В практическом плане национальная политика представляет собой систему мер, направленных на обновление и дальнейшее эволюционное развитие национальной жизни всех народов России в рамках федеративного государства, а также на создание равноправных отношений между народами страны, формирование демократических механизмов разрешения национальных и межнациональных проблем.

Региональная политика в области национально-этнических отношений должна обеспечивать:

1) в государственно-правовой сфере:

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

создание правовой и нормативной базы для урегулирования национальных отношений;

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

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

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

2) в духовной сфере:

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

равные права народов при любых формах их самоопределения;

предотвращение и мирное урегулирование межнациональных конфликтов;

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

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

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

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

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

сохранение исторического наследия русской культуры, создание в обществе атмосферы уважения к ее достижениям, дальнейшее развитие многовековых традиций культурного взаимодействия, в частности межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монголь-

ской и иных культур, в рамках общего евразийского этнокультурного пространства;

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

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

6. Нормативная правовая база региональной политики

Законотворческий процесс в сфере региональной политики должен быть направлен на гармонизацию отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Конституция Российской Федерации создает для этого необходимые предпосылки, являясь основой для разработки механизма регулирования федеративных отношений.

Приоритет в этой сфере должен быть отдан законодательному разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы, землепользование, бюджетное устройство и налоговое регулирование, обеспечение социально-экономических прав граждан, не должно осуществляться на индивидуальной основе, а также обеспечению соответствия конституций (уставов), законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным и федеральным законам. Общие правила, установленные федеральными законами, могут конкретизироваться применительно к экономическим, национальным и иным особенностям регионов различными соглашениями и договорами между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

«Российская газета». 1996. 11 июня.

8 апреля 1996 г. в Государственной Думе прошли парламентские слушания «О практике разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и перспективах развития российского федерализма».

Вниманию читателей предлагается краткий обзор материалов слушаний.

О ПРАКТИКЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Слушания проводились Государственной Думой совместно с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по инициативе комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике и комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике. На слушания были приглашены депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, руководители законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, представители Администрации Президента и Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, научно-технических, научно-исследовательских и других учреждений, общественных объединений и организаций.

Слушания открыл заместитель Председателя Государственной Думы **С.Н.Бабурин**.

Затем слово было предоставлено Председателю комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике **Л.А.Иванченко**, который определил цель слушаний как обобщение уже имеющейся и постоянно развивающейся практики договорных отношений, законодательного обеспечения разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Л.А.Иванченко поднял также проблему выработки целей государственной стратегии регионального развития, среди которых — ликвидация фактического, юридического, социально-экономического неравенства субъектов Российской Федерации, обеспечение геостратегических и геополитических интересов России в сфере регионального развития.

Указав на наличие 12 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, Л.А.Иванченко сообщил, что в данном направлении ведется работа еще с 13 субъектами Федерации. При этом он указал на необходимость упорядочения и законодательного регулирования этого процесса. Выявляя причины возникновения практики подписания подобных договоров и соглашений, докладчик отметил, что ни Конституция Российской Федерации, ни федеральные законы не в состоянии учесть особенности каждого из 89 субъектов Федерации. Договоры же дают возможность подойти дифференцированно к каждому субъекту РФ, в равной степени учитывая при этом интересы как его, так и государства в целом. По словам Л.А.Иванченко, необходимость такого компромисса очевидна, ибо это один из самых надежных путей снятия социального напряжения. Докладчиком была поднята и проблема вступления этих договоров в юридическую силу и введения их в действие.

Одним из факторов создания «дееспособного» федерализма, по мнению Л.А.Иванченко, являются рациональные межбюджетные отношения центра и регионов Российской Федерации. При этом необходима целенаправленная налоговая политика, осуществляемая общим центром. Кроме того, должна быть «рассекречена» практика предоставления регионам налоговых льгот, льготных кредитов и т.п.

В заключение докладчик затронул вопрос создания механизма обеспечения соответствия конституций (уставов) республик, законов, иных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ, а также эффективного механизма разрешения споров и привлечения к ответственности каждой из сторон федеративных отношений.

С содокладом выступил Председатель комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике **А.П.Сычев**. Он, в частности, сказал, что сохранение и развитие российской государственности является одним из важнейших достижений и одновременно одной из важнейших задач современной России. Попытки построения Федерации в истории России были и раньше. Но они, как отмечал в своих работах известный русский правовед И.А.Ильин, заканчивались неудачно. Тем не менее А.П.Сычев высказал убеждение, что на современном этапе развития российской государственности альтернативы федеративному устройству государства практически нет. Краеугольным камнем современной

федеральной политики он назвал нахождение оптимального баланса отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, сочетание мирового опыта построения федеративного государства и учета специфики государственных и национальных особенностей России. Причем, по мнению А.П.Сычева, развитие федерализма в Российской Федерации может базироваться только на основе принципа равноправия составляющих ее субъектов.

Выступающий отметил также, что в России с подписанием договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ стало фактом наличие не только конституционного, но и так называемого договорного права. Более того, для заключивших договор сторон он имеет, по существу, высшую силу. В то же время докладчик выразил убеждение, что сначала должен быть закон, а потом на его основе — договор и что необходимость принятия специального федерального закона о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов назрела давно. С другой стороны, А.П.Сычев отметил, что подобные договоры и соглашения заключаются не столько потому, что это позволяет учесть специфику субъектов Российской Федерации, сколько для того, чтобы восполнить пробелы Конституции РФ и федерального законодательства.

В заключение А.П.Сычев сказал, что первым шагом на этом сложном пути должно стать внесение изменений и дополнений в Конституцию РФ на основе обобщения опыта договорного регулирования и законотворчества субъектов Российской Федерации. Выступающий предложил также оказывать правовую помощь субъектам Федерации, что, по его мнению, позволит обеспечить единство законодательной политики и предупреждать издержки регионального законотворчества.

Затем выступили **В.Н.Лысенко, Ю.А.Тихомиров, М.Г.Сабиров** и **С.М.Шахрай**. Их выступления отразили основные взгляды на проблему развития федерализма в России. Выступающие от регионов лишь присоединялись к той или иной точке зрения. Так, по мнению В.Н.Лысенко, договорный процесс в сегодняшнем виде является временным явлением, связанным с переходом России от унитарного государства к федеративному. М.Г.Сабиров, наоборот, считает, что это не временная политическая мера, а правовая норма, заложенная в учредительных документах Российской Федерации. Кроме того, если В.Н.Лысенко полагает, что многие договоры не соответствуют Конституции РФ, то С.М.Шахрай убежден, что можно спорить по частным вопросам,

но в целом схема договоров соответствует Конституции РФ.

Складывается впечатление, что на парламентских слушаниях состоялась словесная борьба между «сепаратистским», «имперским» и «федералистским» направлениями. Различия между представителями второго и третьего направлений сводятся к тому, что первые пытаются сохранить ту политико-экономическую асимметрию, которая всегда существовала в российской истории во взаимоотношениях между регионами и центром, при этом восстановив жесткий централизм в управленческих делах, а вторые пытаются отстоять в России оправдавшие себя в других странах модели федеративного устройства государства, базирующиеся на добровольности и равноправии. В свою очередь, «сепаратисты» используют элементы названных направлений. При этом следует иметь в виду, что они успешно применяют теорию федерализма в своих целях, в то время как «федералистам» позаимствовать у них нечего. Что касается имперских тенденций, то они традиционно сильны в России. Но где та разумная черта, за которой они начинают работать на сепаратизм? Такой вопрос возникал неоднократно во время дискуссии на слушаниях.

К сожалению, парламентские слушания завершились без видимой удачи для их организаторов. Подготовленные ими рекомендации так и не были приняты, а комитетам было предложено учитывать в работе предложения, услышанные в ходе выступлений.





К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Л.Ф.БОЛТЕНКОВА И.Г.ЛАВРИНЕНКО

Точкой отсчета практики разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации является 31 марта 1992 г., когда был подписан Федеративный договор. Его подписали, с одной стороны, представители федеральных органов государственной власти, с другой — представители органов власти республик; краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; автономных округов и автономной области. Договор вместе с дополнительными протоколами стал неотъемлемой частью Конституции Российской Федерации.

Вторым шагом на пути развития взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ мог стать принятый Верховным Советом РФ в августе 1993 г. Закон Российской Федерации «О механизме реализации Федеративного договора». Однако Верховный Совет РФ не успел его опубликовать до «прерывания его деятельности» известным Указом Президента РФ №1400 от 21 сентября 1993 г., и закон не вступил в силу.

Вторым фактическим и достаточно радикальным шагом на этом пути стало принятие новой Конституции РФ 12 декабря 1993 г., которая развила и в чем-то унифицировала основные положения Федеративного договора, повысив статус краев, областей

БОЛТЕНКОВА Любовь Федоровна, доктор юридических наук.

ЛАВРИНЕНКО Игорь Григорьевич, аспирант кафедры политического права Московского государственного университета.

и доведя его по формальным признакам до уровня республик в составе Российской Федерации: право формировать свои законодательные (представительные) органы государственной власти, нормативно-правовую базу и т.п. Однако, поскольку Конституция РФ не может охватить все нюансы взаимоотношений между центром и регионами, в ней была предусмотрена возможность заключения дополнительных договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий (ч.3 ст.11, ч.2 и 3 ст.78). 15 февраля 1994 г. эта возможность стала реальностью: был подписан первый договор подобного рода — «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Следует отметить, что Татарстан не участвовал в подписании Федеративного договора, а в декабре 1993 г. на его территории референдум по принятию новой Конституции РФ не состоялся. Поэтому может создаться впечатление, что это вынужденный шаг со стороны федеральных органов. И только после подписания в июне 1994 г. подобного договора с Кабардино-Балкарией, а в августе 1994 г. — с Башкирией стало возможным говорить о том, что процесс разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ перешел на новую ступень развития. Более того, в январе 1996 г. были подписаны договоры с тремя областями: Свердловской, Калининградской и Оренбургской.

В этой связи следует отметить, что Указом Президента РФ от 20 июля 1994 г. №1499 была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Указом №370 от 12 марта 1996 г. Президент РФ утвердил специальное Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Учитывая это, видимо, следует ожидать «обвального» подписания новых договоров и соглашений, имея в виду количество субъектов РФ.

Само по себе подписание подобных договоров и соглашений проводится в рамках Конституции РФ. При этом и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов РФ преследуют свои цели, имея вполне законные, с точки зрения формального права, интересы. Однако **порядок подписания и содержание** договоров, а также **порядок вступления в силу** соглашений к ним могут и должны быть подвергнуты критическому анализу.

В первую очередь следует отметить общее уязвимое место этих договоров — **правомочность должностных лиц, подписавших их.** Все названия договоров (впрочем как и сам текст) содержат в себе упоминания «органов государственной власти Российской Федерации» и «органов государственной власти субъектов Российской Федерации». На деле же договоры подписывались должностными лицами, представляющими лишь некоторые органы государственной власти. Так, во всех случаях со стороны Российской Федерации договор подписывался Президентом РФ и, кроме договоров с Бурятией, Краснодарским краем и Свердловской областью, Председателем Правительства РФ. Что касается субъектов РФ, то здесь иная картина. От республик договор подписывали президент и председатель правительства (премьер-министр), кроме договора с Бурятией, где Президент одновременно является Председателем Правительства. Исключением также является договор с Удмуртией, подписанный Председателем Государственного Совета (парламента) и Председателем Правительства республики. От краев и областей в трех случаях из четырех подписи под договорами ставили только глава администрации или губернатор (договор со Свердловской областью), и лишь в одном случае (договор с Калининградской областью) помимо главы администрации договор подписал Председатель областной Думы.

Таким образом, Федеральное Собрание, которое является органом государственной власти Российской Федерации и предметы ведения и полномочия которого разграничиваются данными договорами, так же как и предметы ведения и полномочия Президента РФ и Правительства РФ, оказывается если не исключенным из договорного процесса, то совершенно очевидно ущемленным в правах. В таком же положении оказываются и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ (кроме Удмуртии и Калининградской области). Однако подписание ими договоров еще ни о чем не говорит, поскольку законодательный орган — орган коллегиальный и один из депутатов (пусть даже председатель)

не вправе сужать или расширять полномочия всего органа.

Аналогично следует указать на тот факт, что Президент РФ, президенты республик (губернатор области) и главы исполнительных органов государственной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ своим решением изменяют полномочия законодательных органов государственной власти, тогда как Конституция РФ допускает это только по отношению к органам исполнительной власти и то только **в виде передачи полномочий, но не предметов ведения** (ч.2, 3 ст.78). Кроме того, исходя из ст. 78, передача полномочий должна оформляться не договором, а соглашением.

К сожалению, Конституция РФ ничего не говорит о порядке введения в действие договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, предусмотренных ч. 3 ст. 11 Конституции РФ. Соответствующий федеральный закон тоже до сих пор не принят. Однако данный пробел в праве еще не дает оснований действовать в нарушение других правовых норм, закрепленных в Конституции РФ, и в первую очередь принципа разделения власти. В подобных ситуациях в юридической практике принято поступать по аналогии с уже действующим законодательством, и наилучшим вариантом в данном случае было бы использование порядка, предусмотренного для международных договоров, т.е. их ратификации Федеральным Собранием и законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Более того, иного пути легитимизации данных договоров просто не существует.

Следует также указать еще на одну характерную для всех рассматриваемых договоров ошибку — **разграничение отдельных предметов ведения и полномочий,** отнесенных ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации. Это, на наш взгляд, еще одно прямое нарушение Конституции РФ. Договорное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ возможно в сфере совместного ведения (ст.72 Конституции РФ). Что же касается предметов ведения и полномочий Российской Федерации, то здесь мы будем иметь скорее **не разграничение, а передачу предметов ведения и полномочий.** Это фактически размывает основы Федерации. По Конституции РФ как будто есть предметы ведения и полномочия Российской Федерации (ст.71), а исходя из договоров, нет. Субъекты РФ, подписавшие договоры, счи-

тают их для себя превыше федеральной Конституции.

Иногда **предметы ведения и полномочия, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, включаются в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов,** например обеспечение режима пограничных зон (п.2 ст.4 договора с Северной Осетией); защита государственной и территориальной целостности (п.2 ст.III договора с Татарстаном; п. 3 ст.4 договора с Северной Осетией, п.«г» ст.4 договора с Кабардино-Балкарией; п.2 ст.4 договора с Башкортостаном); координация бюджетно-финансовой, денежно-кредитной и ценовой политики (п.6, 8 ст.III договора с Татарстаном; п.19 ст.4 договора с Северной Осетией; п.7 ст.4 договора с Башкортостаном); вопросы конверсии (п.3 ст.III договора с Татарстаном; п.22 ст.4 договора с Северной Осетией; п.5 ст.4 договора с Башкортостаном; абзац 7 п.2 ст.2 договора с Удмуртией; п.«г» ст.4 договора со Свердловской областью; п.«а» ст.1, п.«а» ст.2 договора с Оренбургской областью); установление порядка реализации высвобождаемого военного имущества (абзац 6 п.2 ст.2 договора с Удмуртией; п.«г» ст.2 договора со Свердловской областью; п.«е» ст.1 договора с Калининградской областью); функционирование предприятий оборонного комплекса (абзац 7 п.2 ст.2 договора с Удмуртией, п.«г» ст.2 договора со Свердловской областью); координация (руководство) разработки и производства вооружений и военной техники на территории республики (п.3 ст.III договора с Татарстаном; п.5 ст.4 договора с Башкортостаном); размещение воинских частей и военных объектов на территории республики (п.5 ст.4 договора с Башкортостаном); вопросы продажи оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества (п.3 ст.III договора с Татарстаном); общие и коллизионные вопросы гражданства (п.4 ст.III договора с Татарстаном; п.4 ст.4 договора с Башкортостаном); банковское дело (п.«е» ст.4 договора с Кабардино-Балкарией); разработка (и утверждение) федеральных программ (п.«б», «в» ст.1 договора с Бурятией; ч.3 ст.2 договора с Удмуртией; п.«б» ст.2, п.«б» ст.3 договора с Краснодарским краем; п.«б» ст.2, п.«б» ст.3 договора с Оренбургской областью); координация деятельности по вопросам геодезии, метеорологической службы, исчисление времени (п.10 ст.III договора с Татарстаном); координация управления общими энергетической системой, магистральным, железнодорожным, трубопроводным, воздушным и водным транспортом, связью, информационными системами (п.12 ст.III договора с Татарстаном); обеспечение режима беспрепятственного и беспошлинного

передвижения транспорта, грузов и продукции по воздушным, морским, речным, железнодорожным и шоссейным путям, а также по трубопроводному транспорту (п.13 ст.III договора с Татарстаном; п.9 ст.4 договора с Башкортостаном); вопросы таможенной политики (таможенного дела) (абзац 9 п.2 ст.2 договора с Удмуртией; п.«г» ст.1 договора с Калининградской областью); содействие внешнеэкономической деятельности субъектов РФ (п.«и» ст.1 договора с Калининградской областью).

Кроме того, в некоторых договорах **исключительные полномочия Российской Федерации входят в перечень полномочий субъекта РФ**, например осуществление помилования лиц, осужденных судами республики (п.5 ст.II договора с Татарстаном; п.11 ст.3 договора с Башкортостаном); участие в международных отношениях, установление отношений с иностранными государствами и заключение с ними соглашений (п.11 ст.II договора с Татарстаном); создание национальных банков (п.12 ст.II договора с Татарстаном; п.15 ст.3 договора с Башкортостаном); вопросы конверсии (п.14 ст.II договора с Татарстаном); вопросы республиканского гражданства (п.8 ст.II договора с Татарстаном; п. «к» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией; п.10 ст.3 договора с Башкортостаном); введение на территории республики чрезвычайного положения (п.«х» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией).

Что касается **полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов,** то они также часто **включаются в перечень полномочий субъекта РФ,** например обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (п.1 ст.II договора с Татарстаном; п.«ж» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией; п.1 ст.3 договора с Башкортостаном); вопросы адвокатуры и нотариата (п.3 ст.II договора с Татарстаном); правовое регулирование административных, семейных, жилищных отношений, а также отношений в области охраны окружающей среды и природопользования (п.4 ст.II договора с Татарстаном); вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, а также государственными предприятиями, организациями, другим движимым и недвижимым государственным имуществом (п.6 ст.II договора с Татарстаном, п.5 ст.3 договора с Башкортостаном); система государственных органов, порядок их организации и деятельности (п.7 ст.II договора с Татарстаном; п.«г» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией; п.2 ст.3 договора с Башкортостаном); поддержание (обеспечение) законности и правопорядка, осуществление мero-

приятий по обеспечению общественной безопасности (п.6 ст.3 договора с Северной Осетией; п.«з» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией; п.8 ст.3 договора с Башкортостаном); охрана памятников природы, истории и культуры (п.13 ст.3 договора с Северной Осетией); внешнеэкономическая деятельность (п.«н» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией); вопросы здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта (п.«п» ст.3 договора с Кабардино-Балкарией); формирование и использование республиканского фонда драгоценных металлов и драгоценных камней (п.«ж» ст.1 договора с Якутией).

Таким образом, можно сделать вывод, что заключаемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий в той или иной степени противоречат Конституции РФ. Безусловно, подобные вопросы относятся к ведению Конституционного Суда РФ, но некоторые замечания можно сделать и на научно-аналитическом уровне.

Особенностью современного договорного процесса является то обстоятельство, что появление ныне действующих договоров обусловлено положениями конституций республик, предусматривающими заключение таких договоров как условие вхождения в состав Российской Федерации или как механизм взаимоотношений с ней. Впрочем, и здесь есть нюансы. Так, Республика Татарстан объявила себя субъектом международного права, суверенным государством, ассоциированным с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения (ст.61 Конституции Республики Татарстан). Несколько иначе, но в том же русле, решается этот вопрос в Конституции Республики Саха (Якутия), в которой определяется, что республика — это суверенное государство, основанное на праве народа на самоопределение. Характерно, например, что «Республика Саха (Якутия) часть принадлежащих ей суверенных прав добровольно и на основе Федеративного договора передает **на определенный срок** (выделено нами — *Л.Б.*) в ведение федеральных органов государственной власти РФ» (ст. 39). В самом же договоре между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) п.«ж» ч.1 ст.1 закрепляет право формирования в республике фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, что может привести к накоплению валютных средств, достаточных для введения собственной обеспеченной валюты и выхода из состава РФ. А так как в Конституции Республики Саха (Якутия) весьма двусмыслен-

но формулируется правовой статус республики, запись о самоопределении может подразумевать и отделение от Российской Федерации.

Кроме того, реальную возможность такого поворота событий могут представлять межправительственные соглашения (кстати, широко не публикуемые) о разделе государственной собственности. Передача достаточного объема крупных предприятий в государственную собственность субъектов РФ (что нередко происходит) может послужить основой для создания их материальной независимости от Федерации. Достоверное прогнозирование в этой области осложняется тем, что чаще всего заключение таких соглашений носит кулуарный характер и не подвластно контролю со стороны законодательных (представительных) органов, а также общественности.

В любом случае в настоящее время сложилась ситуация, при которой Конституция РФ не действует в полной мере на части территории России, например ст. 71 и 72 для субъектов РФ, подписавших отдельные договоры с Российской Федерацией. С другой стороны, налицо передача путем заключения договоров субъектами РФ некоторых «невыгодных» по той или иной причине (например, дорогостоящих) полномочий Российской Федерации. В целом же следует указать на тот факт, что подобные договоры ставят субъекты РФ в неравноправное положение, а это противоречит принципу федерализма, закрепленному в ст. 5 Конституции РФ. По большому счету ч. 1 ст. 5 Конституции РФ означает следующее: если какой-либо субъект РФ тем или иным способом (договором, соглашением, указом Президента РФ, федеральным законом и т.п.) расширит свои права, то это автоматически распространяется на остальные субъекты РФ. В реальности этого, конечно, не происходит.

Нельзя не отметить еще одну тенденцию, прослеживаемую в российском нормотворчестве. Она направлена на централизацию власти путем принятия указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ нормативно-правового характера, причем по вопросам не только исключительного ведения Российской Федерации, но и отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и даже по таким, которые субъекты РФ вправе регулировать самостоятельно (например, указы Президента РФ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. № 1969, «О государственных должностях Российской Федерации» от 11 января 1995 г. № 32, постановление Пра-

вительства РФ «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» от 3 июня 1995 г. № 550 и др.).

Что касается Совета Федерации, то он избежал явных ошибок в этом вопросе, однако, видимо, и потому, что за все время своей деятельности уделял ему недостаточно внимания. Конечно, объясняется это прежде всего слабой законодательной активностью Государственной Думы. До сих пор, например, законодательно не определен механизм реализации совместных полномочий Российской Федерации и ее субъектов; не утверждены общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти; не приняты законы о порядке изменения конституционно-правового статуса субъектов РФ, о принятии и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ и др. Главное же, исходя из темы нашего анализа, на законодательном уровне не определен порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, нет оснований говорить о сколько-нибудь серьезном развитии российского законодательства в этой сфере.

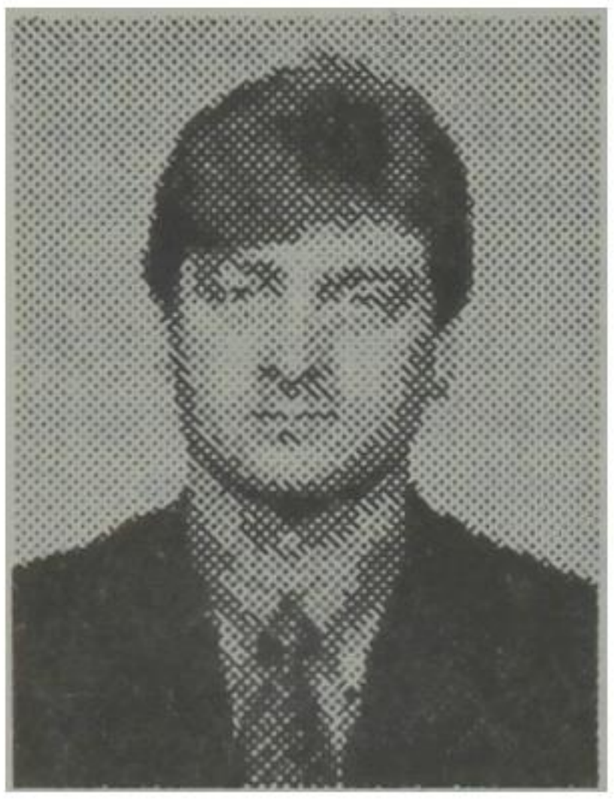
Действительно бурное развитие законодательства наблюдается в субъектах РФ. Региональный уровень в настоящее время обгоняет федеральный. Принимаются конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты, в том числе по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, налицо две взаимопереплетающиеся тенденции: суть одной из них — развитие положений Конституции РФ в рамках ее основ путем заключения договоров, суть другой — ревизия этих положений. Безусловно, в этом процессе наблюдаются не только чисто субъективные, но и объективные подходы, обусловленные во многом сложным экономическим, политическим положением и иными причинами. Кроме того, Конституция РФ не совершенна. Поэтому не следует удивляться, что реальная жизнь по-другому расставляет акценты в решении возникающих проблем. Тем более существующую ситуацию не следует рассматривать как идеальную. Наличие внутренне противоречивого права вряд ли будет способствовать стабилизации политического и социально-экономического положения страны и, более того, может пагубно отразиться на целостности государства, особенно если учитывать его федеративный характер.

Для выхода из данной ситуации можно предложить ряд радикальных мер. Федеральному Собранию РФ в самое ближайшее время необходимо разработать и принять федеральный

закон о порядке заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, и соглашений о взаимной передаче осуществления части своих полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. В этом законе нужно предусмотреть конкретную форму заключения таких договоров и соглашений: ратификацию договоров Федеральным Собранием РФ, обязательное опубликование договоров и соглашений, парламентский контроль за данным договорным процессом и т.д. Необходимо выработать единые подходы к правовому регулированию взаимоотношений, закрепляемых заключаемыми договорами, которые способствовали бы укреплению федерализма и российской государственности при соблюдении интересов как субъектов РФ, так и государства в целом.

Целесообразно также образовать совместную парламентско-правительственную комиссию с участием представителей Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ для разработки федерального конституционного закона о внесении изменений и дополнений в гл. 3 — 8 Конституции РФ по вопросам федеративных отношений. При работе над данным законом следует учесть новые тенденции в развитии федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.



В.В.АЛЕХИН

ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Образовавшийся в стране правовой вакуум, когда нормы Конституции СССР уже не действовали, а Конституция России еще не была принята, обусловил процесс активной законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Беря инициативу в свои руки, они пытались самостоятельно решать насущные проблемы государственного строительства. Принятие Конституции Российской Федерации дало новый положительный импульс законотворческой деятельности субъектов РФ. Так, за один год деятельности Государственного Собрания Республики Мордовия (январь 1995 г. — январь 1996г.) проведено 9 сессий, на которых было рассмотрено более 270 вопросов, принято 230 постановлений и 44 республиканских закона, из них 10 конституционных.

В 1995 г. перед республикой в качестве первоочередной стояла задача реформирования системы органов государственной власти, которая в значительной мере и определила направленность деятельности Государственного Собрания. Им был принят целый ряд законов, обеспечивающих функционирование органов государственной власти республики. Это законы «О Регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия», «О комитетах и комиссиях Государственного Собрания Республики Мордовия», «О Конституционном Собрании Республики Мордовия», «О референдуме Республики Мордовия», «О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Мордовия, других актов, принятых Государственным Собранием Республики Мордовия». Кроме того, вносились изменения в Закон Республики Мордовия «Об органах государственной власти Республики Мордовия». Закономерным завершением процесса реформирования органов государственной власти и местного само-

---

АЛЕХИН Валерий Владимирович, заведующий юридическим отделом аппарата Государственного Собрания Республики Мордовия.

управления в республике стали разработка и принятие новой Конституции Республики Мордовия[1].

Значительное внимание Государственное Собрание уделяло и другим сферам правового регулирования. Так, по вопросам, касающимся бюджета, было принято 7 законов, налогообложения — 4 (среди них законы «О сельскохозяйственном налоге», «О налоге с продаж», «О мерах по обеспечению учета доходов (прибыли) юридических и физических лиц для целей налогообложения»), борьбы с преступностью — 2 (в том числе закон «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью»), а также законы «О торговле и организации оказания услуг в Республике Мордовия», «О государственной службе в Республике Мордовия», «О Совете безопасности Республики Мордовия», «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Республики Мордовия» и др.

Первый год работы нового реформированного представительного и законодательного органа власти, несомненно, принес депутатскому корпусу не только первый опыт профессиональной законотворческой деятельности, но и осознание того, как ответственна и многогранна эта деятельность, какие серьезные проблемы стоят перед законодателями. Законотворческая работа Государственного Собрания Республики Мордовия в 1995 г., которую в целом можно оценить положительно, не была лишена существенных недостатков, отмечаемых в деятельности не только представительных органов субъектов Федерации, но и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Это связано, на наш взгляд, прежде всего с молодостью парламентаризма в России.

Одной из ключевых задач законотворческой деятельности является обеспечение обоснованности законов и иных нормативных актов, т.е. их соответствия реальным тенденциям общественных отношений, а также ресурсам общества, В частности, законодательство республики должно развиваться в соответствии с ее реальным экономическим и финансовым состоянием, закрепленным законом «О бюджете Республики Мордовия». Это явилось причиной того, что Государственное Собрание Республики Мордовия в качестве обязательного требования к законопроектам установило в законе «О Регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия» внесение финансово-экономического обоснования для проектов, предполагающих уменьшение доходов или увеличение расходов бюджета и внебюджетных фондов Республики Мордовия. Но, как показывает опыт, этого явно недостаточно для того, чтобы

в республике не появлялись реально недействующие из-за финансовой необеспеченности законы. Примером этого может служить внесение Правительством Республики Мордовия проекта закона «О социальных гарантиях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Цель данного проекта, несомненно, благородна — установить для названной категории льготы, сверх предусмотренных федеральным законодательством. К сожалению, финансово-экономическое обоснование проекта не дало вразумительного ответа на вопрос: где взять средства для финансирования предлагаемых льгот? Возможно, в дальнейшем будет необходимо в законе «О Регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия» четко указать, что должно представлять собой и содержать финансово-экономическое обоснование и кем составляться. Кроме того, целесообразно внести в Регламент уточнение, что вместе с проектами, предусматривающими увеличение расходов или уменьшение доходов бюджета, одновременно вносится проект закона «О внесении изменений в Закон «О бюджете Республики Мордовия».

Проблема качества законов — одна из существенных в ходе проведения правовой реформы. Качество законов, их соответствие объективным закономерностям развития общественных отношений во многом определяет их действенность, влияние на жизнь общества. Необходимым условием действенности законов является соблюдение требований юридической культуры и техники, призванных обеспечивать четкость, ясность, определенность текста законов, их внутреннюю логику.

В современных условиях повышению качества законов должно, на наш взгляд, способствовать восстановление практики планирования правотворчества, которая получила развитие в 70-е гг. Этот процесс уже начался. Свидетельство тому — принимаемая второй год подряд Советом Государственного Собрания Республики Мордовия программа законопроектной работы, определяющая в соответствии с предложениями субъектов законодательной инициативы перечень проектов для рассмотрения в текущем году, субъект законодательной инициативы, ответственный за сроки их внесения и рассмотрения в Государственном Собрании.

Программа законопроектной работы Государственного Собрания на 1996 г. достаточно объемна. Всего предполагается рассмотреть 53 законопроекта, из них 6 внесены Главой Республики Мордовия, 26 — Правительством Республики Мордовия, 6 — Федерацией профсоюзов Республики Мордовия, 1 — Советами депутатов, 14 — Государственным Собранием Республики

Мордовия; по вопросам бюджета, внебюджетных фондов и налогам — 8 проектов, государственному строительству — 12, экономическим вопросам — 10, социальным — 14, местного самоуправления — 6 и другим вопросам — 3.

По сравнению с прошлым годом значительно увеличился блок социальных вопросов в основном за счет законодательных инициатив Федерации профсоюзов и Правительства Республики Мордовия (проекты законов «О государственной молодежной политике», «О коллективных договорах и соглашениях», «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», «О прожиточном минимуме» и т.д.). Блок проектов законов по экономическим вопросам также свидетельствует о понимании Правительством Республики Мордовия необходимости законодательного урегулирования вопросов экономической реформы в отличие от 1995 г., когда правовое регулирование в этой сфере осуществлялось преимущественно постановлениями Государственного Собрания.

Однако при составлении программы законодательной работы не удалось избежать дублирования некоторых законопроектов. Например, Правительство республики предложило рассмотреть 2 проекта законов: «Об управлении государственной собственностью Республики Мордовия» и «О полномочиях органов государственной власти и управления Республики Мордовия по осуществлению прав собственника в отношении имущества, находящегося в государственной собственности в Республике Мордовия». Предметом регулирования данных проектов являются полномочия Государственного Собрания и республиканских органов исполнительной власти по осуществлению права собственности в отношении государственной собственности Республики Мордовия. Логичен вопрос: есть ли необходимость вносить два законопроекта по одному и тому же вопросу, тем самым искусственно разрывая его? Видимо, было бы целесообразно объединить данные проекты в один, определив в нем полномочия как Государственного Собрания, так и органов исполнительной власти республики в этой области. Такая же ситуация складывается с проектами законов «Об охране прав ребенка в Республике Мордовия» и «О защите прав несовершеннолетних». Очевидно, что понятия «ребенок» и «несовершеннолетний» идентичны. Из этого исходит и новый Семейный кодекс Российской Федерации, ст. 54 которого гласит, что «ребенком признается лицо, не достигшее возраста 18 лет (совершеннолетия)».

Следует отметить и такой момент, когда вносятся проекты

законов, названия которых имеют широкое толкование. Например, непонятно, о чем будет идти речь в проекте закона «О социальной защите населения Республики Мордовия» (вносят Правительство и Федерация профсоюзов Республики Мордовия), поскольку социальная защита включает и социальное обеспечение, и социальное страхование, и различные виды льгот, компенсаций и пособий, устанавливаемых государством для поддержки тех или иных социальных групп. Предполагаем, что Правительство и Федерация профсоюзов республики имели в виду дополнительные меры по социальной поддержке населения со стороны республики. В этом случае необходимо более точно сформулировать название закона и нормы права, которые он будет содержать. Кроме того, Правительству и Федерации профсоюзов республики, видимо, следовало бы объединить усилия при разработке данного закона, чтобы избежать дублирования.

Наряду с планированием законодательного процесса организационными средствами, препятствующими нарастанию противоречий в законодательстве, могут стать, на наш взгляд, пакетный принцип подготовки и внесения законопроектов, т.е. подготовка и внесение законопроектов, близких по тематике и взаимодополняющих друг друга в данном блоке, синхронизация их экспертной проработки; повышение роли правовой экспертизы; устранение дублирования, взаимное информирование субъектов законодательной деятельности на стадии подготовки законопроектов; принцип открытости, т.е. к обсуждению законопроектов должны привлекаться все заинтересованные лица и организации, общественность.

С учетом сказанного Совет Государственного Собрания утвердил Положение о законопроектной работе в Государственном Собрании, где для повышения качества проектов законов и устранения противоречий в законодательстве предлагается ряд мер.

Во-первых, проект, разработанный в аппарате Государственного Собрания, его комитетах и комиссиях, до официального внесения на рассмотрение Государственного Собрания (до регистрации в общем отделе аппарата) в целях его предварительного согласования рассылается субъектам законодательной инициативы для внесения замечаний и предложений. Замечания и предложения, поступившие субъекту законодательной инициативы, рассматриваются им и учитываются при доработке проекта.

Во-вторых, по проектам, включенным в программу законопроектной работы Государственного Собрания, Председатель

Государственного Собрания назначает головные комитеты, как правило, до внесения проектов в Государственное Собрание с целью обеспечения их своевременной разработки и внесения в Государственное Собрание. Головной комитет вправе запрашивать информацию о ходе работы над проектом у государственных органов и лиц, ответственных за его разработку.

В-третьих, Положение о законопроектной работе в Государственном Собрании предусматривает обязанность юридического отдела готовить заключения по всем законопроектам, внесенным в Государственное Собрание в качестве законодательной инициативы.

В-четвертых, всем заинтересованным лицам предоставляется возможность участвовать в предварительном рассмотрении законопроектов в комитетах Государственного Собрания. На заседания головного комитета по конкретному проекту приглашаются его разработчики, представители рассматривавших его комитетов и отделов аппарата Государственного Собрания, Главы республики, Правительства и прокуратуры, а в случае, если законопроект затрагивает вопросы, находящиеся в ведении представительных органов местного самоуправления, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда либо республиканского объединения профессиональных союзов — представители этих органов.

Говоря в целом о качестве законопроектов, нужно отметить, что проекты законов, разработанные непосредственно в Государственном Собрании, существенно отличаются в лучшую сторону от таковых, предлагаемых для рассмотрения другими субъектами законодательной инициативы, в частности министерствами и ведомствами Республики Мордовия, являющимися разработчиками законопроектов, вносимых от имени Правительства республики. Министерства и ведомства имеют весьма слабое представление о том, какими качествами должен обладать проект, не говоря уже о юридической технике. Это неудивительно, потому что их юридическая служба обычно представляет собой одну штатную единицу, а чаще всего вообще отсутствует. Кроме того, Правительство республики и его аппарат некритично относятся к подобным законопроектам, ограничиваясь лишь подготовкой материалов к внесению в Государственное Собрание. В свою очередь, Государственное Собрание, его комитеты и аппарат делают все возможное, чтобы на этапе предварительного рассмотрения устранить недостатки предлагаемых законопроектов, но в условиях ограниченности времени в связи с большим количеством выносимых на сессии вопросов о высоком качестве работы с законопроектами говорить трудно, особенно когда речь идет не об устранении отдельных недостатков, а фактически о написании нового проекта из-за низкого качества внесенного.

Введение института научной экспертизы предлагаемых для рассмотрения Государственным Собранием законопроектов позволит, на наш взгляд, решить данную проблему.

Научная экспертиза должна включать как правовую (анализ и оценка юридических качеств проекта), так и профессионально-специализированную (экономическая, финансовая, научно-техническая, экологическая, социально-психологическая и др.) экспертизу. Ее следует проводить после официального внесения законопроекта на рассмотрение Государственного Собрания. Правовая экспертиза предполагает оценку законопроекта с точки зрения соответствия его положений нормам Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Мордовия, его связи с системой российского и республиканского законодательства; обоснованности выбора вида акта; обеспеченности проектируемых законодательных решений финансовыми и организационными мерами, а также мерами ответственности (санкции), поощрения и т.п.; соблюдения правил законодательной техники; учета современных достижений отечественной и зарубежной юридической науки и практики. Профессионально-специализированная экспертиза призвана способствовать обоснованности и эффективности принимаемых законов, выявлению возможных негативных социальных, экономических, экологических и иных последствий их реализации. В зависимости от профиля законопроекта может быть организована комплексная научная экспертиза с привлечением специалистов по различным отраслям знания.

Экспертное заключение целесообразно направлять всем депутатам Государственного Собрания вместе с законопроектом, рассматривать его только при наличии экспертного заключения, а также приглашать представителя группы экспертов на заседание сессии Государственного Собрания для дачи необходимых разъяснений.

Экспертно-аналитическое обеспечение законопроектной и иной нормотворческой деятельности осуществляет Экспертный Совет в составе 41 человека, образованный постановлением Государственного Собрания от 29 июня 1995 г. Он состоит из трех секций: по правовым, экономическим и социальным вопросам. В него входят известные в республике ученые и практики.

Существенной проблемой качества законодательства является декларативность законов. По своей сути закон должен быть нормативным актом, т.е. регулировать отношения с помощью норм права. Переполнение же текстов законов нормами-принципами, декларативными положениями не только снижает

эффективность законотворчества, но и девальвирует само понятие «закон», дезориентирует правоприменителя. Подобные законы, провозглашая цели правового регулирования, не создают механизмы их реализации. Декларативность законов наносит серьезный ущерб престижу законодательной власти, поскольку в массовом сознании складывается представление о парламенте как об органе, не способом принимать конкретные решения, переносящем центр тяжести в правотворчестве на исполнительную власть. Это, в свою очередь, подрывает конституционный принцип разделения власти.

Не менее важными проблемами, затрудняющими правоприменение, являются противоречивость и нестабильность законодательства. Внесение частых изменений в него дезориентирует должностных лиц, граждан, субъектов хозяйственной деятельности и существенно затрудняет развитие общественных отношений, особенно в сфере экономики. Так, с целью преодоления нестабильности законодательства в этой области законы, меняющие условия хозяйственной деятельности (введение или отмена налогов, изменение ставок налогообложения и т.п.), должны вводиться в действие, на наш взгляд, исключительно с начала нового бюджетного года.

Существенное значение имеет непрерывная систематизация законодательства, т.е. постоянное упорядочение нормативных актов, освобождение законодательства от устаревших и противоречивых норм, приведение его в определенную внутренне согласованную систему. В условиях радикальной экономической, политической и правовой реформы, когда происходит обновление законодательства, эта работа приобретает особую значимость. Однако возможности систематизации законодательства используются не в полной мере. При подготовке законов и других нормативных правовых актов не всегда выявляются взаимосвязи разрабатываемого акта с действующими, составляются перечни актов, подлежащих признанию утратившими силу, вносятся изменения и дополнения в ранее принятые акты. Кроме того, практически не учитываются недостатки работы в прошлые годы, когда с принятием нового нормативного акта почти синхронно вносились изменения и дополнения в ранее принятые нормативные акты.

Следующая важная проблема — обеспечение доступности нормативных актов как для правоприменителей, так и для граждан, чьи права и свободы затрагиваются ими. В частности, это касается официального опубликования нормативных актов. Множественность его источников нередко создает неясность

относительно даты вступления нормативного акта в силу. Издание «Ведомостей Государственного Собрания Республики Мордовия» запаздывает более чем на полгода. Не решен вопрос опубликования указов Главы республики и постановлений Правительства республики в специальном сборнике. Поэтому, видимо, следует сократить сроки издания «Ведомостей Государственного Собрания Республики Мордовия»; создать на их базе Бюллетень нормативных актов (Собрание законодательства), где публиковались бы акты не только Государственного Собрания, но и Главы республики и Правительства республики; издавать законы Республики Мордовия и иные нормативные акты в виде отдельных нормативных актов и тематических сборников.

Проанализировав состояние законотворческой работы в Республике Мордовия, Совет Государственного Собрания выделил ряд недостатков, существенно снижающих ее оперативность и эффективность. К ним относятся:

— отсутствие системы приоритетов в законопроектной работе, что часто приводит к принятию непервоочередных по значимости законов, а также законов, отражающих узкоотраслевые интересы;

— недостаточно высокое качество законов: непродуманность их целей, несоответствие реальным тенденциям развития общества и ресурсам государства, иногда отсутствие механизмов как реализации, так и ответственности за их неисполнение, снижающие действенность, влияние этих нормативных правовых актов на жизнь общества и наносящие ущерб престижу Государственного Собрания Республики Мордовия;

— недостаточно высокое юридическое качество законов: их внутренняя противоречивость, не полное соответствие действующему законодательству, несоблюдение требований юридической культуры и техники, а также поспешность их принятия;

— дублирование норм федерального законодательства, затрудняющее уяснение и реализацию правоприменителем целей закона и механизмов, обеспечивающих их достижение, и неоправданно усложняющее систему законодательства Республики Мордовия;

— принятие законов и постановлений, требующих дополнительного бюджетного финансирования, без изыскания соответствующих дополнительных источников пополнения доходной части бюджета.

В связи с этим и с целью упорядочения законотворческого процесса в Республике Мордовия Совет Государственного Собрания предложил субъектам законодательной инициативы при-

держиваться определенных принципов организации законотворческой деятельности. К таковым прежде всего относятся эффективность и оперативность правотворчества; высокое юридическое качество законопроектов, обязательное участие в их разработке юристов-профессионалов; обеспечение правового регулирования вопросов, находящихся в исключительной компетенции органов государственной власти Республики Мордовия, недопустимость опубликования в законах Республики Мордовия норм федерального законодательства; недопустимость внесения в Государственное Собрание Республики Мордовия законопроектов без полной предварительной проработки вопросов их ресурсного обеспечения, в том числе вопросов финансирования, и предоставления подробных экономических расчетов; открытость законопроектной деятельности, привлечение к обсуждению законопроектов всех заинтересованных лиц и организаций, а также общественности.

Принято решение в июле 1996 г. провести в Государственном Собрании семинар-совещание с представителями субъектов законодательной инициативы по вопросам законопроектной деятельности. Реализация перечисленных выше принципов организации законотворческой деятельности позволит, на наш взгляд, повысить ее качество и эффективность.

ПРИМЕЧАНИЕ

[1] Подробнее об этом см.: Меркушкин Н.И. Слагаемые нашего выбора// Регионология. 1995. № 4. С. 13—21.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 7 июня 1996 г. № 833 г. Москва

О МЕРАХ ПО ПОВЫШЕНИЮ СОЦИАЛЬНОГО СТАТУСА РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ И ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Учитывая исключительную важность для будущего страны сфер образования и здравоохранения, отмечая недостаточное внимание органов государственной власти к деятельности специалистов, работающих в государственных и муниципальных учреждениях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального образования и здравоохранения, **п о с т а н о в л я ю:**

1. Правительству Российской Федерации в 20-дневный срок подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты законов об изменениях и дополнениях в действующее законодательство, имея в виду:

приравнивание по заработной плате и должностным окладам специалистов, работающих в государственных и муниципальных учреждениях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального образования и здравоохранения, к государственным служащим;

установление новой системы надбавок к заработной плате и должностным окладам специалистов, работающих в государственных и муниципальных учреждениях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального образования и здравоохранения, исходя из размеров денежного содержания государственных служащих;

установление системы квалификационных разрядов, аналогичной системе квалификационных разрядов государственных служащих.

2. Правительству Российской Федерации внести соответствующие изменения в постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные нормативные акты, исходя из смысла настоящего Указа.

3. В проектах федерального бюджета, начиная с 1997 года, предусматривать необходимые расходы.

4. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации предусматривать в проектах соответствующих бюджетов, начиная с 1997 года, необходимые расходы.

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

Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Первое сентября». 1996. 20 июня

В конце марта 1996 г. состоялся IV съезд Российского союза ректоров высших учебных заведений, на котором обсуждались актуальные проблемы высшего образования в России.

Вниманию читателей предлагаются некоторые материалы съезда.

ОБРАЩЕНИЕ

участников IV съезда Российского союза ректоров к Президенту, Правительству и Федеральному Собранию — парламенту Российской Федерации, политическим партиям и движениям, научной и педагогической общественности

IV съезд Российского союза ректоров стал заметным событием в жизни отечественной высшей школы. На съезде были подведены итоги того пути, который она прошла за последние четыре года, даны оценки состояния высшего образования, намечена конструктивная программа действий по реформированию высшей школы на ближайшую и более отдаленную перспективу.

Съезд отмечает, что поворот российского общества к реформам был обусловлен не только экономическими и политическими обстоятельствами, но и другими глубокими процессами, происходившими в нем. Обретение гражданских и экономических свобод стало условием вхождения России в новый этап своего развития. Система образования приняла на себя роль катализатора и проводника идей реформирования. Это нашло свое адекватное выражение в указах и решениях главы Российского государства, где были решены принципиальные проблемы переустройства системы образования, включая высшую школу. Закон Российской Федерации «Об образовании» закрепил новое устройство образовательной сферы.

Вместе с тем эти меры политического и законодательного характера не были подкреплены прежде всего экономически.

В числе наиболее острых проблем сферы образования следует выделить недостаток средств, отток из учебных заведений молодых перспективных преподавателей и научных работников, сворачивание научных исследований и, прежде всего, фундаментальных, прекращение переоснащения материально-технической базы вузов.

Однако опыт последних лет оказался для высшей школы

ценным. Российские вузы научились жить в новых непривычных и нестабильных условиях. Во многом благодаря их взвешенной и продуманной политике удалось избежать волны протестов со стороны преподавательского состава и студенчества. Именно высшая школа на деле продемонстрировала, что она является одним из гарантов стабильности в обществе.

Высшая школа постепенно освобождается от пут административно-командной системы, все заметнее обретая черты подлинного академического сообщества, сообразуя свою деятельность с реализацией права на конструктивную критику происходящего в жизни, на свободное научное исследование. Тем самым складываются предпосылки для ее превращения в независимый институт гражданской экспертизы, в наиболее авторитетное сообщество, служащее делу истины, научного познания, воспитания подрастающих поколений.

Съезд констатирует, что современная ситуация в высшем образовании дает положительные надежды на будущее. В иных масштабах, но с похожими процессами сталкиваются наши коллеги и во многих других странах. Образование в мире оказалось перед лицом очередного вызова.

Сложность положения дел в российской высшей школе состоит в том, что общеглобальные задачи российскому академическому сообществу приходится решать в условиях непрекращающегося экономического кризиса. Наряду с кардинальными переменами в духовной сфере, где восторжествовали свобода совести, свобода слова и многообразие культурной жизни, на периферию культуры оказалась оттеснена наука, получили распространение худшие образцы массовой культуры, злоупотребления возможностями в манипулировании общественным сознанием.

Съезд отмечает, что российской высшей школе в ближайшие годы предстоит решать ряд сложных задач, которые определят ее будущую жизнь в условиях нарастающей конкуренции на рынке образовательных услуг. Сложатся принципиально новые формы взаимодействия вузов с работодателями выпускников высших учебных заведений. Увеличится разнообразие образовательных услуг, возрастет потребность в обучении людей, занятых в сфере малого и среднего бизнеса, повысится роль высших учебных заведений как ведущих научно-информационных центров регионов и дистанционного обучения. Получат развитие новые формы международного сотрудничества. Предстоит решить ряд крупных проблем, связанных с формированием новой научной картины мира, вопросами фундаментального образования, гуманизации его содержания.

Успех решения этих и других задач во многом определит, какой будет жизнь российского общества в недалеком будущем.

Высшая школа в полной мере осознает ту роль, которую ей предстоит сыграть в наступающем тысячелетии. Но осознавая свою ответственность перед личностью, обществом и государством, она также понимает, что решить стоящие перед нею задачи можно только общими усилиями тех, кому небезразлична судьба России.

Чтобы преодолеть кризис, разрешить острые социальные и политические противоречия и обеспечить восходящее развитие страны в период до 2000 года, участникам IV съезда Российского союза ректоров представляется жизненно необходимым:

— обеспечить укрепление российской государственности;

— укрепить присущие демократическому обществу институты волеизъявления и законотворчества;

— реализовать конституционные права, гарантирующие развитие образования, науки и культуры;

— внести коррективы в содержание экономических реформ, обеспечив их социальную направленность, создать условия для возобновления инвестиционной активности в производстве, считать одним из важнейших приоритетов государства поддержку образования, науки, инвестиций в человека;

— создать условия для формирования единого образовательного пространства в странах содружества, обеспечить доступ к получению образования в России соотечественникам за рубежом;

— приостановить падение качества жизни и приступить к его постепенному подъему.

Решение этих задач является неотъемлемым условием вхождения России в следующее тысячелетие в обстановке гражданского мира, экономического и культурного подъема, положительных качественных изменений в образовании и науке, укрепления дружественных связей с сопредельными государствами. Будет преодолена угроза сползания страны в третий мир, окажется возможным создать объективные предпосылки для вхождения России в сообщество государств — лидеров мирового развития.

Как бы ни были велики и сложны задачи, стоящие сегодня перед нашим обществом, система высшего образования России способна ответить на вызов времени и внести достойный вклад в процветание России.

Принято единогласно IV съездом
Российского союза ректоров
29 марта 1996 г.

РЕЗОЛЮЦИЯ

IV съезда Российского союза ректоров высших учебных заведений

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Заслушав и обсудив доклад и сообщения по повестке дня, IV съезд Российского союза ректоров отмечает, что в результате последовательного осуществления реформ в области высшего образования созданы правовые и организационные предпосылки для его развития в соответствии с изменившимися потребностями и реальными условиями нового государственно-политического и социально-экономического устройства страны.

Вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании"», где закреплены новые принципы деятельности вузов, а также законодательно определены нормативные масштабы высшего образования за государственный счет и объем его финансирования из госбюджета. Важную роль в укреплении высшей школы должно сыграть выполнение указа Президента Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 424 «О некоторых мерах по усилению государственной поддержки науки и высших учебных заведений Российской Федерации».

В повседневную жизнь высших учебных заведений входят академические свободы и административно-хозяйственная самостоятельность. При активном участии Российского союза ректоров, советов ректоров, ассоциаций вузов решаются задачи изменения структуры подготовки специалистов, регионализации высшего образования, перевода многопрофильных вузов с отраслевых на университетские начала организации и содержания учебного и исследовательского процессов. Пересмотрены принципы преподавания гуманитарных и социально-экономических дисциплин. Осваиваются государственные стандарты высшего профессионального образования, ведется эксперимент по организации многоуровневой подготовки специалистов.

Высшие учебные заведения используют новые возможности, связанные с рыночными отношениями. Возросла доля внебюджетных источников в общем объеме средств вузов. Расширяется оказание платных образовательных услуг, создаются научно-технологические парки и инновационные центры, укрепляется их

связь с малым и средним предпринимательством, ориентированным на наукоемкое производство. В 1995 году возрос конкурс при приеме студентов на первый курс, наметилась тенденция к росту вузовской аспирантуры и докторантуры.

Это свидетельствует не только о положительной динамике развития высшей школы, но и об увеличении социальных и экономических потребностей в высшем образовании.

Вместе с тем на высших учебных заведениях все более ощутимо сказываются трудности переходного периода. По сравнению с 1994 годом финансирование высшей школы из государственного бюджета существенно сократилось. Критической величины достигла задолженность учебных заведений за коммунальные услуги, нередки случаи их отключения от энергоснабжения. Резко уменьшились объем и результативность научных работ, включая фундаментальные исследования. Практически прекращено обновление материально-технической базы высшей школы, свернуто учебное книгоиздание.

Стал правилом срыв исполнения правительственных решений по вопросам возмещения вузам задолженности государственного бюджета и повышения заработной платы научно-педагогическому составу. До сих пор не рассмотрена Государственной Думой Федеральная программа развития образования в России, разработанная в 1993 году и утвержденная Правительством Российской Федерации. В нарушение требований действующего законодательства не обеспечиваются разработка и осуществление таких программ на каждый очередной год.

В высшей школе обостряются социальные проблемы. Они во все большей мере затрагивают на только студентов и обслуживающий персонал вузов, но и наиболее квалифицированную часть преподавателей и научных сотрудников.

Даже полное и своевременное выделение средств, предусмотренных государственным бюджетом на нужды высшего образования в 1996 году, не позволит удовлетворить самые насущные нужды жизнеобеспечения вузов. А неизбежный в этом случае спад в высшей школе обусловит дальнейшее сокращение возможностей для выхода страны из экономического кризиса за счет развития современных производств. Могут быть окончательно подорваны кадровые и научно-технические предпосылки модернизации и подъема народного хозяйства, обострятся кризисные явления в духовной жизни страны. Общество и государство вынуждены будут смириться с безвозвратной утратой огромных интеллектуальных и материальных ценностей, накопленных отечественной высшей школой за целую историческую эпоху.

В этих трудных, во многом критических условиях IV съезд Российского союза ректоров вузов считает необходимым особо подчеркнуть свою поддержку речи на съезде Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина. Высказанная в этой речи высокая оценка роли высшего образования в жизни страны, выраженная и ней политическая воля сделать серьезную ставку на высшую школу в подъеме экономики и культуры могут и должны приобрести переломное значение, выделиться в конкретную и эффективную программу практических действий, гарантирующую изменение к лучшему создавшегося положения. Только инвестиции в человека, в его образование, в развитие науки и культуры, только мобилизация интеллектуальных, моральных и кадровых ресурсов общества способны вывести страну из тупика, предотвратить разруху, спасти реформы, обеспечить их действительно широкую поддержку. Ответственные политические решения и практические действия Главы государства, предпринимаемые с учетом этих насущных задач, найдут последовательных сторонников в академическом сообществе вузов и среди всей российской интеллигенции.

IV съезд Российского союза ректоров высших учебных заведений **п о с т а н о в л я е т**:

1. Считать главной задачей Российского союза ректоров, советов ректоров на местах активное участие в разработке и реализации сбалансированной государственной политики в области высшего образования, учитывающей как долгосрочные интересы страны, задачи подъема ее экономики и культуры, так и нужды академического сообщества высшей школы, его насущные потребности в создании достойных условий для творческой педагогической, учебной и исследовательской деятельности.

В соответствии с этим поручить правлению Российского союза ректоров:

— продолжить повседневное сотрудничество с Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию в деле осуществления реформ высшей школы;

— укреплять контакты с комитетами Совета Федерации и Государственной Думы, добиваясь скорейшего принятия Федеральной программы «Развитие образования в России», федеральных законов «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О науке и государственной научно-технической политике», «О порядке определения средней ставки и должностных окладов работников образовательных учреждений», а также улучшения механизма исполнения законодательных актов по вопросам высшей школы;

— просить Государственную Думу о необходимости внесения изменений в закон «О федеральном бюджете на 1996 год», имея в виду увеличение ассигнований на нужды высшей школы;

— принять активное участие в работе комиссий Федерального Собрания Российской Федерации при подготовке бюджета на 1997 год, отстаивая принцип приоритетного финансирования сферы образования и науки и реформирования налоговой системы, имея в виду разработку механизмов, стимулирующих привлечение внебюджетных инвестиций в эти сферы, реинвестирование доходов образовательных учреждений в их уставную деятельность;

— внести предложения в Государственную Думу о принятии поправки в статью 41 Закона Российской Федерации «Об образовании», отменяющей 25-процентные ограничения на платный прием студентов в государственные вузы и поправки в статью 5, распространив ее действие на государственные вузы;

— проводить регулярные консультации с представителями ответственных политических, деловых и общественных кругов, средств массовой информации, имея в виду разъяснение решающей роли фундаментальной науки и высшего образования в развитии экономики, достижении всеобщей занятости, повышении уровня и качества жизни;

— совместно с советами ректоров и ассоциациями вузов регулярно проводить заседания на местах в интересах разработки и реализации региональных программ развития высшего образования;

— совместно с Президиумом РАН, Миннауки России, Госкомвузом России, другими заинтересованными министерствами и ведомствами до конца 1996 года рассмотреть состояние и перспективу развития науки в высшей школе, уделив особое внимание подъему фундаментальных исследований и активизации инновационных работ;

— на основании Федерального закона «Об общественных объединениях» внести соответствующие изменения в устав Российского союза ректоров, предусмотрев в нем право представлять интересы своих членов как работодателей при ведении переговоров и заключении соглашений с органами федеральной и исполнительной власти и общероссийскими объединениями профсоюзов и определить полномочным органом правление Российского союза ректоров;

— внести в Правительство Российской Федерации предложения о мерах по решению социальных проблем высшей школы, в том числе за счет более рационального использования бюд-

жетных средств и стимулирования притока частных капиталов и личных сбережений граждан в рамках социальных образовательных кредитов и развития личного страхования для продолжения образования.

2. Рекомендовать Миннауки России и Госкомвузу России усилить внимание к государственным научно-техническим программам как форме реализации государственных научно-технических приоритетов. В целях повышения эффективности выполнения ГНТП пересмотреть составы их научно-технических советов, включив в них ведущих ученых высшей школы.

3. Просить Правительство Российской Федерации:

— освободить высшие учебные заведения от уплаты налогов на доход от всех видов предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, реинвестируемый на развитие их социальной, материально-технической базы, совершенствование образовательного процесса, включая заработную плату и коммунально-хозяйственные услуги;

— ввести для высших учебных заведений льготные тарифы на оплату тепло- и электроэнергии, водоснабжения, услуг связи и других коммунальных платежей, приравняв их к учреждениям социальной сферы, подчиненным органам местного самоуправления;

— запретить отключение высших учебных заведений от источников тепло-. электро-, водоснабжения и других жизнеобеспечивающих коммуникаций по причине их задолженности перед поставщиками вследствие непоступления средств федерального бюджета на эти цели;

— завершить в апреле 1996 года погашение государственным высшим учебным заведениям задолженности федерального бюджета по заработной плате и другим выплатам за счет бюджетных средств, образовавшихся за 1995 год;

— неукоснительно обеспечивать выделение высшим учебным заведениям бюджетных ассигнований, направленных на стимулирование профессорско-преподавательского состава и повышение квалификации, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1994 г. №1042;

— обеспечить контроль за расходованием средств на высшее образование в отраслевых министерствах и ведомствах;

— запретить взимание с вузов налогов на заработную плату, не выплаченную работникам высших учебных заведений, а также задолженность за коммунальные платежи, образовавшуюся из-за непоступления бюджетных ассигнований по соответствующим статьям.

4. Советам ректоров, ректорам высших учебных заведений:

— рассмотреть итоги IV съезда Российского союза ректоров вузов на заседаниях советов ректоров и ученых советах высших учебных заведений, проинформировать о них научно-педагогических работников и студентов, определить свою роль в выполнении постановления съезда;

— обеспечить тесное взаимодействие в решении задач, вытекающих из итогов IV съезда Российского союза ректоров, с местными органами власти и управления, уделив первоочередное внимание усилению поддержки высшей школы, решению социальных проблем персонала вузов и студентов, улучшению гражданского и правового воспитания будущих специалистов в духе целей и ценностей открытого демократического общества, строительства и укрепления правового государства;

— с учетом специфических условий переходного периода, связанных с ним трудностей и издержек в духовной жизни общества создать условия для более полного использования интеллектуального и культурного потенциала высших учебных заведений;

— проанализировать ход и результаты преобразований в преподавании гуманитарных и социально-экономических дисциплин, на основе полученных выводов провести региональные конференции, приуроченные к началу 1996/97 учебного года, сосредоточив их деятельность на проблемах формирования культурного облика современного специалиста как продолжателя лучших традиций российской интеллигенции в условиях становления гражданского общества и демократического государства, перехода к рынку;

— существенно улучшить связь со студенческими организациями в решении задач укрепления студенческого самоуправления. Совместно с административными органами и студенческими организациями принять меры по наведению порядка в общежитиях высших учебных заведений, исключив их использование в коммерческих и политических целях, обеспечив отселение посторонних лиц.

Изыскать дополнительные возможности по поддержке социальной инфраструктуры вузов.

Считать целесообразным использование избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации для раскрытия роли и значения высшей школы в решении проблем развития каждого региона и страны в целом.

5. Отметить позитивные результаты деятельности Государственного комитета Российской Федерации по высшему образо-

ванию по определению путей реформирования высшей школы с учетом изменений в социально-экономической жизни и государственно-политическом устройстве страны.

Рекомендовать Госкомвузу России усилить внимание к координации работы органов управления вузами отраслевых министерств и ведомств, а также к научному, методическому, организационному и особенно к финансовому и материально-техническому обеспечению развертываемых нововведений с учетом предложений и замечаний, высказанных на IV съезде Российского союза ректоров.

Считать целесообразным проведение в преддверии 1996/97 учебного года совместного заседания коллегии Госкомвуза России и правления Российского союза ректоров для обсуждения хода и результатов реформ в сфере высшего образования и уточнения основополагающих принципов и направлений их дальнейшего проведения в свете лучших отечественных традиций и мирового опыта.

* * *

Подчеркивая заинтересованность академического сообщества в реформах, в укреплении Российского государства, становлении открытого демократического общества с рыночной экономикой, Российский союз ректоров вузов считает необходимым отметить, что будущее реформ, их широкая поддержка со стороны научной и педагогической интеллигенции, студенческой молодежи, других слоев общества в решающей мере зависят от способности руководства страны найти конструктивное решение неотложных проблем, накопившихся в социальной сфере, образовании и науке, включая высшую школу.

Принята единогласно IV съездом
Российского союза ректоров
29 марта 1996 г.

«Бюллетень Государственного
комитета Российской Федерации
по высшему образованию».
1996. №5.

В соответствии с приказом Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 29 февраля 1996 г. №371 «О проведении всероссийского семинара-совещания "Опыт и пути совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации"» 28—29 мая 1996 г. на базе Сочинского института курортного дела и туризма был проведен такой семинар-совещание, целью которого являлось обсуждение основных направлений региональной политики в области высшего и среднего профессионального образования.

Вниманию читателей предлагается обзор материалов семинара-совещания, подготовленный заместителем начальника Управления высших учебных заведений и региональной политики Госкомвуза России В.И.Пусевым и главным специалистом Управления высших учебных заведений и региональной политики Госкомвуза России И.Ф.Чупрыниным, а также рекомендации семинара-совещания.

ОПЫТ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ И СРЕДНИМ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В работе семинара-совещания приняло участие 105 человек из 38 субъектов Российской Федерации, в том числе из 8 республик, 5 краев и 25 областей. Среди участников были ответственный работник управления государственной службы и кадров Администрации Президента Российской Федерации, 11 руководителей и работников подразделений министерств и ведомств Российской Федерации, 21 руководитель подразделений правительств и администраций субъектов Федерации, 6 председателей советов ректоров вузов и 8 председателей советов директоров средних специальных учебных заведений субъектов Федерации, 5 ректоров и 5 проректоров вузов, 30 директоров средних специальных учебных заведений.

Открыла семинар-совещание и обратилась с приветствием к его участникам заместитель главы администрации г.Сочи **Л.Г.Мансурова**. Она выразила удовлетворение тем, что местом для серьезного разговора о проблемах высшего и среднего профессионального образования России выбран г.Сочи. Л.Г.Мансурова рассказала о возможностях и проблемах города не только в сфере образования, но и в основной деятельности — как города-курорта всероссийского значения. В заключение она пожелала участникам семинара-совещания успешной работы и выразила

надежду, что в результате дискуссий будут выработаны необходимые рекомендации для развития высшего и среднего профессионального образования России.

В докладе заместителя председателя Госкомвуза России **В.М.Жураковского** содержался анализ процесса адаптации системы высшего и среднего профессионального образования к условиям рыночной экономики, расширения участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в развитии и поддержке региональных систем высшего и среднего профессионального образования, а также информация об участии Госкомвуза России в работе по совершенствованию законодательной базы образования, включая собственную нормотворческую деятельность. Особое место в докладе заняли вопросы содержания образовательного процесса и изменений в структуре подготовки специалистов с высшим образованием, университетизации высшего образования и создания единого образовательного пространства России, лицензирования и контроля за выполнением параметров лицензий, особенно негосударственными вузами. В докладе были приведены конкретные примеры участия органов государственной власти Краснодарского края, Кемеровской, Новосибирской, Тюменской областей и ряда республик России в развитии региональных систем образования, а также университетизации высшего образования на примере создания Новгородского, Хакасского, Курганского, Тывинского и Бурятского университетов. Отмечены опыт работы учебного округа в Республике Мордовия и мощная финансовая поддержка Волгоградской области в создании Волжского муниципального университета в городе Волжском. В заключение В.М.Жураковский ответил на многочисленные вопросы участников семинара-совещания, касающиеся практически всех сторон жизнедеятельности системы высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации.

Доклад начальника Управления научно-исследовательских работ Госкомвуза России **А.В. Суворинова** был посвящен роли вузовской науки в преобразованиях, происходящих в регионах России. Выступающий привел следующие данные: 50% средств Госкомвуза России идет на финансирование 110 межвузовских научно-технических программ; в 9 городах России создана система грантов; ведется работа по развитию региональных телекоммуникационных сетей, а также созданию на базе вузов региональных узлов связи RUNNET. Уже функционирует 16 региональных узлов RUNNET, которым предоставлена возможность выхода в международные информационные сети, в частности INTERNET.

Особое внимание А.В.Суворинов уделил региональным научно-техническим программам, которые являются эффективным средством развития научных исследований в регионах. Они выполняются в 35 краях и областях России. Объем их финансирования из федерального бюджета в 1995 г. составил около 10 млрд р. Отмечена важность создания научно-технологических парков, которых насчитывается уже 50 и которые служат базой для развития малого наукоемкого бизнеса и инновационной деятельности, а также центров сертификации, маркетинга и подготовки специалистов в области инновационного менеджмента. В.А.Суворинов рассказал об участии Госкомвуза России в разработке Президентской программы поддержки фундаментальной науки, интеграции вузовской и академической науки. В заключение он проинформировал участников семинара-совещания о подготовке Госкомвузом России банка данных по завершенным работам, который, по его мнению, будет полезен для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и ответил на вопросы.

Председатель комитета администрации Краснодарского края **В.И.Чистяков** рассказал об опыте работы по реализации программы развития региональной системы высшего и среднего профессионального образования и законодательной деятельности края в этом направлении с учетом опыта других субъектов Российской Федерации, в частности Новосибирской области. Наряду с положительными примерами взаимодействия краевых органов власти с федеральными министерствами и ведомствами В.И.Чистяков привел случаи несогласованных действий в сфере лицензирования учреждений высшего профессионального образования.

Начальник юридического отдела Госкомвуза России **Т.П.Митиль** в своем выступлении прокомментировала ч.1 Гражданского кодекса Российской Федерации и закон Российской Федерации «Об образовании». Кроме того, она проинформировала участников семинара-совещания о содержании и этапах обсуждения в законодательных органах Российской Федерации проекта закона Российской Федерации «О высшем и послевузовском образовании», а также раздала материалы, касающиеся налогов и льгот, предоставляемых образовательным учреждениям законодательством и указами Президента Российской Федерации. В заключение Т.П.Митиль дала разъяснения по правовым вопросам высшего и среднего профессионального образования.

Заместитель начальника Управления высших учебных заведений и региональной политики Госкомвуза России **В.И.Пусев**

проанализировал результаты деятельности по ряду направлений перестройки отечественной системы высшего образования в сфере учебно-материальной базы начиная с 1987 г. Выступающий рассказал также о зарубежных системах высшего образования (Австралия, Бельгия, Нидерланды, Германия). Отмечена эффективность малозатратных направлений перестройки системы высшей школы на примере интеграции образования с наукой и производством путем создания филиалов кафедр и учебно-научно-производственных комплексов. Вместе с тем работа по интеграции вузов, а также вузов с учреждениями среднего и начального профессионального образования (по германской терминологии, «объединенная высшая профессиональная школа») может, по мнению докладчика, существенно повысить технико-экономическую эффективность высшей и средней профессиональной школы. В.И.Пусев привел примеры корреляции размеров вуза с его рейтингом. В заключение он проанализировал недостатки программ развития региональных систем высшего образования, основным из которых является их «замкнутость», противоречащая положению о едином образовательном пространстве России, и выразил надежду на то, что в целях эффективных совместных действий по развитию и реформированию сети высших и средних специальных учебных заведений России будет найдено взаимопонимание и в академическом сообществе, и среди представителей государственной власти различных уровней.

Выступление начальника управления департамента администрации Кемеровской области **Т.О.Машковской** было посвящено роли органов государственной власти субъекта Российской Федерации в поддержке и развитии региональной системы высшего и среднего профессионального образования и организации научно-исследовательских работ.Т.О.Машковская рассказала о деятельности администрации Кемеровской области в этом направлении, а также назвала проблемы, возникающие при взаимодействии с соответствующими федеральными органами управления из-за разной ведомственной подчиненности учебных заведений. По мнению выступающей, нужно преодолеть дублирование в подготовке кадров. Кроме того, она указала на отсутствие необходимой информации, затрудняющее обеспечение участия вузов в выполнении федеральных программ. В заключение Т.О.Машковская поделилась опытом работы администрации области с негосударственными вузами.

Директор Чебоксарского экономико-технологического колледжа, председатель совета директоров средних специальных учеб-

ных заведений Чувашской Республики **И.Я.Ярабаев** познакомил участников семинара-совещания с работой в сфере образования в республике. Он, в частности, отметил, что все материалы о льготах для учебных заведений рассмотрены Государственным Советом Чувашской Республики, соответствующие предложения направлены в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и субъектам Российской Федерации, так как вопросы развития средних специальных учебных заведений являются общегосударственными. В заключение И.Я.Ярабаев проинформировал собравшихся о разработке в республике программы развития высшего и среднего профессионального образования и о совершенствовании системы непрерывного образования на основе интеграции среднего и высшего профессионального образования.

Заведующий кафедрой Сочинского института курортного дела и туризма **Г.С.Гура** высказал мнение о необходимости введения в уставы субъектов Российской Федерации и городов разделов, касающихся развития высшего и среднего профессионального образования. Рассказав о 30-летней истории высшего образования в Сочи, он поддержал идею интеграции учебных заведений высшего и среднего профессионального образования. Такая попытка была предпринята в Сочи в конце 80-х гг., когда создавался Учебно-научный центр. Выступающий предложил довести начатое до логического завершения. В заключение он проинформировал участников семинара-совещания о проблемах использования научного потенциала кафедры, которую он возглавляет.

В выступлении ректора Тюменского государственного нефтегазового университета, председателя совета ректоров вузов Тюменской области **Н.Н.Карнаухова** содержался анализ ситуации в регионе, где статус субъекта Федерации получили Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, что внесло определенные особенности в управление вузами и их подразделениями. Докладчик особо остановился на проблеме лицензирования вузов и необходимости повышения роли Госкомвуза России в этом процессе. В области насчитывается около 80 филиалов вузов из центральных и других регионов, однако только несколько из них имеют необходимые условия для обучения. Деятельность остальных филиалов вузов совет ректоров оценивает как пиратскую. Докладчик остановился также на вопросе о том, что у многих вузов нет средств для проведения полноценных производственных практик и замены учебно-лабораторного оборудования, а при финансировании это не учитывается. В заключение Н.Н.Карнаухов отметил, что выборы

ректоров являются несомненным элементом демократии, но, по его мнению, это сдерживает работу по реформированию вузов, поэтому Госкомвузу России нужно разработать определенные механизмы защиты ректоров.

В выступлении заместителя председателя Государственного комитета Республики Башкортостан **А.Г.Акманова** содержалась информация и выполнении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан и соответствующих соглашений. Госкомитетом республики проведена работа по организации взаимодействия с 14 федеральными министерствами и ведомствами— учредителями профессиональных учебных заведений. Кроме того, осуществляется координация деятельности научных учреждений, а в республиканском бюджете предусмотрена отдельная строка на финансирование науки. Программа социально-экономического развития Республики Башкортостан согласована с советами ректоров вузов и директоров средних специальных учебных заведений. В ней предусматриваются социальная поддержка студентов, подготовка кадров в ведущих вузах России и за рубежом, повышение статуса ряда вузов и средних специальных учебных заведений республики.

Ректор Кемеровского государственного университета, председатель совета ректоров вузов Кемеровской области **Ю.А.Захаров** рассказал об отношениях области с соседними субъектами Федерации, системе взаимодействия с властными структурами, советом РНОК, советом ректоров, комитетом по науке и высшему образованию администрации Кузбасса. Подготовлена региональная программа развития образования, особенность которой заключается в том, что ее исполнителями являются региональные научно-образовательные комплексы. Ее финансирование будет многоканальным. Ю.А.Захаров поделился опытом необычной для вуза деятельности — организации финансовых банков в структуре университета, отметив, что третий год подряд в университете основная часть абитуриентов принимается на основе программы «Вуз и банк», предусматривающей распространение образовательных векселей. Затем докладчик затронул не менее своеобразную для вуза проблему — взаимодействия институтов университета со страховыми организациями, указав на перспективность такого направления, что было воспринято участниками семинара-совещания неоднозначно. Заканчивая выступление, Ю.А.Захаров назвал главные задачи, которые совет ректоров вузов Кемеровской области ставит перед собой. Это «врастание» в жизнь региона; убеждение населения и властных

структур в необходимости поддержки высшего образования, взаимодействия и взаимовыгодного партнерства; превращение образования в важнейший элемент реализации программ, нацеленных на решение экономических проблем регионов.

Директор Хабаровского технологического колледжа **А.С.Гриненко** убежден в необходимости регулярных совещаний по проблемам региональной политики в области высшего и среднего профессионального образования. Он высказал пожелание расширить число регионов, участвующих в таких совещаниях. Кроме того, выступающий затронул вопрос, касающийся тарифов на коммунальные услуги, которые непосильны для образовательных учреждений.

П.В.Решедько, председатель комитета администрации Новосибирской области, подробно остановился на деятельности комитета в законодательной сфере, рассказал о работе по интеграции вузов и передаче периферийных подразделений вузов других регионов ведущим вузам области. Особое внимание он уделил проблеме эффективного использования научно-технического потенциала области, где имеются три сибирских отделения академии наук — Российской академии наук, Российской академии сельскохозяйственных наук и Российской академии медицинских наук, путем создания научно-технических парков.

Председатель комитета по делам науки и высшей школы Омской области **А.А.Телевной** затронул необычную проблему: совет ректоров вузов Омской области зарегистрирован как областная общественная организация, в результате чего он утратил свой статус. Целью подобного преобразования являлось приобретение полномочий юридического лица и открытие расчетного счета для аккумулирования из различных источников средств на поддержание высшей школы. Следующим шагом совета ректоров вузов Омской области, видимо, будет просьба к Госкомвузу России делегировать ему полномочия юридического лица в соответствии со ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации. В заключение докладчик предложил просить Госкомвуз России обобщить опыт субъектов Федерации, касающийся получения дополнительных средств для поддержки высшего и среднего профессионального образования, и направить соответствующее инструктивное письмо администрациям субъектов Федерации с целью использования этого опыта.

И.В.Мурыгин, заведующий отделом науки и образования Свердловской области, в своем выступлении отметил, что процесс становления цивилизованного федерализма в России затрагивает и систему образования. Он внес предложение расширить полно-

мочия Госкомвуза России и предоставить ему приоритет в информационно-нормативно-правовом поле деятельности.

Заместитель директора Научно-исследовательского института высшего образования (НИИВО) **В.М.Зуев** остановился на проблемах разработки программ развития региональных систем высшего и среднего профессионального образования, лицензирования вузов, подготовки научно-педагогических кадров, а также совершенствования образовательных систем. Он отметил, что слаба научно-исследовательская и научно-методическая база реформирования образовательной системы, поэтому НИИВО должен оказать научно-методическую помощь регионам России в разработке соответствующих программ и решении других задач в сфере высшего и среднего профессионального образования.

И.В.Абрамов, ректор Ижевского государственного технического университета, председатель совета ректоров вузов Удмуртской Республики, ознакомившись с опытом работы в Республике Башкортостан, считает, что его нельзя механически применять в других регионах России, так как он очень специфичен. Кроме того, И.В.Абрамов затронул вопросы приема в вузы республики на платной основе, выборов ректоров и ряд других правовых вопросов высшего и среднего профессионального образования.

В.А.Попов, начальник Управления по делам науки и образования Министерства культуры Российской Федерации, в своем выступлении обратил внимание на необходимость сохранения отраслевого принципа в системе профессионального образования для отдельных министерств, а также выделения дополнительных средств при целевой подготовке кадров для бывших республик СССР По мнению докладчика, выдача лицензий на местах на право ведения образовательной деятельности в средних специальных учебных заведениях культуры и искусства часто осуществляется без соответствующей проработки и учета особенностей образовательной системы в области культуры.

В ходе проведения семинара-совещания состоялась учредительная конференция союза «Среднее профессиональное образование России», в работе которой приняли участие делегаты из 35 субъектов Российской Федерации. Они поддержали идею создания всероссийской общественной организации, объединяющей руководителей средних специальных учебных заведений для дальнейшего развития системы среднего профессионального образования России. На конференции был принят устав союза и избраны его руководящие органы. Возглавил союз директор Московского радиоаппаратостроительного техникума С.Д.Коробов.

Участники семинара-совещания обсудили и приняли рекомендации.

РЕКОМЕНДАЦИИ

всероссийского семинара-совещания «Опыт и пути совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации»

Участники всероссийского семинара-совещания «Опыт и пути совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации», организованного Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию, отмечают: проведенное 17—18 января 1995 г. в Москве Всероссийское совещание руководителей государственных органов управления высшим и средним профессиональным образованием субъектов Российской Федерации в своих рекомендациях верно определило основные направления становления и развития качественно новой системы государственно-общественного управления профессиональным образованием в стране на основе принципов цивилизованного федерализма.

Главные идеи этих рекомендаций нашли отражение в обновленном Федеральном законе Российской Федерации «Об образовании» (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об образовании» от 13 января 1996 г. №12-ФЗ). В законе более четко определены механизмы реализации конституционного положения об образовании как предмете совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Расширены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации во взаимодействии их с учреждениями высшего и среднего профессионального образования, расположенными на их территориях.

Образовательные учреждения, как государственные, так и негосударственные, могут иметь попечительские советы.

Закон предусматривает выравнивание территорий субъектов Российской Федерации по развитию высшего образования: за счет средств федерального бюджета будет финансироваться обучение в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования не менее 170 студентов на каждые 10 тыс. человек населения.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в последние годы заметно усилили внимание к региональ-

ным системам образования. Это определило интенсификацию процессов их университетизации, дифференциации и интеграции в соответствии с основными закономерностями развития единого образовательного пространства России.

Наибольшие результаты в этом направлении развития региональных систем высшего и среднего профессионального образования достигнуты в Краснодарском крае, Кемеровской, Тюменской, Новгородской областях, республиках Мордовия, Кабардино-Балкария. Завершается процесс создания в органах Российской Федерации структур по государственно-общественному управлению высшей и средней профессиональной школой.

Расширяется практика подготовки и подписания соглашений между Госкомвузом России, другими федеральными органами управления, имеющими подведомственные учебные заведения, с органами исполнительной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий по управлению региональными системами образования.

Как правило, подписание подобных соглашений сопровождается разработкой и совместным утверждением краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных программ развития образования на соответствующих территориях. Эти программы в последние годы дополняются региональными программами научно-технического прогресса с участием Госкомвуза России в долевом финансировании. В их реализации заметно возрастает роль региональных советов ректоров вузов, директоров средних профессиональных образовательных учреждений, Российского союза ректоров, Ассоциации российских вузов.

Однако в разработке, реализации принципов цивилизованного федерализма в устройстве и развитии общероссийской системы образования немало проблем. Процесс регионализации систем образования еще не обрел устойчивого и равномерного характера на территориях некоторых субъектов Российской Федерации. Более того, в некоторых структурах федеральных и субъектных органов управления образованием, у руководителей отдельных образовательных учреждений имеют место недопонимание и недооценка объективной необходимости федеративного структурирования общероссийского образовательного пространства.

Участники семинара-совещания разделяют основные идеи решений IV съезда Российского союза ректоров.

Учитывая изложенное и состоявшийся обмен мнениями, участники всероссийского семинара-совещания рекомендуют:

1. Одобрить накопленный опыт Госкомвуза России и других федеральных органов управления образованием, исполнитель-

ных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по формированию и реализации современной региональной политики в области высшего и среднего профессионального образования.

2. Для совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации:

2.1. На основе закона Российской Федерации «Об образовании» и Федеральной программы «Развитие образования в России», Основных положений региональной политики Российской Федерации и «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» разработать и по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации утвердить среднесрочную (до 2000 года) «Программу региональной политики Российской Федерации в области высшего и среднего профессионального образования», которая призвана реализовать принципы цивилизованного федерализма в области образования, органического единства общероссийского образовательного пространства с национально-региональными особенностями территориальных систем образования каждого субъекта Российской Федерации.

Считать необходимым последовательно проводить курс на выравнивание образовательного потенциала народов всех субъектов Российской Федерации, используя при этом возможности межрегионального и общероссийского сотрудничества в области профессионального образования.

2.2. Считать необходимой разработку региональных программ научно-технического прогресса, реализация которых призвана стать одной из основ повышения качества подготовки специалистов, их востребованности в народном хозяйстве субъектов Российской Федерации.

2.3. Завершить построение «вертикали» структур по управлению высшим, средним профессиональным образованием в федеральных и субъектных исполнительных органах государственной власти, используя при этом накопленный опыт по формированию соответствующих министерств, департаментов, комитетов, управлений, отделов.

Считать целесообразным рассмотреть вопрос о расширении полномочий Госкомвуза России в управлении общегосударственной системой высшего и среднего профессионального образования, включая наделение его полномочиями учредителя (соучредителя) всех государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования, отнесенных к федеральному ведению, независимо от ведомственной принадлежности.

2.4. В целях расширения правовых основ участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в управлении и финансовой поддержке учреждений высшего и среднего профессионального образования считать целесообразным расширить практику соучредительства и создания попечительских советов.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании», сохранив ведущую роль федерального бюджетного финансирования государственных учреждений профессионального образования, признать необходимым, начиная с 1997 года, в бюджетах всех субъектов Российской Федерации и местного самоуправления предусматривать долевое финансирование расположенных на их территориях вузов и средних профессиональных учебных заведений.

2.5. Продолжить практику заключения соглашений между федеральными органами управления профессиональным образованием и исполнительными органами государственной власти субъектов и местного самоуправления Российской Федерации по разграничению полномочий и объединению усилий в развитии региональных систем образования.

Привлекать к разработке и согласованию этих соглашений и региональных программ развития образования советы ректоров вузов и советы директоров учреждений среднего профессионального образования, научно-педагогическую общественность, заказчиков на подготовку специалистов.

3. Просить Государственную Думу России ускорить рассмотрение и принятие Федеральной программы развития образования и законов о высшей и средней профессиональной школе.

4. Повысить роль и ответственность государственных органов исполнительной власти на федеральном уровне и в субъектах Федерации в лицензировании образовательных учреждений всех уровней.

* * *

Участники всероссийского семинара-совещания «Опыт и пути совершенствования управления высшим и средним профессиональным образованием в субъектах Российской Федерации» считают, что новый этап реформирования системы образования России может быть успешным только на основе последовательно приоритетной государственной поддержки, сохранения и развития единого образовательного пространства, структурированного на принципах цивилизованного федерализма, территориально-отраслевого государственно-общественного управления, автономии профессиональных образовательных учреждений.

ИТОГОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ РЕЙТИНГА ВУЗОВ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ОБРАЗОВАНИЯ

В Российском химико-технологическом университете им.Д.И.Менделеева 23 апреля с.г. состоялось заседание Экспертного совета Ассоциации Российских вузов (АРВ) по определению рейтинговой оценки вузов за 1995 г. На заседании среди присутствующих были первый заместитель председателя Госкомвуза России А.Н.Тихонов, заместитель председателя Госкомвуза России В.Д.Шадриков, председатель Государственной инспекции по аттестации учебных заведений России Госкомвуза России В.В.Быстров, начальник Управления лицензирования, аккредитации и нострификации Госкомвуза России П.П.Крупнов, ректор Российского химико-технологического университета им. Д.И.Менделеева П.Д.Саркисов (председатель Экспертного совета АРВ), ректор Московского государственного университета геодезии и картографии В.П.Савиных (президент АРВ), генеральный директор АРВ В.В.Драгомир, первый заместитель генерального директора АРВ А.А.Поляков (ученый секретарь Экспертного совета АРВ), ректор МГТУ им. Н.Э.Баумана И.Б.Федоров, ректор Финансовой академии при Правительстве РФ А.Г.Грязнова, ректор Московской государственной академии прикладной биотехнологии И.А.Рогов, ректор Московского государственного технологического университета «Станкин» Ю.М.Соломенцев, ректор Тульского государственного технического университета Э.М.Соколов, ректор Московского государственного авиационного института (технического университета) А.М.Матвеенко, ректор Московского художественно-промышленного института А.С.Квасов.

Заслушав и обсудив сообщения председателя Экспертного совета АРВ, председателей или представителей профильных ассоциаций вузов о проведении рейтинговой оценки вузов за 1995 г., Экспертный совет отметил следующее:

— решение Экспертного совета от 2 декабря 1995 г. в основном выполнено;

— все профильные ассоциации вузов в течение двух лет провели большую и плодотворную работу по анализу и разработке рейтинговых моделей и расчету общественного рейтинга входящих в ассоциации вузов;

— большинство разработанных моделей в своей основе опираются на рейтинговую модель Госкомвуза России;

— разработчики моделей творчески подошли к использованию

названной модели, внеся в нее ряд существенных дополнений и изменений с учетом особенностей входящих в ассоциации вузов;

— члены Экспертного совета — руководители по направлениям образования и его председатель провели значительную работу для завершения рейтингования вузов по итогам работы за 1995г.;

— заслуживают поддержки предложения А.Г.Грязновой об организации рабочих встреч группы непосредственных разработчиков рейтинговых моделей ассоциаций и Ю.М.Соломенцева об организации работы этой группы в МГТУ «Станкин».

В связи с завершением работы профильных ассоциаций вузов по определению рейтинговой оценки вузов публикуем итоговые рейтинговые списки за 1995 г. по направлениям образования с характеристиками используемых моделей.

Евразийская ассоциация университетов

Расчет рейтинга классических университетов России по итогам 1995 г. проведен по методике, разработанной Московским государственным университетом, на основании данных, представленных 43 российскими университетами.

При расчете рейтинга использовалось 33 показателя, большинство из которых входит в годовую статистическую отчетность вузов. Основными показателями, характеризующими университеты, являлись полнота реализации вузом направлений (специальностей) естественно-научного и гуманитарного образования университетского профиля, квалификация научно-педагогических кадров, авторитет научной школы, связь с академиями наук, учебная и научная активность вузов, вневузовская работа и работа по повышению квалификации педагогических кадров. По мнению авторов, разработанная система может быть использована для подсчета рейтинга вузов любого профиля.

Система использует полулинейную модель, в которой все показатели вуза учитываются в отношении к показателям некоторого «среднего» вуза. При этом за показатели среднего вуза были приняты усредненные показатели всех участвовавших в рейтинге университетов. Разработанная система расчета рейтинга реализована на персональном компьютере. Она является открытой и инвариантной относительно изменения числа показателей.

Результаты расчета рейтинга представлены в виде трех групп университетов. В I группу вошли университеты, рейтинг которых существенно превышает рейтинг других университетов России. Во II группу выделены университеты, итоговые показатели которых выше показателей «среднего» расчетного университета. Остальные университеты по итогам расчета рейтинга включены в III группу. Внутри каждой группы вузы указаны в алфавитном порядке.

Рейтинг классических университетов за 1995 г.

Группа ун-та	№ п/п	Наименование университетов
	1	Московский государственный университет
I	2	Санкт-Петербургский государственный университет
	3	Воронежский государственный университет
	4	Иркутский государственный университет
	5	Казанский государственный университет
	6	Кемеровскнй государственный университет
	7	Нижегородский государственный университет
	8	Новгородский государственный университет
II	9	Новосибирский государственный университет
	10	Российский государственный гуманитарный университет
	11	Российский университет дружбы народов
	12	Ростовский государственный университет
	13	Саратовский государственный университет
	14	Томский государственный университет
	15	Тульский государственный университет
	16	Уральский государственный университет
	17	Челябинский государственный университет
	18	Чувашский государственный университет
	19	Алтайский государственный университет
	20	Башкирский государственный университет
	21	Волгоградский государственный университет
	22	Горно-Алтайский государственный университет
	23	Дагестанский государственный университет
	24	Дальневосточный государственный университет
	25	Ивановский государственный университет
	26	Ингушский государственный университет
	27	Кабардино-Балкарский государственный университет
	28	Красноярский государственный университет
	29	Марийский государственный университет
III	30	Мордовский государственный университет
	31	Омский государственный университет
	32	Пермский государственный университет
	33	Петрозаводский государственный университет
	34	Самарский государственный университет
	35	Сыктывкарский государственный университет
	36	Тамбовский государственный университет
	37	Тверской государственный университет
	38	Тюменский государственный университет
	39	Удмуртский государственный университет
	40	Ульяновский государственный университет
	41	Хакасский государственный университет
	42	Ярославский государственный университет
	43	Якутский государственный университет

Ассоциация технических университетов

Ассоциация технических университетов при оценке рейтинга вузов использовала авторскую базовую рейтинговую модель, утвержденную Советом Ассоциации технических университетов (10.01.95) и Экспертным советом АРВ (17.04.95).

В базовой модели Ассоциации технических университетов используется 26 критериев. Опросный лист с исходными данными для расчета рейтинга вуза содержит 63 параметра. В рейтинговой модели Госкомвуза России используется 27 критериев и 46 исходных параметров.

Внесение существенных дополнений и изменений в рейтинговую модель Госкомвуза России вызвано необходимостью учета основных положений концепции технического университетского образования, а также критериев и требований, предъявляемых к ведущим техническим вузам за рубежом, которые используются при проведении экспертизы на присвоение вузу статуса технического университета.

Деятельность технического университета определяют:

— приоритеты научных школ, критерием наличия которых являются докторские и кандидатские советы;

— широкий спектр направлений подготовки специалистов;

— развитая экспериментальная база, единство научно-исследовательского и учебного процессов;

— фундаментальные научные исследования;

— гуманитарная подготовка;

— участие в федеральных, отраслевых и региональных научных программах и проектах.

Исходные данные, соответствующие ведомственной отчетности вуза, составляют около 85% расчетных данных, используемых в базовой рейтинговой модели Ассоциации технических университетов.

Система показателей для определения рейтинга технических университетов и результаты пробного счета по данным за 1994г. были опубликованы в информационно-аналитическом бюллетене «Технополис» в июне 1995 г.

Устойчивость базовой модели подтверждена сравнением расчета рейтинга технических университетов за 1994 и за 1995 гг. с соответствующими оценками рейтинга вузов в системе Госкомвуза России.

Рейтинговая модель реализована в среде СУБД MS FoxPro для Windows, совместима с ОС Windows'95.

Для расчета рейтинга вузов за 1995 г. использована вторая

версия программы: видоизменены формы отчетности, введены два уровня автоматического контроля относительности данных. При генерации итоговых таблиц проводится контроль расчета каждого критерия по каждому вузу и сравнение данных за текущий и предыдущий год. Результаты контроля представлены соответствующими экранными формами и отчетами.

Рейтинг технических вузов за 1995 г.

01. Московский государственный технический университет им. Н.Э.Баумана
02. Санкт-Петербургский государственный технический университет
03. Московский энергетический институт (технический университет)
04. Московский государственный инженерно-физический институт (технический университет)
05. Томский политехнический институт
06. Московский государственный авиационный институт (технический университет)
07. Российский химико-технологический университет им. Д.И.Менделеева
08. Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет
09. Уфимский государственный авиационный технический университет
10. Казанский государственный технический университет им. А.Н.Туполева
11. Санкт-Петербургский государственный технологический институт (технический университет)
12. Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет) им. Г.В.Плеханова
13. Московский государственный горный университет
14. Челябинский государственный технический университет
15. Санкт-Петербургский государственный технический университет водных коммуникаций
16. Московский государственный институт электронной техники (технический университет)
17. Казанский государственный технологический университет
18. Уральский государственный технический университет
19. Московский государственный институт стали и сплавов (технологический университет)
20. Балтийский государственный технический университет им. Д.Ф.Устинова
21. Санкт-Петербургский государственный институт точной механики и оптики (технический университет)
22. Уфимский государственный нефтяной технический университет
23. Ивановский государственный энергетический университет
24. Московский государственный институт электроники и математики (технический университет)
25. Самарский государственный технический университет

Экономические вузы

В основу рейтингов оценок положены следующие методические положения:

1. В качестве исходной информации для определения рейтинга использованы данные разработочных таблиц, определенные Письмом Госкомвуза России от 15.01.96 №15-36-1ин/15-12 и представленные в Госкомитет учебными заведениями экономического профиля.

2. Определены итоговые показатели, отражающие потенциал вуза, составлены алгоритмы расчета этих показателей.

3. Ранжированы вузы по значениям итоговых показателей, составлена соответствующая матрица. Для каждого вуза определена сумма рангов, которая при сопоставительном анализе с определенной степенью точности дает возможность определять рейтинг вуза.

4. Анализ исходных данных для получения рейтинговых оценок показал, что в них отсутствует целый ряд качественных показателей, объективно необходимых для более точной оценки эффективности деятельности вуза. Например, имидж вуза в экономической сфере, показатели уровня подготовки выпускников, магистров, аспирантов, дальнейший их профессиональный рост и др.

Поскольку рейтинговая оценка вузов, близких по значениям суммы рангов, не может служить достаточно точным объективным показателем для определения занимаемого места, методикой предусмотрено оценивать не отдельные вузы, а группы вузов.

Рейтинг экономических вузов за 1995 г.

Группа 1.

Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации
Российская экономическая академия им. Г.В.Плеханова
Санкт-Петербургский университет экономики и финансов им. И.А.Вознесенского
Государственная академия управления

Группа 2.

Московский экономико-статистический институт
Иркутская государственная экономическая академия

Группа 3.

Саратовская государственная экономическая академия
Санкт-Петербургская инженерно-экономическая академия

Уральский государственный экономический университет
Ростовская государственная экономическая академия
Группа 4.
Всероссийский заочный финансово-экономический институт
Новосибирская государственная академия экономики и управления
Самарская государственная экономическая академия
Группа 5.
Дальневосточный коммерческий институт
Казанский финансово-экономический институт
Хабаровская государственная академия экономики и права

Ассоциация развития педагогического образования

Рейтинговая оценка педагогических вузов Российской Федерации строилась по принципу дополнения единой базовой модели критериями, отражающими специфику подготовки специалистов в педагогических высших учебных заведениях. Исходные данные, полученные для определения рейтинга, соответствовали статистической и ведомственной отчетности вузов. За основу программной реализации модели принимался аппаратно-программный комплекс АРМ «Рейтинг» Госкомвуза России. Структура и параметры дополняющей модели утверждены Советом АРПО. В результате разработчиками АРПО была создана Модель агрегирования и ее программное обеспечение.

Модель АРПО дополнена показателями, имеющими для педагогического направления образования принципиальное значение:

1. Количество направлений, по которым осуществляется переподготовка кадров и повышение квалификации;
2. Количество преподавателей вузов и специалистов, обучающихся по программам послевузовской подготовки;
3. Количество специальностей, предлагаемых студентам вуза для получения второго образования;
4. Количество студентов, обучающихся по программам второго образования;
5. Количество школьников, обучающихся в педагогических колледжах при вузе;
6. Количество школьников, обучающихся в профильных и специализированных школах при вузе;
7. Количество школьников, участвующих в специализированных программах, кружках, лекториях, олимпиадах, проводимых вузом;
8. Количество обучающихся в вузе иностранных граждан, в том числе на контрактной основе.

Для формирования рейтинговых листов АРПО была про-

ведена работа по составлению списка вузов, готовых пройти рейтингование по педагогическому направлению. 79 вузов России выразили желание пройти процедуру рейтингования.

Рейтинг педагогических вузов за 1995 г.

1	1.00	Московский педагогический государственный университет
2	0.863	Российский государственный педагогический университет (С-П)
3	0.630	Московский педагогический университет
4	0.513	Уральский гос. профессионально-педагогический университет
5	0.454	Московский гос. открытый педагогический университет
6	0.419	Орловский государственный педагогический университет
7	0.403	Волгоградский государственный педагогический университет
8	0.393	Самарский государственный педагогический университет
9	0.392	Поморский международный педагогический университет (Арх-к)
10	0.384	Казанский государственный педагогический университет
11	0.379	Красноярский государственный педагогический университет
12	0.378	Иркутский гос. педагогический институт иностранных языков
13	0.374	Башкирский государственный педагогический институт
14	0.368	Омский государственный педагогический университет
15	0.365	Вологодский государственный педагогический университет
16	0.361	Ярославский государственный педагогический университет
17	0.358	Челябинский государственный педагогический институт
18	0.340	Елецкий государственный педагогический институт
19	0.340	Тульский государственный педагогический институт
20	0.338	Смоленский государственный педагогический институт
21	0.338	Череповецкий государственный педагогический институт
22	0.332	Карельский государственный педагогический институт
23	0.324	Дагестанский государственный педагогический университет
24	0.322	Пензенский государственный педагогический университет
25	0.308	Волжский инженерно-педагогический институт
26	0.305	Хабаровский государственный педагогический университет
27	0.299	Белгородский государственный педагогический университет
28	0.298	Калужский государственный педагогический университет
29	0.296	Рязанский государственный педагогический университет
30	0.294	Брянский государственный педагогический университет
31	0.293	Пермский государственный педагогический университет
32	0.290	Магнитогорский государственный педагогический институт
33	0.290	Нижегородский государственный педагогический университет
34	0.276	Воронежский государственный педагогический университет
35	0.275	Барнаульский государственный педагогический университет
36	0.273	Курский государственный педагогический университет
37	0.271	Карачаево-Черкесский государственный педагогический институт

38	0.263	Уссурийский государственный педагогический институт
39	0.262	Мичуринский государственный педагогический институт
40	0.262	Шуйский государственный педагогический институт
41	0.257	Иркутский государственный педагогический институт
42	0.256	Оренбургский государственный педагогический институт
43	0.250	Псковский государственный педагогический институт
44	0.249	Липецкий государственный педагогический институт
45	0.243	Бийский государственный педагогический институт
46	0.242	Вятский государственный педагогический университет
47	0.240	Владимирский государственный педагогический университет
48	0.240	Мурманский государственный педагогический институт
49	0.237	Ульяновский государственный педагогический университет
50	0.236	Мордовский государственный педагогический институт
51	0.236	Комсомольский-на-Амуре гос. педагогический институт
52	0.234	Южно-Сахалинский государственный педагогический институт
53	0.234	Новокузнецкий государственный педагогический институт
54	0.222	Орехово-Зуевский педагогический институт
55	0.220	Благовещенский государственный педагогический институт
56	0.220	Чувашский государственный педагогический институт
57	0.218	Курганский государственный педагогический институт
58	0.209	Стерлитамакский государственный педагогический институт
59	0.205	Балашовский государственный педагогический институт
60	0.190	Саратовский государственный педагогический институт
61	0.184	Марийский государственный педагогический институт
62	0.184	Орский государственный педагогический институт
63	0.183	Международный педагогический университет
64	0.180	Нижне-Тагильский государственный педагогический институт
65	0.180	Нижневартовский педагогический институт
66	0.178	Армавирский государственный педагогический институт
67	0.178	Арзамасский государственный педагогический институт
68	0.175	Бирский государственный педагогический институт
69	0.173	Коломенский педагогический институт
70	0.170	Глазовский государственный педагогический институт
71	0.169	Читинский государственный педагогический институт
72	0.163	Елабужский государственный педагогический институт
73	0.161	Шадринский государственный педагогический институт
74	0.147	Камчатский государственный педагогический институт
75	0.138	Соликамский государственный педагогический институт
76	0.120	Ишимский государственный педагогический институт
77	0.115	Борисоглебский государственный педагогический институт
78	0.106	Биробиджанский педагогический институт
79	0.088	Кызылский государственный педагогический институт

«Бюллетень Ассоциации российский вузов».
1996. Март-апрель

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 13 июня 1996 г. № 884
г. Москва

О ДОКТРИНЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ НАУКИ

В целях осуществления скоординированных действий, направленных на сохранение и развитие научного потенциала страны, **п о с т а н о в л я ю:**

1. Одобрить подготовленную по поручению Правительства Российской Федерации Министерством науки и технической политики Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по атомной энергии, Министерством экономики Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию, Российской академией наук и отраслевыми академиями наук с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций и поддержанную Правительственной комиссией по научно-технической политике доктрину развития российской науки как основу проведения государственной научной политики, включающую в себя следующие основные положения:

поддержка развития науки в качестве приоритетной задачи государства;

выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения в размере не менее 3 процентов его расходной части с ежегодным увеличением размера этих средств по мере стабилизации экономики;

создание условий для развития фундаментальных научных исследований и ведущих научных школ;

повышение престижности научного труда, создание достойных условий жизни и работы ученых и специалистов;

реформирование сферы науки путем совершенствования принципов управления, финансирования и организации научных исследований;

интеграция науки и образования, развитие системы подготовки квалифицированных научных кадров;

создание условий для конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники, стимулирование и поддержка инновационной деятельности;

ориентация отечественного научного потенциала на решение важнейших социально-экономических задач и обеспечение безопасности страны.

2. Правительству Российской Федерации:

обеспечить доведение доктрины развития российской науки до заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и научных объединений, а также оперативную координацию работ по реализации основных положений указанной доктрины;

продолжить работу по формированию и реализации в 1996—2000 годах приоритетных направлений развития науки и техники, а также критических технологий.

3. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации учитывать основные положения доктрины развития российской науки при разработке и реализации мер государственной поддержки и регулирования в сфере науки и научно-технической деятельности, а также при разработке инвестиционных, научно-технических и других программ развития отраслей экономики и субъектов Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1996. 20 июня

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 13 июня 1996 г. № 903 г. Москва

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ ИНТЕГРАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ФУНДАМЕНТАЛЬНОЙ НАУКИ

В целях развития фундаментальных научных исследований, выполняемых совместно учеными высшей школы, Российской академии наук, отраслевых академий наук, государственных научных центров Российской Федерации, научно-исследовательских организаций, и повышения качества фундаментального образования **п о с т а н о в л я ю**:

1. Одобрить основные направления государственной поддержки интеграции высшего образования и фундаментальной науки, предусматривающие:

развитие совместных фундаментальных исследований, проводимых в высших учебных заведениях, Российской академии наук, отраслевых академиях наук и государственных научных центрах Российской Федерации;

обеспечение взаимодействия академической науки с образовательным процессом в высших учебных заведениях;

формирование информационной базы фундаментальных исследований в целях совершенствования учебного процесса в высших учебных заведениях;

развитие опытно-экспериментальной и приборной базы фундаментальных исследований для совместного использования научными сотрудниками, преподавателями, студентами и аспирантами высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций;

поддержание проведения экспедиционных и полевых исследований, проводимых научными сотрудниками, преподавателями и студентами высших учебных заведений совместно с учеными Российской академии наук;

создание условий для повышения престижности изучения фундаментальных наук в высших учебных заведениях.

2. Правительству Российской Федерации:

обеспечить разработку и утверждение в 3-месячный срок федеральной целевой программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы» с внесением ее Президенту Российской Федерации для присвоения статуса президентской;

предусмотреть при разработке проекта федерального бюджета на 1997 год выделение в установленном порядке средств на реализацию указанной программы.

Президент Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1996. 19 июня.

В конце мая 1996 г. состоялось очередное заседание правительственной комиссии по научно-технической политике. О том, какие проблемы отечественной науки и техники обсуждались на нем, рассказывает на страницах газеты «Поиск» (1996. №23) первый заместитель министра науки и технической политики Российской Федерации А. Г. Фонотов.

— В повестке заседания было два важных вопроса: «Об утверждении приоритетных направлений развития науки и техники и перечня критических технологий федерального уровня», а также «О защите интеллектуальной собственности в сфере международного научно-технического сотрудничества».

Полтора года шла работа над перечнем научно-технических приоритетов. Трудились сотни экспертов, согласовывались позиции почти двух десятков министерств и ведомств. В результате этот список был составлен и вынесен на суд правительственной комиссии. Сразу же оговорюсь, что пока решено его не утверждать и в течение месяца доработать. Но речь идет в основном о деталях. В принципе же участники заседания сошлись во мнении, что представленный перечень действительно включает те направления, которые важны дня страны и определяют перспективы экономического и научно-технического развития России в XXI веке.

При подготовке списка учитывались два аспекта. Во-первых, мы задались вопросом: что необходимо развивать в стране, чтобы успешно конкурировать с развитыми странами? Были изучены перечни научно-технологических приоритетов передовых стран — США, Японии, Германии и других. Одновременно мы проанализировали наши заделы в науке и технике. Таким образом было выявлено ядро приоритетных направлений, которое определяется логикой развития науки и техники в мире, а также спросом со стороны наиболее динамичных отраслей экономики ведущих держав. И именно так были отобраны приоритеты, идущие в нашем списке с первого по четвертый. Во-вторых, были учтены чисто российские особенности. У нашей страны огромная территория, и потому она нуждается в высокоразвитой транспортной системе. Россия одна из богатейших стран мира по топливным и энергоресурсам. Необходимо использовать это преимущество — тем более сейчас, когда экономика во многом опирается на сырьевые отрасли. Еще одно важное направление — экология и рациональное природопользование. Крайне неблагоприятная экологическая обстановка во многих наших регионах, международные обязательства

России по охране окружающей среды предопределили выбор и этого направления. В результате на заседание комиссии был вынесен следующий список приоритетов.

1. Информационные технологии и электроника. 2. Производственные технологии. 3. Новые материалы и химические продукты. 4. Технологии биологических и живых систем. 5. Транспорт. 6. Топливо и энергетика. 7. Экология и рациональное природопользование.

Отдельным пунктом в перечне были выделены фундаментальные исследования. Он включает широкий спектр фундаментальных проблем, представленных Российской академией наук, ее отделениями и научными школами: от математического анализа до искусствоведения. Причем было решено, что приоритеты фундаментальных исследований должны открывать перечень. Так мы вывели формулу перечня приоритетов «один плюс семь».

Кроме того, перед нами стояла задача — каждое из семи упомянутых приоритетных направлений конкретизировать на уровне технологий. В итоге из нескольких сотен были выбраны около 70 критических технологий. При их отборе исходили прежде всего из того, как они влияют на качество жизни, конкурентоспособность отечественных товаров и услуг, приведет ли их использование к появлению принципиально новых материалов и оборудования. То есть учитывалась их практическая значимость, влияние на развитие общественного производства.

При составлении перечня критических технологий было немало трудностей. Нам пришлось, с одной стороны, учитывать запросы ведомств, с другой — государственные интересы. Все понимали, что попадание в список означает признание значимости той работы, которая ведется в учреждениях того или иного ведомства, а непопадание в каком-то смысле затруднит доступ к средствам из федерального бюджета, необходимым для проведения исследований. Так что мы, по сути, выполняли роль экзаменационной комиссии, принимающей даровитых детей в вуз, число мест в котором, увы, ограничено.

Я хотел бы подчеркнуть, что непопадание в общенациональный список той или иной технологии отнюдь не означает, что она становится запретной. Перечень включает тот круг вопросов, которые курирует государство, те направления, которые оно финансирует. Это не отменяет ведомственных перечней. Они не должны дублировать главный перечень, ведь в них входят те технологии, которые необходимы для развития конкретной отрасли. Задачи там более конкретны и детализированы.

Поддержка государственных приоритетных направлений будет осуществляться через федеральные целевые программы. В ка-

честве примера можно привести подготовленный по инициативе Миноборонпрома проект федеральной программы «Национальная технологическая база».

Второй вопрос, который обсуждала правительственная комиссия — о защите интеллектуальной собственности, — волнует нас давно. Связана эта проблема не только с «утечкой умов». Наши научные учреждения, налаживая международные контакты, заключая договоры с зарубежными партнерами, не всегда адекватно оценивают интеллектуальный продукт, которым они владеют. На заседании комиссии было приведено несколько примеров. Так, один из российских институтов заключил контракт на проведение НИОКР с зарубежной фирмой. Контракт был проработан с нашей стороны поверхностно. В результате фирма получила эксклюзивные права на использование результатов многолетних работ института. При этом денежная компенсация учитывала лишь зарплату небольшого числа сотрудников, да и то за непродолжительное время.

И это является типичной ошибкой наших институтов. Я не думаю, что здесь есть повод говорить о каких-то сознательных действиях, о коррупции. Эти беды — от незнания.

Смысл наших предложений по вопросам защиты интеллектуальной собственности не сводится к тому, чтобы «держать и не пущать». Речь идет в первую очередь о том, чтобы оказывать учреждениям юридическую помощь при заключении договоров, давать им необходимые рекомендации. Они будут знать, на какую нормативную базу должны опираться и каких ошибок нужно избежать в работе с зарубежными партнерами.

Кроме того, предлагается ввести регистрацию научно-технических договоров, подписываемых с заграницей. Опять-таки не для того, чтобы что-то запрещать или разрешать. Это позволит избегать дублирования подобных соглашений на разных уровнях, что сегодня нередко происходит. Здесь нужно отметить, что регистрироваться будут только договоры о НИОКР, выполняемые за счет государства.

Мы проинформировали членов комиссии о том, какая работа в этих направлениях ведется в Миннауки и представили пакет нормативно-правовых документов, принятие которых, по нашему мнению, будет способствовать нормализации ситуации в сфере охраны прав интеллектуальной собственности.

Исследования и разработки, выполняемые в рамках региональных научно-технических программ, начинают играть все более заметную роль в научно-техническом потенциале регионов и страны в целом. Вопросам, касающимся выполнения, условий финансирования и проведения конкурса этих программ, было посвящено заседание Совета Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам, состоявшееся 28 мая 1996 г. в Сочи.

Вниманию читателей предлагаются краткий обзор материалов заседания, подготовленный директором Тверского ИнноЦентра — головной организации Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам Е.А.Лурье, и решение Совета.

В заседании Совета Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам приняли участие заместители глав администраций регионов, руководители комитетов по науке, высшей школе и технической политике администрации субъектов Российской Федерации, ректоры ряда вузов и руководители вузовских научных организаций.

Заседание Совета открыл заместитель председателя Госкомвуза России председатель Совета **В.М.Жураковский.**

Одним из основных являлся вопрос о результатах исследований и разработок, выполненных в 1995 г. по региональным научно-техническим программам (по материалам годовых отчетов головных организаций). **Е.А.Лурье,** директор Тверского ИнноЦентра, рассказал об итогах дополнительного конкурса региональных научно-технических программ, представленных в 1995 г., а также о подготовке отчетных материалов по результатам исследований, выполненных в 1995—1996 гг., и условиях проведения конкурса региональных научно-технических программ, представляемых для финансирования начиная с 1997 г.

А.В.Суворинов, начальник Управления научно-исследовательских работ Госкомвуза России, заместитель председателя Совета, познакомил участников заседания с условиями финансирования региональных научно-технических программ в 1996 г.

По вопросу о региональных научно-технических программах, финансируемых Миннауки России в 1996 г., выступил **К.И.Плетнев,** директор Центра «Ренатехс».

О плане работы Совета Госкомвуза России и головной организации программы «Вузовская наука — регионам» на 1996 г. рассказал **Н.И.Соколовский,** начальник научно-организационного отдела Управления научно-исследовательских работ Госкомвуза России.

В заключение **Е.А.Лурье** познакомил участников заседания с программой и целями научно-методического семинара для руководителей региональных научно-технических программ, который планируется провести в Твери в сентябре 1996 г.

Совет отметил возросшую ответственность головных организаций и хорошую координацию работы соисполнителей, усиление региональной направленности исследований. В ряде проектов получены значимые конкретные результаты, внедрение которых будет способствовать социально-экономическому развитию регионов и страны в целом.

Одобрена система показателей, обобщающих достигнутые результаты в истекшем году и отражающих региональную направленность программ, практические результаты по освоению новых технологий, созданию образцов новой техники и материалов, влияние на учебный и научный процесс базового вуза.

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Совета Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам
В.М.Жураковский

РЕШЕНИЕ
Совета Госкомвуза России по региональным научно-техническим программам

На рассмотрение Совета Управлением научно-исследовательских работ совместно с Головной организацией программы были представлены:

обобщенный анализ по основным показателям и материалам годовых (промежуточных) отчетов по региональным научно-техническим программам, выполненным в 1995 году;

условия и порядок завершения исследований по региональным научно-техническим программам, выполненным в 1995—1996 годах, и Условия проведения конкурса программ, представляемых для участия в 1997 году и последующие годы.

Совет рассмотрел также План работы на 1996 год и предложения по организации научно-методического семинара с руководителями региональных научно-технических программ.

Совет принял следующее решение:

1. Утвердить результаты экспертной оценки отчетных материалов головных организаций региональных научно-технических программ, которые выполнялись вузами за счет республиканского бюджета в 1995 году.

Утвердить рекомендации Головной организации — Тверского ИнноЦентра по доработке программ и предложить исполнителям исследований устранить высказанные замечания при представлении итоговых отчетов в декабре 1996 года.

К основным замечаниям по программам относятся:

— недостаточное отражение в отчетных материалах обобщенных показателей результатов исследований в соответствии с установленными требованиями;

— незавершение структурных уточнений программ и сохранение в них проектов, которые не соответствуют положению о региональных научно-технических программах;

— недостаточно выраженная региональная ориентация отдельных проектов;

— неподтверждение долевого участия администраций в финансировании программ.

2. Одобрить общие положения и требования к итоговым отчетам головных организаций региональных научно-технических программ, выполненных в 1995—1996 годах, а также Условия проведения конкурса региональных научно-технических программ, которые заявляются для финансирования в 1997 году и последующие годы.

3. Утвердить результаты дополнительного конкурса по региональным научно-техническим программам, представленным в 1995 году, и внести соответствующее представление в Управление научно-исследовательских работ Госкомвуза России.

4. Рекомендовать в качестве отчетного периода для выполнения региональных научно-технических программ на очередной этап по результатам конкурса 1997—2000 годы.

5. Принять предложения Головной организации по проведению в сентябре с.г. в г.Твери научно-методического семинара с руководителями региональных научно-технических программ.

Утвердить примерную программу семинара и состав его участников.

6. Поручить Тверскому ИнноЦентру:

6.1. Подготовить информационные материалы для органов государственного управления субъектов Российской Федерации по экспертной оценке результатов исследований и разработок по региональным научно-техническим программам, выполненным в 1995 г., а также соблюдению условий их долевого финансирования.

6.2. Разработать и направить до 15.11.96 в головные организации региональных научно-технических программ пакет организационных и методических материалов по итоговым отчетам и условиям организации конкурса программ. Одобрить разработанную Головной организацией систему показателей обобщенной оценки результатов региональных научно-технических программ.

6.3. Подготовить и представить (по материалам обобщенных показателей) в Госкомвуз России аналитический обзор по формам влияния региональных научно-технических программ на процессы преобразования в экономике и производстве регионов.

7. Утвердить План работы Совета и Головной организации на 1996 год с учетом замечаний, высказанных при его обсуждении.

Заместитель председателя Совета
А.В.СУВОРИНОВ

20 апреля 1995 г. Новосибирским областным Советом депутатов принят Закон «О научной деятельности и региональной научно-технической политике Новосибирской области».

Вниманию читателей предлагается изложение этого закона, подготовленное кандидатом философских наук В.А.Сизиковым.

О НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Закон состоит из 9 разделов и 59 статей. Закрепляя приоритетность научной деятельности, он служит правовой базой формирования и реализации региональной научно-технической политики, финансирования, управления и организации научной деятельности и использования ее результатов в интересах Новосибирской области.

В **первом разделе** раскрываются основные цели закона:

«закрепление существующих и создание дополнительных правовых норм и гарантий для плодотворной научной деятельности и использования ее результатов в материальном производстве и социальной жизни области, предоставления гарантий невмешательства в творческий процесс и академических свобод ученых со стороны органов государственного управления;

определение основных положений региональной научно-технической политики;

создание организационных форм, механизмов управления и финансирования научной деятельности;

определение прав, обязанностей и ответственности субъектов научно-технической политики и научной деятельности» (ст. 1).

В разделе определены основные понятия, круг законодательных актов по научной деятельности и научно-технической политике в Новосибирской области, уточнены предмет и сфера действия данного нормативного акта, принципы научной деятельности и региональной научно-технической политики.

В Законе провозглашается равноправие основных субъектов научной деятельности, право на нее и раскрываются гарантии обеспечения этого права. Научная деятельность рассматривается как системный объект действия Закона, включающий:

федеральные, региональные и инициативные фундаментальные, прикладные, опытно-конструкторские и инновационные программы;

сеть реализующих эти программы индивидуальных и коллективных субъектов научной деятельности различных организационно-правовых форм с единой системой управления, финансирования,

сертификации и аккредитации, включая сеть образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, осуществляющих подготовку и переподготовку научных кадров;

внешнее окружение, выступающее в виде заказчиков, инвесторов, потребителей результатов научной деятельности и научно-технической продукции, юридических и физических лиц, обеспечивающих правовую и социальную защиту научных работников и коллективов и результатов их деятельности (ст. 9).

В данном разделе определены приоритетные направления научной деятельности.

Второй раздел посвящен раскрытию правового и квалификационного статуса субъектов научной деятельности и региональной научно-технической политики. В ст. 12 регламентированы порядок приобретения постоянного и временного квалификационного статуса научного работника, а также способы его подтверждения в спорных случаях. В частности, говорится о том, что физическое лицо приобретает правовой статус научного работника, если ему поручена творческая работа, соответствующая направлению научной деятельности научной организации, или если он занимается ею в инициативном порядке.

Проблемы правового и квалификационного статуса коллективных субъектов научной деятельности раскрываются в ст. 13, где определены особенности и компетенция различных субъектов научной деятельности: временных научных творческих коллективов (научных групп), научных организаций, научных учреждений, научных фондов, ассоциаций (союзов), научных обществ, объединений коллективных субъектов научной деятельности (научных центров, ассоциаций, союзов и других добровольных научных обществ, включая международные, на основе учредительного договора, образуя новое юридическое лицо), отделений Российской академии наук, отраслевых и общественных академий наук на территории области. Установлены процедура учреждения коллективных субъектов научной деятельности, механизм их аттестации и аккредитации, регламентированы подготовка научных кадров, интеграция научной деятельности и образования.

На территории Новосибирской области действуют единые государственные квалификационные требования к научным работникам и единая процедура государственной аттестации научных работников. Право на прохождение областной аттестации и аккредитации имеют коллективные субъекты всех форм собственности и организационно-правовых форм. Единственным основанием для присвоения коллективному субъекту статуса аттестованного или аккредитованного является уровень его научных результатов.

В рамках действия настоящего Закона коллективный субъект научной деятельности, аттестованный государством, областную аттестацию не проходит, но должен быть аккредитован в области, если субъект претендует на устанавливаемые настоящим Законом права, гарантии и льготы (ст. 16).

В **третьем разделе** рассматриваются права и обязанности субъектов научной деятельности: научного работника, коллективных субъектов научной деятельности. Статья 23 данного раздела посвящена защите прав субъектов научной деятельности от неправомерного использования научных результатов.

Об управлении в системе науки говорится в **четвертом разделе** Закона. Здесь раскрываются принципы управления, компетенции областного представительного органа и администрации области, определяются компетенция и ответственность субъектов научной деятельности. Так, ст. 25 гласит:

«Новосибирский областной Совет депутатов:

рассматривает и принимает основные положения региональной научно-технической политики и приоритетные направления научной деятельности Новосибирской области;

совместно с администрацией области осуществляет законодательное и нормативное обеспечение научно-технической политики;

утверждает областной бюджет в части средств, направляемых на научную деятельность в интересах области;

устанавливает налоговые и иные льготы субъектам научной деятельности и порядок их предоставления;

осуществляет контроль за исполнением бюджета в части средств, предусматриваемых на научную деятельность».

«1. Администрация Новосибирской области:

разрабатывает и представляет в областной Совет депутатов основные положения региональной научно-технической политики и приоритетные направления научной деятельности в Новосибирской области;

обеспечивает эффективное использование и развитие научно-технического потенциала области;

разрабатывает и реализует экономический механизм региональной научно-технической политики;

обеспечивает формирование, финансирование и экспертизу региональных научно-технических программ;

создает областной фонд поддержки науки и высшего образования, другие научные фонды, включая инновационные;

осуществляет управление собственностью областных научных организаций и учреждений, включая их создание, реорганизацию и ликвидацию и контроль за управлением собственностью государственных научных организаций и учреждений, переданных в управление Новосибирской области;

поддерживает информационную систему в сфере науки;

осуществляет аттестацию и аккредитацию коллективных субъектов научной деятельности.

2. В случае нарушения коллективным субъектом научной деятельности законодательства Российской Федерации и области в сфере науки и научно-технической политики и (или) его устава администрация области вправе своим предписанием приостановить в этой части деятельность субъекта до решения суда» (ст.26).

В ст. 30 регламентируются формы и методы государственного регулирования научной деятельности. Далее определяются порядок и органы управления государственными и негосударственными коллективами — субъектами научной деятельности.

Пятый раздел отражает основные цели, задачи и механизм формирования региональной научно-технической политики, важнейшим средством реализации которой являются региональные научно-технические программы, создаваемые на основе приоритетных направлений и прогнозов развития науки и техники с учетом задач социально-экономического развития, результатов анализа экономического и экологического состояния области и внешнеэкономических условий.

В Законе предусмотрен ряд гарантий приоритетности научной деятельности. Так, ст.38 гласит:

«1. Основой гарантий приоритетности научной деятельности в области являются:

дополнительное к федеральному финансирование научно-технических программ и проектов в интересах развития Новосибирской области;

предоставление налоговых и иных льгот научным организациям, учреждениям и коллективам;

создание благоприятного инвестиционного климата, способствующего привлечению средств из разных источников финансирования научной деятельности в области;

формирование научных фондов;

информационная поддержка;

организация выставок, ярмарок, конкурсов, реклама научных разработок ученых области.

2. Аккредитованные в области коллективные субъекты научной деятельности в части их уставной научной деятельности освобождаются от уплаты всех видов местных налогов, включая плату за землю.

3. Предприятия, учреждения, организации, фонды, а также физические лица, в том числе иностранные, вкладывающие свои средства, в том числе в натуральной форме, в развитие научной деятельности по утвержденным областным научно-техническим

программам и проектам, приравниваются по льготам в части вложенных средств к коллективным субъектам научной деятельности.

4. Любое имущество, включая производственные площади, сдается аккредитованным в области коллективным субъектам научной деятельности в аренду по минимальным ставкам, а собственникам имущества предоставляются льготы по налогообложению недвижимости, компенсирующие их потери по сравнению со средней рыночной стоимостью аренды.

5. Собственная продукция аккредитованных в области коллективных субъектов научной деятельности при исчислении налогов приравнивается к товарам народного потребления.

6. Аккредитованные в области коллективные субъекты научной деятельности пользуются приоритетом среди производственных, коммерческих и административных структур при распределении материальных, энергетических и прочих ресурсов, а также среди претендентов на землеотводы для нового строительства под уставные цели (после детских, здравоохранения и образования).

7. Докторанты и аспиранты пользуются льготами, предоставляемыми местными властями слабо социально защищенной категории населения.

8. Новосибирской областной Совет депутатов и администрация области выделяют ежегодно не менее 20 именных стипендий аспирантам и докторантам, назначаемых по открытым конкурсам.

9. С целью поощрения молодых ученых и специалистов Новосибирский областной Совет депутатов и администрация области ежегодно проводят конкурс 10 грантов на научные исследования в размере не менее ста ставок I разряда ЕТС на 1 грант.

10. С целью интеграции научной деятельности и образования Новосибирская область проводит ежегодный конкурс на финансирование трех лучших учебников и учебных пособий для школьников и студентов по новым отраслям знания, основное содержание которых базируется на результатах научной деятельности конкурсантов.

11. Областной Совет депутатов и администрация области бесплатно экспонируют не менее десяти мягких наукоемких экспонатов в год на международных выставках и ярмарках, в которых она принимает участие.

12. Новосибирская область организует ежегодно международную презентацию отобранных по конкурсу 25 лучших научных разработок.

13. Администрация области всемерно содействует организации в области представительств отечественных и зарубежных государственных инновационных фондов и специализированных областных и региональных научных и инновационных фондов».

В Законе определены формы содействия фундаментальным исследованиям, подчеркнута необходимость концентрации ресурсов на приоритетных направлениях научно-технического развития области.

В ст. 41 Закона определены каналы материальной и финансовой поддержки научной деятельности.

Поддержка конкуренции и предпринимательства (ст.42) рассматривается в Законе как стимул для ускоренного развития научно-технической сферы.

Ряд статей раздела посвящен сохранению высокого уровня научно-технического потенциала при конверсии оборонной промышленности, информационному обеспечению научной деятельности, организации и проведению экспертизы в научной деятельности, правовым формам взаимоотношений научных организаций, заказчиков и иных потребителей научно-технической продукции по созданию, передаче и использованию научной и научно-технической продукции.

В **шестом разделе** Закона освещается решение экономических проблем научной деятельности. Здесь раскрываются отношения собственности в научно-технической сфере, организация финансирования различных субъектов научной деятельности. Отдельные статьи посвящены платным услугам и предпринимательской деятельности, а также материально-техническому обеспечению коллективных субъектов научной деятельности.

В **седьмом разделе** регламентированы социальные права и гарантии научных работников и работников сферы науки. Здесь же рассматриваются вопросы труда и здоровья работников, трудовые отношения, вопросы оплаты труда.

Восьмой раздел определяет правовые основы и право на международное и межрегиональное сотрудничество и внешнеэкономическую деятельность.

Заключительные положения посвящены подготовке субъектов научной деятельности к вступлению закона в силу.

Сегодня российская вузовская наука переживает тяжелые времена. Анализу состояния и определению перспектив ее развития посвящена статья первого заместителя председателя Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию А.Н.Тихонова, опубликованная в газете «Вузовские вести» (1996. №6).



А.Н.ТИХОНОВ

НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ВУЗАХ РОССИИ: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В современных экономических условиях стратегической задачей развития научных исследований в высшей школе России является обеспечение перехода от политики выживания научных коллективов и школ к политике качественного преобразования научного потенциала российских вузов и повышения его роли в обновлении России в соответствии с общенациональными интересами и целями.

Нельзя не учитывать, что российская наука всегда была фундаментом народного образования, поэтому свертывание исследований и торможение их развития ведут к подрыву качества образования, особенно высшего, снижению уровня кадрового сопровождения самой науки, падению статуса и роли образования, а тем самым снижению культурного и образовательного уровня страны, ее независимости, престижа и роли в мировом сообществе.

Реформирование научно-технического потенциала высшей школы России и его адаптация к условиям рынка в значительной мере определяются развитием вузовской науки. Сегодня научные исследования и разработки проводятся в более чем четырех тысячах организаций России. В их число входят и государственные вузы, имеющие научные подразделения, в которых функционирует около 80 НИИ, более 1200 отраслевых и проблемных лабораторий. Анализ тематической направленности научно-технических исследований, проводимых в высшей школе России, показал, что 87% объема фундаментальных

исследований в вузах ведется по их приоритетным направлениям. В то же время прикладные исследования и разработки лишь на 70% соответствуют тематике критических технологий федерального уровня. Создание и применение именно этих технологий будет во многом определять состояние российской промышленности и экономики в целом в XXI веке, ее конкурентоспособность в мировом хозяйстве, а следовательно, и благосостояние страны.

Научно-технологическая и экономическая многоукладность современной России, а также недостаток средств на финансирование науки в прежних объемах объективно ставят вопрос о формировании приоритетов в развитии науки.

Установленные приоритеты должны стать ориентиром при планировании и финансировании научных программ и проектов, обеспечить как поддержку подготовки специалистов завтрашнего дня, так и достойный вклад научного потенциала высшей школы в разработку критических технологий.

Последнее время мы часто говорим о необходимости повышения роли вузовской науки в решении задач фундаментализации образования. Фундаментальные исследования традиционно являлись одним из основных элементов деятельности высшей школы России. Сегодня вузовская фундаментальная наука, как и все, существует в сложных условиях. Однако темпы сокращения объемов финансирования фундаментальных исследований ниже, чем по НИР в целом. Большую роль сыграла позиция Госкомвуза, позволившая поднять удельный вес фундаментальных исследований, которые выполняются в рамках межвузовских научно-технических программ, конкурса грантов и единого заказа-наряда.

По результатам научных исследований только за один год издано более 1600 монографий, около 200 сборников научных трудов, более 7000 учебников и учебных пособий, опубликовано свыше 70000 научных статей.

Итог успешных исследований в высшей школе — это 5 зарегистрированных открытий, 7654 заявки на изобретения, в том числе 2682 патента, из них более 25% приходится на долю вузов Центрального региона. Следует подчеркнуть, что из 62 международных премий, которыми были отмечены лучшие работы российских вузов, 22 получены высшими учебными заведениями Волго-Вятского региона.

Высшая школа России по-прежнему располагает значительным научно-педагогическим потенциалом. Труды 987 ученых получили мировое признание, 88% соросовских профессоров —

преподаватели, 20% работ молодых ученых, отмеченных международными премиями, выполнены в вузах.

Необходимо отметить важные для всей системы высшей школы работы в области информатики. Это формирование телекоммуникационной компьютерной сети, расширение сети электронной почты (450 адресов, более 4000 абонентов), оснащение библиотечной сети аппаратно-программными средствами ее поддержки, разработка целого ряда интересных учебных пособий на основе использования мульти- и гипермедийных технологий, оснащение лицензионным программным обеспечением вузов и т.д. Научно-технические достижения вузов представлялись в прошедшем году на ряде выставок, в том числе международных.

Вместе с тем, претворяя в жизнь тезис «Фундаментальная наука — основа фундаментального образования», мы должны понимать, что далеко не в полной мере используем возможности академической науки, ее кадрового потенциала и материально-технической базы. Да, у нас имеются совместные НИИ, лаборатории, учебно-научные центры, но остается чувство ведомственной разобщенности и неиспользованных возможностей. Мы должны решать вопросы сотрудничества с региональными отделениями АН и в первую очередь это касается вузов Дальнего Востока, Красноярска, Якутии, Новосибирска и Екатеринбурга.

Развитие научных исследований в высшей школе протекает в условиях, связанных как с кризисными явлениями в результате недостатка всех видов ресурсов, так и с необходимостью решения проблем разумной и эффективной коммерциализации вузовской науки.

Реальная социально-экономическая обстановка потребовала разработки и реализации новых организационно-экономических принципов функционирования вузовской науки, включая использование множественности источников финансирования, введение конкурсных начал при формировании тематики, конверсию научной сферы вузов, развитие научно-производственной деятельности и инновационного бизнеса с выходом на международный рынок.

С 1992 года Госкомвуз осуществляет в рамках межвузовской программы «Экспортные технологии и международное научное сотрудничество» поддержку проектов российских вузов, выполняемых совместно с зарубежными партнерами. В 1995 году получили финансовую поддержку более чем 120 отдельных проектов и подпрограмм по научным направлениям: «Прикладная биотехнология», «ОММЕЛ», «Интермедицина», «Интергеофизика». Наибольшее число проектов представлено вузами Москвы (49%), Санкт-Петербурга (20%), Западно-Сибирского (6%) и

Дальневосточного (6%) регионов. Наиболее интенсивное сотрудничество в рамках программы «Экспортные технологии и международное научное сотрудничество» осуществляется с организациями США, ФРГ, Франции, КНР, Финляндии. В период 1993—1995 гг. доля проектов, поддерживаемых в рамках международной программы и связанных с фундаментальными исследованиями, выросла на 10%. В отличие от российского фонда фундаментальных исследований в рамках этой программы осуществляется поддержка фундаментальных исследований, ориентированных в первую очередь на создание уникального научного оборудования и развитие новых наукоемких технологий.

Наиболее эффективным в настоящее время является программно-целевой метод организации вузовской науки, позволяющий сконцентрировать основные силы и средства на решении важнейших проблем и достижении в кратчайшие сроки реальных результатов. Состав разработчиков фундаментальной темы в российских вузах вплотную приближается к структуре исследовательского коллектива, принятой в университетах развитых стран. Сейчас вузы работают по 111 межвузовским научно-техническим и инновационным программам и проектам. С целью устранения дублирования и параллелизма периодически проводится пересмотр перечня этих программ. Спектр разрабатываемых сегодня в вузах научных тем не уступает широте их охвата в академической сфере, хотя ведется в относительно замкнутом коммуникационном пространстве. Однако существенным тормозом развития научных исследований в вузах является большая текучесть молодых научных кадров, а также слабая техническая компьютерная и информационная оснащенность научных подразделений.

Надеемся, что реальное увеличение государственного финансирования научных программ вузов и реализация научно-технической политики Госкомвуза, направленной на сохранение и развитие научных школ и коллективов высшей школы, принесут ощутимые результаты. Тогда российские вузы станут центрами не только учебной, но и научной деятельности.



К. И. ПЛЕТНЕВ

РЕГИОНАЛЬНОЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И СОТРУДНИЧЕСТВО: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество в современном понимании как относительно самостоятельное, целенаправленно поддерживаемое федеральными и региональными органами государственной власти направление ведет отсчет с 1992 г., являющегося стартовым годом экономических преобразований в России. При этом, конечно, не следует забывать, что первые новые организационные элементы этого направления в виде различных инженерно-технических центров, центров научно-технического творчества молодежи, технопарков и инкубаторов наукоемких технологий появились уже во второй половине 80-х гг.

Итоги работы за прошедший период и проблемы регионального научно-технического развития и сотрудничества были рассмотрены и обобщены на первой Всероссийской научно-практической конференции, состоявшейся в сентябре 1995 г. в Самаре[1]. Вскоре после ее проведения был принят целый ряд постановлений Правительства Российской Федерации, непосредственно касающихся сферы научно-технической и инновационной деятельности в новых экономических условиях[2], прошли такие крупные мероприятия, как, например, первый Всероссийский съезд представителей малых предприятий (февраль 1996 г., Москва).

Хотя сегодня страна отказалась от практики пятилетнего планирования, тем не менее представляется правомерным и целесообразным рассмотреть 1996—2000 гг. в качестве нового этапа регионального научно-технического развития и сотрудничества, наметить приоритетные направления работы на этот период. Не умаляя важности создания нормативно-правовой

ПЛЕТНЕВ Константин Иванович, директор Центра регионального научно-технического сотрудничества «Ренатехс» при Президиуме РАН, президент Ассоциации межрегионального научно-технического и инновационного партнерства, кандидат экономических наук.

базы научно-технической и инновационной деятельности в регионах, перехода к целенаправленному формированию субъектами Российской Федерации научно-технических программ и проектов по проблемам, имеющим для регионов определяющее значение в их социально-экономическом развитии, укрепления финансово-экономической основы этих программ и проектов, остановимся на двух направлениях, которые, по нашему мнению, можно считать достаточно новыми и принципиально значимыми для предстоящего этапа регионального научно-технического развития и сотрудничества.

Первое направление — **создание в субъектах Российской Федерации инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, соответствующей условиям рыночной экономики.** Важность и актуальность этого направления были подчеркнуты в рекомендациях Всероссийской научно-практической конференции (Самара, 1995 г.), отмечены в решении Всероссийского съезда представителей малых предприятий (Москва, 1996 г.). Вопросам создания инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности посвящены многочисленные научные исследования[3]

Необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации, признавая и используя понятие инфраструктуры, в том числе для малого предпринимательства в научно-технической сфере[4], тем не менее не содержит однозначного определения данного понятия[5]. Это приводит к тому, что формирование инфраструктуры во многих случаях сводится только к созданию различных, часто разрозненных, ее организационных элементов. Так, за последние годы разработано значительное количество различных схем и моделей инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, в основу которых положено создание на местах либо технопарков и инкубаторов наукоемкого бизнеса, либо региональных инновационных центров, либо других организационных структур. Разобраться в этом многообразии предлагаемых решений непросто, так как у каждого варианта есть свои достоинства и недостатки. Кроме того, чтобы воспользоваться теми или иными схемами и моделями требуются высококвалифицированные специалисты-организаторы, серьезное финансовое обеспечение и кропотливая работа.

В 1992—1995 гг. по инициативе и при активном участии Миннауки России, территориальных органов государственной власти и ассоциаций экономического взаимодействия регионов на основе объединения ученых академической, вузовской, отраслевой и заводской науки организовано 11 региональных научно-координационных советов и 8 региональных научно-координационных центров, охватывающих своей деятельностью

свыше 20 республик, краев, областей и автономных образований России. В свою очередь, в Госкомвузе России создано 6 региональных научно-образовательных комплексов, 56 центров новых информационных технологий, около 50 вузовских центров и лабораторий, аттестованных системой Госстандарта России для сертификации различных видов продукции, 4 региональных центра конверсии высшей школы, 26 региональных центров подготовки специалистов в области инновационного менеджмента, 14 региональных вузовских центров научно-технической экспертизы. Действующая с 1990 г. ассоциация «Технопарк» объединяет свыше 50 научно-технологических парков, инкубаторов наукоемкого бизнеса и подобных им инновационных организаций Российской Федерации и стран СНГ Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере организовал свои региональные представительства в 41 республике, крае, области, автономном образовании. Работу по созданию на местах инновационных организаций и предприятий ведут Инновационный союз Российской Федерации, Ассоциация центров инжиниринга и автоматизации, Ассоциация управления проектами и некоторые другие общественные объединения.

Признавая важность, безусловную необходимость и полезность проводимой работы, нельзя не отметить два ее серьезных недостатка. Во-первых, она носит ярко выраженный ведомственный характер (Миннауки России, Госкомвуз России, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, общественные объединения и т.п.) и еще не достигнуто ее целенаправленное взаимосогласованное осуществление. Во-вторых, создаваемая инфраструктура имеет часто некомплексный характер, поскольку ее организационные элементы не выполняют, как правило, именно те функции, реализация которых в значительной мере влияет на успех в условиях рыночной экономики (патентно-лицензионная работа и защита интеллектуальной собственности, венчурное финансирование и страхование рисков и т.д.). Именно это предопределяет необходимость построения на новом этапе инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности как целостного комплекса осуществления этих видов деятельности, начиная с генерации новых научно-технических идей и их отработки вплоть до выпуска и реализации созданной наукоемкой продукции. Она должна, на наш взгляд, представлять собой совокупность взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга систем и соответствующих им организационных элементов, необходимых и достаточных для эффективного осуществления данных видов деятельности.

Рыночная ориентация такой инфраструктуры будет определяться ее способностью обеспечивать выполнение всех своих

функций в современных условиях и возможностями быстрой адаптации к их постоянным динамичным изменениям. С учетом этого инфраструктуру научно-технической и инновационной деятельности можно рассматривать как комплекс следующих взаимосвязанных систем:

— информационного обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. Эта система дает возможность доступа к составляющим ее базам и банкам данных на различных условиях (в том числе коммерческих) для всех заинтересованных в этом организаций и предприятий, независимо от их форм собственности;

— экспертизы (включая государственную) научно-технических и инновационных программ, проектов, предложений и заявок. Эта система обеспечивает высокопрофессиональное проведение различных видов независимой экспертизы (научная, финансово-экономическая, экологическая и др.);

— финансово-экономического обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. Эта система позволяет активно использовать различные внебюджетные источники средств и одновременно предусматривает прямую и косвенную государственную поддержку этой деятельности;

— производственно-технологической поддержки создания новой конкурентоспособной наукоемкой продукции и высоких технологий и их практического освоения на предприятиях, в том числе с использованием лизинга;

— сертификации наукоемкой продукции и предоставления осваивающим и производящим ее предприятиям услуг в области метрологии, стандартизации и контроля качества;

— продвижения научно-технических разработок и наукоемкой продукции на региональный, межрегиональные, федеральный и зарубежные рынки. Эта система включает также маркетинг, рекламную и выставочную деятельность, патентно-лицензионную работу и защиту интеллектуальной собственности;

— подготовки и переподготовки кадров для научно-технической и инновационной деятельности в условиях рыночной экономики, включая овладение целевыми «менеджерскими командами» для управления реализацией конкретных проектов;

— координации и регулирования развития научно-технической и инновационной деятельности. Эта система позволяет посредством экономических методов и информационного воздействия управлять данными видами деятельности для их более эффективного осуществления.

Каждая из перечисленных систем должна иметь механизмы реализации своих функций и соответствующие организационные элементы в виде специализированных предприятий, учреждений

или организаций, которые будут обеспечивать работу данных механизмов.

Функциональное назначение всех систем, составляющих инфраструктуру научно-технической и инновационной деятельности, носит общий характер для любого хозяйствующего субъекта, связанного со сферой науки и техники: крупных и средних научных организаций, высших учебных заведений или малых предприятий. Поэтому изложенный выше подход к построению инфраструктуры был взят в качестве единого базового как для малого предпринимательства[6], так и для отработки двух пилотных комплексных проектов регионов, которые, по нашему мнению, являются началом проведения работы на новом этапе регионального научно-технического развития и сотрудничества.

Конкретными объектами для пилотных комплексных проектов по инициативе региональных органов власти, поддержанной Миннауки России, а в последующем и Государственным комитетом Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства, были выбраны Тульская область[7] и 6 областей центрально-черноземной части России, объединенных в ассоциацию экономического взаимодействия «Черноземье» (Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Орловская и Тамбовская области). Такой выбор позволяет разрабатывать и практически апробировать проектные решения по созданию комплексной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности как для одного отдельно взятого и достаточно типичного субъекта Российской Федерации (Тульская область), так и для совокупности таких субъектов, но уже с учетом адаптации этих решений к новым организационным и финансово-экономическим механизмам, лежащим в основе функционирования данной ассоциации.

Исполнителями работы являются ассоциация «Черноземье», администрация Тульской области, Тульский научно-координационный центр и региональный научно-координационный центр «Ренакорд» (г.Воронеж), а также Центр регионального научно-технического сотрудничества «Ренатехс» при Президиуме РАН и Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы (РИНКЦЭ). В качестве основополагающих принципов проведения данной работы выбраны:

— сохранение и укрепление уже сложившихся в каждом из регионов систем и организационных элементов инфраструктуры с устранением существующих в их деятельности недостатков и создание отсутствующих систем и элементов инфраструктуры прежде всего путем их «выращивания» в составе действующих и последующего «отпочкования» за счет проведения соответствующих преобразований;

— максимальное использование при создании пилотных систем и организационных элементов инфраструктуры опыта, накопленного в различных министерствах, ведомствах, общественных объединениях, регионах России, а также за рубежом.

По нашему мнению, данные принципы делают эту работу фактически открытой для всех желающих принять в ней участие и внести таким образом свою лепту в формирование эффективной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности регионов России.

Разработку технических проектов комплексной инфраструктуры для выбранных регионов предусматривается завершить во второй половине 1996 г. В течение этого периода и в первой половине 1997 г., по мере готовности проектных решений, предполагается осуществить их практическую реализацию путем создания и ввода в действие в данных регионах систем и организационных элементов комплексной инфраструктуры, в том числе таких качественно новых, как, например, агентство регионального научно-технического развития при областной администрации, производственно-технологический центр финансово-промышленной группы и т.д. В ходе этого процесса в часть проектных решений, безусловно, будут внесены определенные коррективы, которые связаны как с требованиями и условиями практики, так и с предстоящими изменениями в нормативно-законодательной базе (например, принятие Налогового кодекса Российской Федерации и т.д.). Ряд проектных решений пройдет апробацию и адаптацию в других регионах России, например в Новгородской области, о чем имеются предварительные договоренности.

Апробированные на практике проектные решения в сочетании с теми результатами по созданию инфраструктуры, которые будут достигнуты в рамках программы «TASIS», намечаемой для Новосибирской, Самарской и Томской областей, Москвы и Санкт-Петербурга, а также Федеральной целевой программы «Российская инжиниринговая сеть технических нововведений», позволят получить в конце 1997 — начале 1998 г. комплексный проект рыночно ориентированной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности для регионов России. Его повсеместная реализация станет сердцевиной всей работы в данном направлении на новом этапе регионального научно-технического развития и сотрудничества.

Широкое участие регионов, а также научных, внедренческих, экспертно-консалтинговых и других организаций в создании в субъектах Российской Федерации инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности непосредственно связано со вторым направлением нового этапа регионального научно-

технического развития и сотрудничества — **укреплением и переводом на новый уровень научно-технического и инновационного взаимодействия регионов России между собой и с соответствующими федеральными органами и организациями.** Ранее это сотрудничество, которое можно условно назвать «вертикальным», осуществлялось прежде всего через совместное долевое финансирование региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, проводимое каждым по своей линии Миннауки России, Госкомвузом России, Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и некоторыми другими федеральными органами, а также через централизованные подготовку и переподготовку кадров (Международный инкубатор технологий, ассоциация «Технопарк», «Морозовский проект» и т.д.), экспертно-аналитическую (Центр «Ренатехс», РИНКЦЭ) и информационную (НИИ регионологии при Мордовском госуниверситете, ИнноЦентр при Тверском госуниверситете и т.п.) поддержку. Что касается «горизонтального» взаимодействия регионов, то оно складывалось преимущественно посредством личных связей и контактов (хотя их катализатором выступали часто именно мероприятия, проводимые в рамках «вертикального» сотрудничества) и выражалось в основном в обмене опытом и совместной подготовке и осуществлении отдельных мероприятий (выставки, семинары и т.п.).

Все это позволило накопить значительный опыт, сформировать в центре и на местах серьезный кадровый потенциал для более эффективной организации сферы научно-технической и инновационной деятельности, которые в сочетании с динамичными изменениями, происходящими в экономической жизни страны, диктуют необходимость адекватных решений в этой сфере. Одним из наиболее значимых решений в предстоящий период может стать введение контрактной системы государственной поддержки научно-технического развития субъектов Российской Федерации, экспериментальная разработка и апробация которой начинается по инициативе Миннауки России в 1996 г. В течение более трех лет это министерство вкладывало на долевой основе достаточно значительные бюджетные ассигнования (около 20 млрд р.) в проведение НИОКР в рамках региональных научно-технических программ и проектов. Это позволило реально стимулировать на территориях процессы привлечения имеющегося там научно-технического потенциала к решению важнейших социально-экономических проблем регионов. Сегодня уже имеется около 1,5 тыс. проектов с полностью завершенными НИОКР, которые теперь фактически представляют собой готовый научно-технический продукт, пригодный для рыночной реализации и связанного с этим

возврата затраченных средств. Аналогичная ситуация сложилась и в системе Госкомвуза России.

Однако определенный практический опыт возвратного финансирования инновационных проектов регионов накоплен пока только Фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, правда, субъекты его деятельности составляют лишь 2—3% от всех исполнителей региональных научно-технических программ и проектов. В то же время Федеральный фонд производственных инноваций, ряд других подобных ему фондов и общероссийских инвестиционных компаний и корпораций (Госинкор и т.д.), призванных к сотрудничеству прежде всего с крупными и средними научными учреждениями и предприятиями промышленности, еще реально не вовлечены в поддержку научно-технического развития регионов России. Преодоление такого положения будет являться одной из основных задач отрабатываемой контрактной системы.

Вместе с тем нельзя сводить задачи этой системы лишь к проблеме поиска инвесторов и обеспечения возвратности средств, затраченных на НИОКР, через реализацию инновационных проектов. Ее второй не менее важной задачей является качественное изменение самих взаимоотношений между всеми участниками процесса научно-технической и инновационной деятельности, придание им иной юридическои силы и глубины, отвечающих действительно цивилизованным рыночным отношениям. Иными словами, это переход от сотрудничества в деле научно-технического развития регионов, которое характеризовалось не всегда равными обязательствами и ответственностью сторон, к их полностью равноправному, юридически закрепленному взаимовыгодному и взаимоответственному партнерству. Решение данной задачи потребует не только изучения всех юридических аспектов и глубокой проработки различных форм контрактов и договоров, касающихся тех или иных видов и направлений научно-технической и инновационной деятельности, но и изменения психологии ее участников, последовательного их отхода от отношений типа «центр — периферия» и «начальство — подчиненные», формирования новых, способствующих этому организационных структур.

Одним из первых шагов в этом направлении является, по нашему мнению, создание в апреле 1996 г. Ассоциации межрегионального научно-технического и инновационного партнерства (ассоциация «Наука — регион — партнер»). Ее учредителями выступили Центр «Ренатехс» при Президиуме РАН, РИНКЦЭ, региональный научно-координационный центр «Ренакорд» (г.Воронеж), Сибирский региональный инновационный фонд «Сибинфонд-Т» (г.Томск), Самарский и Тульский научно-коор-

динационные центры, а также такие общественные объединения ученых, как Российская инженерная академия в лице секции «Инженерные проблемы стабильности и конверсии» и Академия технологических наук Российской Федерации в лице ее Института экспертизы. Целями, для достижения которых была создана ассоциация, являются:

— совместное формирование межрегиональных и региональных научно-технических и инновационных проектов и программ и их практическая реализация;

— осуществление информационно-аналитического, экспертного, консультационного и других видов обеспечения и сопровождения научно-технической и инновационной деятельности на территории регионов России, а также ее координация;

— представление и защита общих интересов в федеральных и региональных органах государственной власти, организация взаимодействия с отечественными и зарубежными научными, инженерно-техническими и предпринимательскими кругами и структурами, общественными объединениями.

В качестве основных принципов, заложенных в Устав ассоциации, были выбраны обязательность постоянно профессионально заниматься научно-технической и инновационной деятельностью на территории регионов России, равные права и обязанности всех ее членов, периодическая сменяемость состава руководящих органов и открытость для приема новых членов, отвечающих требованиям ассоциации. Последнее отнюдь не следует воспринимать как стремление к некой элитарности ассоциации. Просто сама идеология полного равного партнерства, служащая краеугольным камнем, не может быть реально воплощена на деле, если ассоциацию будут составлять совершенно разные, часто еще не готовые по своему научно-техническому потенциалу и кадровому составу к серьезной работе организации и предприятия..

Сейчас ассоциация переживает трудный период становления, но в ее работе уже достаточно четко можно выделить два направления. Это создание рыночно ориентированной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, которое практически ведется членами ассоциации в своих регионах (Центрально-черноземный экономический район Самарская, Томская, Тульская области) и участие с согласия Миннауки России в разработке и апробации контрактной системы. Конечно, есть еще некоторые, по нашему мнению, интересные и перспективные направления деятельности ассоциации, но они станут реально осуществимыми позже, после накопления необходимого потенциала и опыта, расширения состава членов.

Итак, работа, проводимая федеральными и региональными органами государственной власти, различными ассоциациями,

общественными объединениями и научными организациями, должна стать существенным вкладом в региональное научно-техническое развитие и сотрудничество на его новом этапе.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество. 1992—1995 годы: опыт и проблемы: Сб. ст./Под общ. ред. А.Н.Тихонова, А.Г.Фонотова, В.П.Шорина. Самара, 1995; Регионология. 1995. № 4. С. 147—161.

[2] См.: Об утверждении Федеральной целевой программы «Российская инжиниринговая сеть технических нововведений»: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. № 1207//Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1996; О Федеральной программе государственной поддержки малого предпринимательства Российской Федерации на 1996—1997 годы: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1995 г. № 1256//Там же; О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке инновационной деятельности в промышленности: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1288//Там же.

[3] См., например: Коммерческая реализация новшеств/Под ред. Ю.П.Пимошенко. М., 1994; Белоусов В.А., Богданов В.И., Зимин В.С., Магидов Е.Г., Муравьев А.В. Организация проведения конкурсов и финансирования инвестиционных и инновационных проектов в сфере малого и среднего предпринимательства/РИНКЦЭ. М., 1995; Плетнев К.И., Юдинцев Ю.Н. Создание в регионах России инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности//Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество. 1992—1995 годы: опыт и проблемы. С. 199—215; Белов В.В., Иванов В.В., Крутов А.Н., Раздолин А.М. Федеральные и региональные аспекты проблемы стимулирования спроса промышленности России на результаты научных исследований//Регионология. 1996. № 1. С. 165—175.

[4] См.: О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 14 июня 1995 г. № ФЗ-88//Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1995.

[5] См.: О науке и государственной научно-технической политике: Проект Федерального закона//Регионология. 1995. № 4. С. 126—146.

[6] См.: Инфраструктура малого предпринимательства в научно-технической сфере. М., 1996.

[7] См.: Научно-техническая и инновационная деятельность Тульской области: Межрегиональная выставка-ярмарка конкурентоспособных проектов и разработок «Наследники Демидовых»/Центр «Ренатехс». М., 1995. Вып. 4. (Сер. «Научно-техническая и инновационная деятельность регионов России»).



В.Л.БЕЛОУСОВ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СФЕРЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Региональную государственную экспертизу в сфере научно-технической и инновационной деятельности можно охарактеризовать как специализированную оценочно-аналитическую или исследовательскую деятельность, направленную на информационное обеспечение решений по важнейшим проблемам научно-технического, производственно-технологического и социально-экономического развития регионов. В этом случае она является составной частью механизма формирования и реализации научно-технической, образовательной, производственно-технологической и социально-экономической политики органов регионального управления в организационном, структурном, профессиональном, бюджетном и правовом отношении, а также представляет собой систему практического применения официально установленных и регламентированных правил и процедур подготовки экспертно-аналитических данных по различным вопросам научной, образовательной, технической, технологической, инвестиционной, производственной, правовой деятельности предприятий, учреждений, организаций регионов.

Как система она объединяет при администрации субъектов Российской Федерации независимые экспертные формирования (советы, комиссии, коллективы), создаваемые на базе научных учреждений, проектных институтов, высших учебных заведений региона, консультативных фирм, отделений отраслевых академий, научных обществ, финансово-инвестиционных компаний, производственных предприятий. При этом государственная экспертиза может организовываться и осуществляться на договорных началах по обраще-

---

БЕЛОУСОВ Владимир Леонидович, генеральный директор Республиканского исследовательского научно-консультационного центра экспертизы Министерства науки и технической политики Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию, доктор экономических наук, профессор.

ниям негосударственных учреждений (фирм, фондов, ассоциаций), а также общественных организаций, заинтересованных в обоснованности принимаемых ими решений.

Обязательным условием является оформление результатов экспертизы в виде официальных экспертных заключений на основе анализа и обобщения мнений независимых экспертов по конкретной проблеме, исходя из полученного задания и относящихся к нему материалов. Кроме того, экспертиза должна осуществляться в соответствии с законами и нормативными актами Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями администрации субъектов Российской Федерации.

Принципиальное значение имеет определение объектов региональной государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности. Целесообразно, чтобы объекты указанной экспертизы и характер их экспертно-аналитической оценки определялись в каждом конкретном случае администрацией субъектов Российской Федерации, другими управленческими структурами (районными, городскими, сельскими), а также государственными и негосударственными предприятиями, общественными организациями, обращающимися к экспертизе. Как показывает практика, для администрации в данном случае могут быть значимы программы, проекты, разработки, технологии, планы капиталовложений и другие работы, осуществление которых требует значительных финансовых, материальных, интеллектуальных и трудовых затрат, а также результаты указанных работ. Поэтому к объектам экспертизы следует отнести:

— проекты и результаты прогнозных и конъюнктурных исследований, определяющих приоритеты научно-технического, производственно-технологического и социально-экономического развития регионов;

— региональные, межотраслевые, межгосударственные образовательные и другие программы научных и проектных исследований, предлагаемые к выполнению за счет средств регионов (частично или полностью);

— инновационные проекты, поисковые разработки, современные технологии, способствующие росту эффективности общественного производства, развитию социальной сферы, экономному расходованию ресурсов, улучшению экологической ситуации в регионах;

— инвестиционные и производственные планы, экономические и социальные мероприятия, проекты финансово-предпринимательской деятельности, направленные на всестороннее развитие регионов;

— промежуточные и конечные результаты выполнения указанных программ, проектов, мероприятий, начиная с момента их органи-

зации и до предъявления готового продукта.

Приведенный перечень объектов экспертизы может корректироваться администрацией субъектов Российской Федерации, а также другими участниками экспертного процесса в зависимости от конкретных условий жизнедеятельности регионов и стоящих перед ними проблем.

Основополагающими компонентами любой системы являются ее цели и задачи. Исходя из перечня объектов экспертизы, можно определить следующие цели государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности:

— всесторонний анализ вариантов решений, связанных с выбором приоритетов научно-технического, производственно-технологического и социально-экономического развития регионов;

— объективная оценка научной, народно-хозяйственной и социально-экономической значимости региональных программ, проектов, разработок различной направленности, а также возможных последствий и результатов их выполнения;

— экспертное обеспечение деятельности государственных и негосударственных предприятий и учреждений регионов в организационном и предметном отношении на уровне встающих перед ними задач;

— научная и методологическая поддержка экспертной работы применительно к условиям регионов, изучение и использование имеющегося опыта проведения экспертизы;

— практическое применение накопленных знаний в условиях усложняющихся экологических, ресурсных и демографических проблем.

Выполнение указанных целей обеспечивается решением следующих задач региональной государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности:

— организация и осуществление комплексной независимой оценки приоритетных направлений развития регионов, а также поиск эффективных путей решения возникающих проблем;

— организация и осуществление комплексной экспертно-аналитической оценки региональных научно-технических, образовательных, гуманитарных, экономических, инвестиционных программ и проектов, новых научных идей, технологий;

— организация и осуществление комплексной экспертно-аналитической оценки результатов проведенной в регионах работы в научно-технической, производственно-технологической и социально-экономической областях;

— привлечение научного потенциала регионов к решению вопросов эффективности экспертной работы, расширение спе-

циализированных исследований проблем экспертизы;

— анализ возможных последствий реализации альтернативных вариантов решений, принимаемых на разных уровнях регионального руководства, местного самоуправления, негосударственных структур.

В процессе организации и проведения экспертизы, на наш взгляд, необходимо разграничить функции ее участников. Представляется целесообразным считать, что субъектами государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности являются юридические и физические лица, а также общественные объединения, выполняющие функции, связанные с организацией и проведением экспертизы. По характеру участия в этом процессе их можно подразделить на заказчиков (заявителей), организаторов (подрядчиков) и исполнителей (экспертов). Заказчиками экспертизы выступают администрации субъектов Российской Федерации, другие управленческие структуры (районные, городские, сельские), государственные и негосударственные предприятия (фирмы, фонды, ассоциации), общественные организации, заинтересованные в получении экспертного заключения по определенному кругу вопросов. Организатором экспертизы может быть организация, которой администрация субъекта Российской Федерации поручает проводить данную работу. В качестве исполнителей экспертизы могут привлекаться отдельные ученые и специалисты, научные учреждения (исследовательские институты, испытательные центры), высшие учебные заведения, существующие или специально создаваемые экспертные формирования (советы, комиссии, творческие коллективы), общественные, коммерческие и иные организации, профессионально занимающиеся экспертно-аналитической деятельностью. Между тем в проведении экспертизы не могут участвовать экспертные коллективы или отдельные эксперты, являющиеся исполнителями работ, по поводу которых организуется и осуществляется экспертиза (вне зависимости от степени и форм участия). Субъекты экспертизы пользуются правами, предоставленными им законами Российской Федерации, нормативными документами органов государственного и регионального управления.

Таким образом, организационную основу государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности составляют отношения между ее субъектами — заказчиками, организаторами, исполнителями, взаимодействующими в рамках выполняемых ими функций.

Разграничение функций участников экспертизы осуществляет-

ся следующим образом. Заказчик устанавливает необходимость экспертизы, формулирует для ее организатора задание по установленным стандартам, обеспечивает финансирование экспертных работ и рассматривает представляемые ему официальные экспертные заключения. Организатор разрабатывает программу проведения экспертизы в соответствии с принятой технологической схемой, осуществляет поиск экспертов и заключает с ними договоры, представляет экспертам объект экспертизы, обеспечивает их необходимыми методическими материалами, оказывает им информационную, техническую, нормативно-правовую поддержку на всех этапах работы, подготавливает и представляет заказчику официальное экспертное заключение. Эксперт непосредственно изучает представленный ему объект, формулирует свою оценку данного объекта, подготавливает и передает организатору экспертизы обоснованное заключение по всем вопросам, указанным в договорных документах.

Следует отметить, что экспертное заключение служит основанием для приемки результатов экспертизы заказчиком и входит в перечень документов, рассматриваемых им при подготовке решений, в интересах которых проводилась экспертиза. Поэтому оно должно быть объективным и содержать следующие обязательные разделы: формулировку задачи экспертизы, принятые критерии оценок, собственно экспертные оценки, выводы и рекомендации.

Организация экспертизы и взаимодействие участников экспертного процесса должны осуществляться на принципах системности организации и единства нормативно-методического обеспечения экспертной работы, независимости привлекаемых к ней экспертов и объективности заключений по результатам экспертизы, соответствия используемой информационной и технической базы ее условиям, комплексности и научной обоснованности экспертных оценок, гласности результатов экспертизы.

В качестве нормативно-методического обеспечения государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности необходимо использовать законодательные акты Российской Федерации, нормативные документы органов государственного и регионального управления, а также научно-методические разработки, регламентирующие отношения и правила взаимодействия между субъектами экспертизы, технологические схемы ее проведения, общие требования к экспертам, возможности получения и использования служебной информации. Нормативно-методическое обеспечение экспертизы осуществляет Республиканский исследовательский научно-консультационный центр эксперти-

зы (РИНКЦЭ) Миннауки России и Госкомвуза России, являющийся головной организацией в стране по проведению государственной экспертизы в сфере науки. Как правило, оно разрабатывается по инициативе заинтересованных в экспертизе заказчиков, специализированных экспертных организаций, научных учреждений, высших учебных заведений и общественных формирований, исходя из реальных запросов практики и требований совершенствования механизмов управления развитием научно-технической и инновационной деятельности. Конкретное нормативно-методическое обеспечение экспертизы должно, на наш взгляд, разрабатываться в основном коллективами ученых и специалистов на базе использования достижений в этой области, учета отечественного и зарубежного опыта и в строгом соответствии законам Российской Федерации.

Нормативно-методическое обеспечение поддерживает основные направления экспертной деятельности в регионе, регламентируя следующие права:

— привлекать к проведению экспертизы на договорной (контрактной) основе научные или иные организации, зарубежные фирмы, временные творческие коллективы, а также отечественных и иностранных ученых и специалистов;

— финансировать научно-методические разработки и организационные мероприятия, направленные на совершенствование экспертизы и создание систем ее обеспечения;

— получать в установленном порядке всю необходимую информацию об объектах экспертизы независимо от их характера, места расположения и прав пользования;

— предоставлять экспертам в установленном порядке необходимую для проведения конкретных экспертиз информацию в соответствии с правилами пользования ею;

— рассматривать спорные вопросы по организации и проведению экспертизы, а также участвовать в их обсуждении в соответствии с действующим законодательством;

— отклонять или направлять на доработку заключения, выполненные экспертами с нарушением законодательных норм, порядка проведения экспертизы;

— привлекать на договорной основе ученых и специалистов различных исследовательских учреждений, высших учебных заведений, других организаций для проведения научных работ по проблемам экспертизы;

— взаимодействовать в пределах своей компетенции с ведомственными, общественными и иными экспертными организациями и подразделениями, экспертными органами суверенных республик СНГ и иностранных государств с целью проведения консультаций,

комплексных экспертиз, обмена опытом и научно-методическими разработками;

— проводить в установленном порядке совещания, семинары, конференции по вопросам экспертизы, а также публиковать информацию о результатах экспертиз, их методологическом, организационном и техническом обеспечении.

Весьма существенным является порядок решения спорных вопросов по результатам экспертизы. Предлагается спорные вопросы по существу проведенной экспертизы или ее организации (несогласие с результатами, нарушение экспертами задания или сроков выполнения экспертных работ, явные ошибки в оценках и др.) рассматривать заказчиком и организаторами указанных работ в порядке, установленном законодательством, постановлениями Правительства Российской Федерации и органов регионального управления, другими нормативными актами. При этом результаты экспертизы не могут служить основанием для применения административных или экономических санкций против ее организаторов и исполнителей (за исключением случаев, оговоренных гражданским законодательством Российской Федерации). Однако заказчик и организаторы экспертизы имеют право высказать публичное осуждение исполнителям, проведшим некачественную экспертизу.

Таковы общие требования к организации и проведению региональной государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности.

Важной задачей создания системы региональной государственной экспертизы является определение ее организационной структуры. В настоящее время практически всеми органами государственного управления создаются различные по назначению организации, выполняющие в том числе функцию их экспертного обслуживания. Если говорить о государственной экспертизе, то она была введена постановлением Совета Министров РСФСР от 1 апреля 1991 г. № 182 «О введении государственной экспертизы в сфере науки». Указанным постановлением был создан вышеупомянутый РИНКЦЭ — головная организация в России по проведению государственной экспертизы в сфере науки, а также научно-исследовательских работ в этой области. С целью обеспечения регионов государственной экспертизой были созданы Санкт-Петербургское отделение РИНКЦЭ, а также его филиалы при администрациях Приморского и Красноярского краев, Саратовской области, Правительстве Республики Дагестан.

В настоящее время экспертиза предложений по реализации инновационных программ, проведению инициативных приклад-

ных исследований, поступающих в Миннауки России и Российский фонд технологического развития, а также экспертиза в сфере научной деятельности учебных заведений и организаций Госкомвуза России осуществляется РИНКЦЭ. В ряде регионов вопросами экспертизы занимаются различные организации, например научно-координационные центры при администрации субъектов Российской Федерации совместно с Центром регионального научно-технического сотрудничества «Ренатехс».

Таким образом, созданы организационные предпосылки для образования системы региональной государственной экспертизы, в состав которой должны войти РИНКЦЭ, «Ренатехс» и организационные структуры, выполняющие в настоящее время экспертные функции в регионах по поручению их администрации и являющиеся фактически региональными центрами экспертизы (РЦЭ).

РЦЭ должен обеспечивать в регионе организацию экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности, формирование условий, необходимых для получения экспертизой, проводимой в этой сфере, статуса государственной; выполнять экспертные функции в интересах органов исполнительной власти региона, а также действующих в нем научных организаций, высших учебных заведений, предприятий различных форм собственности. К основным направлениям деятельности РЦЭ могут быть отнесены цели и задачи, сформулированные выше в требованиях к организации и проведению региональной государственной экспертизы. РЦЭ может выполнять другие виды работ и услуг, отвечающих основным направлениям его деятельности и не противоречащих законодательству Российской Федерации, в том числе в качестве как коммерческой организации с организационно-правовой формой в виде государственного предприятия или закрытого акционерного общества, так и некоммерческой организации, организационно-правовой формой которой является учреждение. Право на организацию проведения региональной государственной экспертизы РЦЭ может получить только при условии принятия администрацией (правительством) субъекта Российской Федерации постановления «О введении системы государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности в регионе», в котором на РЦЭ возлагаются указанные функции, и сертификации его РИНКЦЭ.

Итак, введение региональной государственной экспертизы в сфере научно-технической и инновационной деятельности должно способствовать совершенствованию механизма управления ею, повышению качества управленческих решений и эффективности использования бюджетных средств.



Ю.Д.ДМИТРЕВСКИЙ



В.А.ЛАНЦОВ



Е.В.ПЕСОЦКАЯ

РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ И ТИПОЛОГИЯ МАЛЫХ И СРЕДНИХ ГОРОДОВ

Типологии городов посвящено немало работ отечественных и зарубежных ученых-географов, экономистов, социологов и др. Практически все ученые, занимающиеся проблемами населения и городов, обращаются к вопросам типологии городских поселений, в том числе малых и средних городов, которые так типичны для нашей страны. Есть много схем классификации городов. В науке укрепились типологии городских поселений по людности, происхождению (генезису), возрасту (времени основания или провозглашения городом) и современным функциям. Все эти классификации вполне правомерны и заслуживают внимания. Однако к классификации городов можно подойти и с иной стороны — с позиций их ресурсного потенциала, масштабов и степени его использования. Такой подход, как нам представляется, может способствовать выявлению оптимальных путей и перспектив развития города. В конечном счете ресурсы города и его окружения (ареала тяготения прилегающей к нему территории)

ДМИТРЕВСКИЙ Юрий Дмитриевич, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, доктор географических наук.

ЛАНЦОВ Владимир Анатольевич, профессор Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, доктор экономических наук.

ПЕСОЦКАЯ Елена Владимировна, профессор Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, доктор экономических наук.

подсказывают пути его развития в близком и отдаленном будущем.

Ресурсный потенциал — сложное и в то же время комплексное понятие, охватывающее всю совокупность природных (природно-ресурсных), социальных, экономических предпосылок развития той или иной территории (в наших рассуждениях — города и его ближайшего окружения). Взаимодействие природной, социальной и экономической сфер порождает экологические процессы, в ходе которых формируется экологический потенциал. Таким образом, ресурсный потенциал включает в себя природно-ресурсный, социальный, экономический и экологический потенциал.

Теория природно-ресурсного потенциала и его использования проанализирована в ряде работ[1] и как бы подытожена в монографиях В.П.Руденко[2] и других авторов[3]. Теория социально-демографического потенциала рассматривается в работах, посвященных в первую очередь вопросам трудовых ресурсов[4] и др., а экономического потенциала — в многочисленных трудах по хозяйству вообще, и отдельных городов в частности. Наконец, вопрос об экологическом потенциале освещается в работах А.Г.Исаченко[5] и др.

Названные составляющие ресурсного потенциала можно рассматривать как первый уровень своеобразного «дерева ресурсного потенциала». Второй уровень в составе, например, экономического потенциала территории образуют внешнеэкономический, финансовый, производственный, техногенно-ресурсный (вторично-ресурсный), научно-технический и информационный потенциал. При дальнейшей дезагрегации потенциалов можно выделить третий уровень (например, производственный потенциал территории слагается из промышленного, строительного, сельскохозяйственного, транспортного). В свою очередь, в состав социального потенциала в качестве второго уровня входят демографический, историко-культурный, интеллектуальный, трудовой, социально-бытовой и др. потенциал.

Степень использования ресурсного потенциала территории выражается соотношением между используемой и неиспользуемой частями потенциала. Она может характеризовать как общую меру использования территориального потенциала, так и меру использования потенциала любого уровня, вплоть до локального. Степень использования ресурсного потенциала является основным ориентиром при формировании функциональной структуры города, определении его ведущих хозяйственных функций. В принципе целесообразно развитие тех из них, потенциал которых наиболее велик, а уровень использования

недостаточен. В этом смысле оптимальна хозяйственная структура, полностью использующая имеющийся потенциал и обогащающая его.

Выбирая стратегию функционального развития, необходимо оперировать двумя категориями: величиной потенциала и степенью его использования. При этом необходимы взвешенные оценки объема потенциала и ресурсных резервов, позволяющие разработать систему приоритетов, ориентируясь в первую очередь на те сферы деятельности, развитие которых наиболее эффективно в местных условиях.

Исходя из представления о ресурсном потенциале территории и его наиболее полного использования, а также приоритетных направлений функционального развития малых и средних городов, нами разработана **классификация** таких **городов по ресурсному признаку** (рисунок).

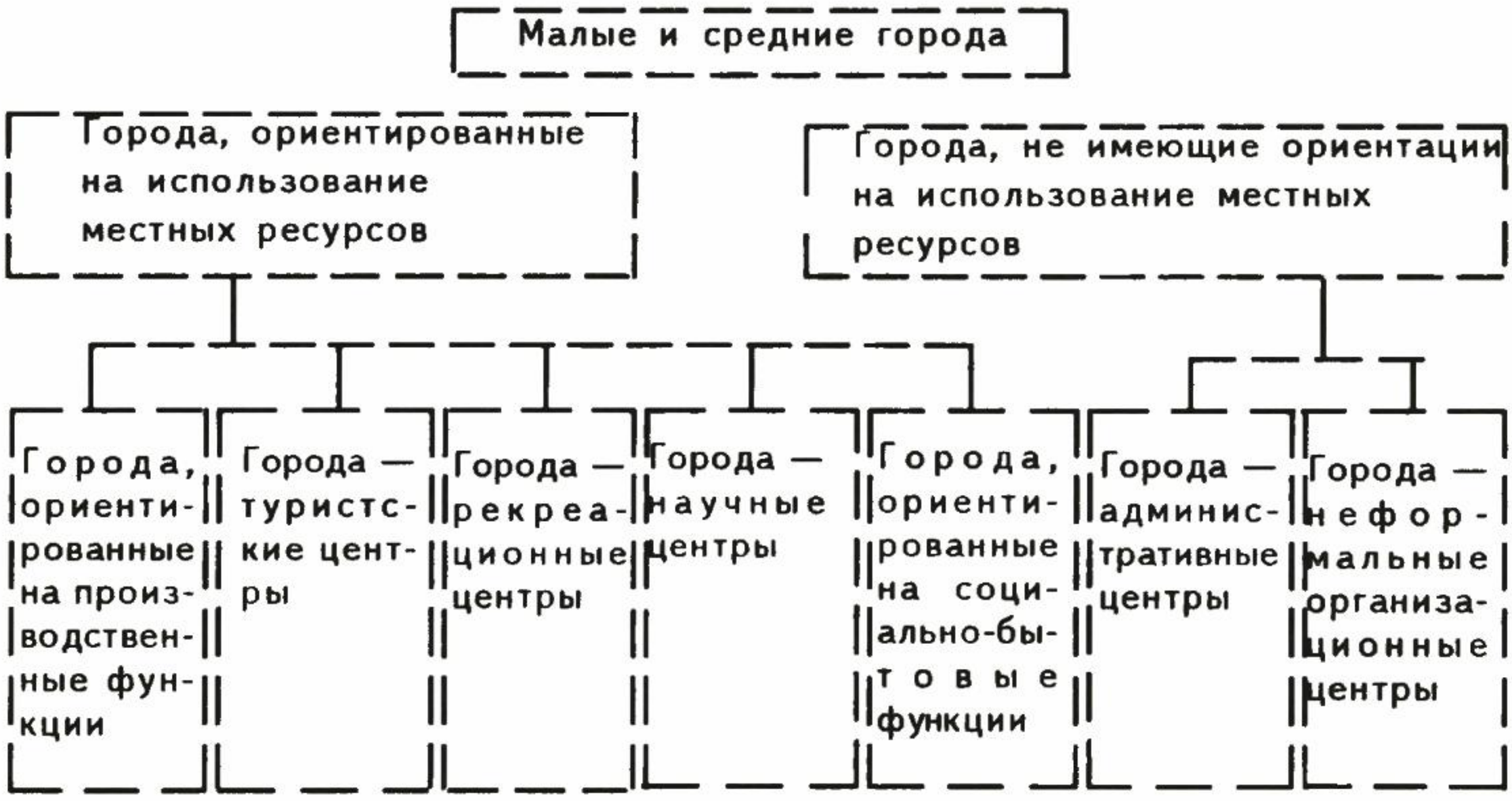


Рис. Классификация малых и средних городов по ресурсному признаку

При первичном делении малые и средние города были разбиты на две большие группы.

Первую группу образуют города, ведущей функцией которых является использование всех видов местных ресурсов (имеются в виду и природные ресурсы, и ресурсы иных видов, комплектующие городской потенциал). Выделение ресурсоориентированных городов базируется не только на системе приоритетов их развития и наиболее целесообразных перспективах. Оно обусловлено и реалиями сложившихся городских структур.

В принципе функциональная структура городских поселений, образованная в рамках планово-организованной экономики или в результате исторических метаморфоз, тяготеет к использованию местных ресурсов. Практически нет городов, полностью ориентирующих свое хозяйственное развитие на привлечение внешних ресурсов. Лишь отдельные их виды привлекаются для решения хозяйственных задач (например, интеллектуальные и трудовые ресурсы для освоения запасов природного сырья). Интерес исследователя в данном случае обусловлен поиском ресурсных резервов, их новых видов и способов применения, задачей максимизации использования местного ресурсного потенциала с позиций социально-экономической эффективности.

Вторая группа объединяет города, не имеющие четкой ориентации на использование местных ресурсов. К ним можно отнести, например, города — организационные центры более крупных территориальных образований. Среди таких городов выделяются административно-хозяйственные центры, занимающие узловые позиции в республиканской административно-территориальной структуре, в системе республика — регион — район — город. Административные центры как бы фокусируют административно-хозяйственные связи, присущие территориальной системе, «проецируют» их на плоскость социально-экономических реалий. Ведущая функция таких городов имеет организационно-административный характер.

Административно-хозяйственные центры иногда исключают из функционально ориентированных городов, считая административно-хозяйственную функцию вторичной, «непроизводственной». Такой подход вряд ли оправдан. Во-первых, организационные (административные) вопросы есть неотъемлемая часть любого производства вне зависимости от его характера, способа организации и формы собственности на средства производства. Во-вторых, административно-хозяйственная структура — важнейший фактор роста эффективности общественного воспроизводства. Являясь, по существу, обслуживающей подсистемой, инфраструктурным элементом производства, она формирует комплекс условий, необходимых для решения как экономических, так и социально-экологических задач. Организационную функцию могут выполнять и города, не обладающие административным статусом. Такая функция может иметь и производственно-хозяйственную направленность, т.е. характеризовать город как центр внутри- или (и) межрегиональных хозяйственных связей, и непроизводственную — социальную.

Малые и средние города являются, как правило, центрами

социальных связей, узловыми элементами социальной структуры окружающего территориального образования. Пространство, ограниченное пределом распространения «социального» влияния города, представляет собой своеобразный социальный ареал. Социальные взаимосвязи городского ареале проявляются в использовании его жителями объектов социальной сферы города, его способности обеспечивать социальными благами все население ареала. В этой области применимы количественные оценки, однозначно отражающие уровень обеспеченности населения социальными благами. Социальные взаимосвязи проявляются и в формировании общностей людей (общественно-политических, социально-культурных, этнических, религиозных и т.п.). Наконец, социальные связи, «фокусирующиеся» в рамках города, создают единую духовную, социально-психологическую среду ареала, формируют специфический образ жизни, нравственно-этические и культурные традиции.

Описание таких связей базируется на использовании характеристик, преимущественно находящихся вне зависимости от административно-территориального деления. Если административно-территориальная структура сформировалась в результате исторических территориально-эволюционных процессов, ее границы, как правило, совпадают с границами социального ареала. Если административное образование явилось итогом субъективного, сугубо формального подхода, такое совпадение обычно имеет лишь случайный характер.

Административные, хозяйственные и социально-организационные функции, как правило, совмещены, хотя принципиально возможно и их обособленное существование. Наличие лишь одной из них характерно для части старинных городов России, утративших свою административно-хозяйственную значимость, но сохранивших социально-организационную функцию. Организационные функции городов в принципе можно рассматривать как проявление своеобразного «организационного» потенциала, и тогда города этой группы могут войти в число городов, ориентированных на использование местных ресурсов.

«Организационный» потенциал может трактоваться как способность территории осуществлять организационные функции, существующие в двух видах: административно-закрепленном (возникшие в результате формального административно-хозяйственного деления) или неформальном, «эволюционном» (когда город постепенно теряет иные функции). В последнем случае организационная доминанта не имеет четкого выражения, существует лишь в очень неконкретной, «размытой» форме, что

затрудняет ее количественную оценку.Таким образом, «организационный потенциал» либо слишком нечеток, либо сугубо формален (построен на принципах, не имеющих сущностных основ). Поэтому вряд ли его можно рассматривать как составляющую ресурсного потенциала. Скорее это лишь своеобразный фон для существования других его составляющих, способствующий эффективному использованию ресурсных возможностей территории.

Дальнейшее дезагрегирование городов может быть построено по следующему принципу. Города первой группы целесообразно подразделить в зависимости от вида ресурсов, доминирующих в ресурсном потенциале. При этом теоретически реально существование множества городов в соответствии с множеством элементов «дерева ресурсного потенциала». На практике некоторые составляющие ресурсного потенциала окажутся исключенными из числа возможных доминант. Так, трудно предположить существование в условиях России малого или среднего города, занимающегося преимущественно внешнеэкономической или информационной деятельностью. Такие функции могут быть лишь вторичными, дополнительными. Возможно и совокупное влияние нескольких составляющих ресурсного потенциала на одну и ту же функцию. Например, совокупность природно-ресурсного, социального и экономического потенциала обусловливает рекреационную направленность города.

Взвешенный подход к потенциальным составляющим малых и средних городов позволяет выделить несколько **подгрупп городов** (в составе первой группы), наиболее характерных для Российской Федерации (см.рисунок).В число городов, ориентированных на производственные функции, входят города, хозяйственный комплекс которых базируется на развитии различных отраслей промышленности, строительства и транспорта. Основой для осуществления производственных функций служит наличие природного, трудового и инфраструктурного потенциала. Профилирующая функция туристских центров обусловлена доминантой историко-культурного потенциала. Определяющую роль играют также социально-бытовой, трудовой, природно-ландшафтный и экологический потенциал. Ведущая функция рекреационных центров обусловлена преимущественно экологическими характеристиками, научных — основана на использовании местного научно-интеллектуального потенциала. И, наконец, к городам, ориентированным на социально-бытовые функции, принадлежат прежде всего такие, которые аккумулируют в себе основную часть социально-бытовой инфраструктуры окружаю-

щего ареала. К ним можно отнести и города — спутники крупного города, выполняющие функции его селитебной зоны. Выделение данных пяти подгрупп малых и средних городов, ориентированных на использование местного ресурсного потенциала, не означает завершение процесса их дифференциации. Принципиально возможно появление других подгрупп, однако предугадать характер их ведущих функций достаточно сложно.

Что касается городов второй группы, то здесь был предпринят следующий подход: из их состава выделены все подгруппы, включающие города — административно-хозяйственные центры и города, не имеющие административного статуса, но выполняющие социально-организационные функции (см.рисунок).

Среди городов, не имеющих ориентации на местные ресурсы, есть один тип — города, практически не выполняющие никакие хозяйственные функции. Речь идет о так называемых умирающих городах. Их доля среди малых и средних городов России намного больше подобного показателя по всем другим типам городов.

Термин «умирающий» город (район) связан с понятием депрессивного, стагнирующего хозяйственного комплекса. Исток такой терминологии — традиционные классификации городов, основанные на динамических характеристиках, отражающих территориальные показатели в сравнении с народно-хозяйственными. Так, по уровню экономического развития принято выделять высокоразвитые (используемый показатель колеблется около среднего уровня) и слаборазвитые районы. Если в качестве показателя берется не уровень, а темпы развития за прошедший или планируемый период, то образуются классы высокого, среднего и низкого динамизма. Особое место в данной классификации занимают стагнирующие районы (города), темпы развития которых равны нулю или отрицательны, а также депрессивные районы, в прошлом демонстрировавшие относительно высокие темпы развития, но затем в силу ряда причин пришедшие в упадок. Депрессия и стагнация связаны с разрушением функциональной структуры малых и средних городов. В одних случаях они явились прямым следствием функциональных разрушений, в других — наблюдался обратный процесс. Утрата функциональных качеств служит основанием для объединения «умирающих» (депрессивных, стагнирующих) городов в однородную группу, которая может быть включена в первую группу укрупненного деления малых и средних городов.

Вообще градоразвитие — это форма действительности, всегда несущая в себе элемент «стихийности». Несмотря на однознач-

ность, четкую очерченность регулирования человеком градоразвитие никогда не являлось его прямым следствием. Многие трансформации поселений происходили и происходят помимо сознательных намерений и заданных установок, например рост индустриальных городов, концентрации информационной деятельности в центрах метрополий, образование гетто, субурбанизация, появление мегаполисов или разреживание сельского населения.

Безусловно, урбанистические реалии адекватны социально-экономическим. Но их связь проявляется не в довлении вторых над первыми, а скорее в их совместном сосуществовании, когда социально-экономические условия служат фоном для поселенческих метаморфоз. Исследователь может лишь предощутить такие метаморфозы, их зримое представление вряд ли подвластно ему. Отсюда и сложность представлений о будущих функциях, которые могут занять лидирующее положение в хозяйственных комплексах малых и средних городов.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Дмитревский Ю. Д. Природный потенциал и его количественная оценка //Советские географы к XXI Международному конгрессу. М., 1968; Он же. Очерки социально-экономической географии. Л., 1990.

[2] См.: Руденко В.П. Географія природно-ресурсного потенціалу України. Львів, 1993.

[3] См.: Ланцов В.А., Бабкина А.Н., Песоцкая Е.В. Потенциал территории: экономический, социальный, экологический аспект. Спб., 1994; Песоцкая Е.В. Моделирование социально-экономического развития малых и средних городов России. Спб., 1994.

[4] См.: Сонин М.Я. Развитие народонаселения: Экон. аспект. М., 1980; Трудовые ресурсы: Соц.-экон. анализ. М., 1976; Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М., 1981.

[5] См.: Исаченко А.Г. Экономический потенциал ландшафта // Изв. ВГО. 1991. Вып.4; Он же. Экологическая география Северо-Запада России: В 2 ч. Л., 1995.



Е.В.ЛЮБИМОВА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СИСТЕМ*

Переход страны на новую модель хозяйствования вызвал необходимость перехода и энергетики к более адекватным и эффективным рыночным отношениям. С конца 1992 г. энергетика претерпела ряд организационно-правовых и экономических преобразований:

— учреждено Российское акционерное общество «ЕЭС России» (далее — РАО) в виде холдинга с преимущественно государственной собственностью;

— созданы и разграничены оптовый и потребительские рынки электроэнергии;

— введены дифференциация тарифов на электроэнергию по территориям и регулирование их посредством утверждения федеральной либо региональными энергетическими комиссиями;

— определены различные подходы к назначению тарифов для законодательно выделенных групп потребителей (группы в промышленности, население, сельхозпотребители и т.д.).

Самостоятельно хозяйствующими (юридические лица) предприятиями — производителями электроэнергии теперь выступают региональные энергосистемы и выделенные из их состава крупные ГРЭС (мощностью более 1000 МВт) и ГЭС (более 300 МВт), являющиеся дочерними предприятиями РАО, атомные станции, входящие в концерн «Росэнергоатом», а также немногочисленные станции другого ведомственного подчинения. Несмотря на предпринятые усилия в области создания новых отраслевых и региональных структур и механизмов их функционирования, а отчасти даже вследствие этих усилий возникли проблемы, связанные со

ЛЮБИМОВА Екатерина Владимировна, старший научный сотрудник Новосибирского института экономики и организации промышленного производства СО РАН, кандидат экономических наук.

становлением новой экономической среды региональной энергетики. Одной из основных является проблема **обострения отношений между федеральным и региональным уровнями государственной власти**, между которыми существует ряд спорных вопросов:

во-первых, выделение крупных станций из состава региональных энергосистем, что, естественно, привело к превращению избыточных региональных энергосистем в дефицитные, а среднедефицитных — в остродефицитные. Искусственное наращивание дефицита не соответствует экономическим интересам регионов. Некоторые энергосистемы оформили аренду на крупные ГЭС, находящиеся на своей территории, и таким образом избежали «неприятностей» прохождения их энергии через оптовый рынок электроэнергии, платя, правда, за это арендную плату РАО. Примером служит аренда «Новосибирскэнерго» Новосибирской ГЭС;

во-вторых, деление государственного пакета акций на части, принадлежащие Федерации и ее субъектам. По-видимому, вопрос о том, стоило ли допускать такое деление, правомерен и до конца не решен, но в законодательных актах указываются конкретные доли этих собственников. Создание холдинга РАО и опосредование собственности субъектов Федерации через его собственность создало ситуацию, когда каждый регион имеет весьма скромные возможности что-либо изменить в отраслевой политике применительно к своей территории;

в-третьих, принципы ценообразования, в частности начисление абонентной платы. Абонентная плата — уникальное явление отрасли. В ее основе лежит необходимость возмещения затрат на перетоки электроэнергии. Она выплачивается пропорционально объемам регионального энергопотребления плюс пропорционально объемам закупаемой на оптовом рынке энергии. Реально плата за пользование сетями составляет около трети абонентной платы. Остальная часть используется получателем платы — РАО — в качестве источника капитальных вложений и покрытия части текущих расходов. Таким образом, чем дефицитнее региональная энергосистема, тем больше размер взимаемой с нее абонентной платы, тем больше подрывается ее возможность развивать собственную энергетическую базу. Кроме того, «инвестиционная составляющая» абонентной платы, овеществляясь в конкретных фондах, становится капиталом, который в настоящее время может лишь случайно попасть в собственность тем, кто реально его оплачивал, — региональным потребителям энергии.

Для регионов России (имеется в виду уровень субъектов

Федерации) реформы в энергетике проходят болезненно, на наш взгляд, еще и потому, что они осуществляются на всех территориях идентично, без учета региональных особенностей энергетики и экономики. Многие преобразования оказались слабо обоснованными и несогласованными с экономическими интересами субъектов Федерации. Поэтому вопрос поиска механизма согласования экономических интересов федерального и регионального уровней государственной власти весьма актуален.

Много проблем остается **в области ценообразования.** Цены строятся по затратному принципу, т.е. отсутствует механизм, заставляющий отдельные предприятия снижать свои издержки и в принципе отсекать от рынка неэффективные производства. Эта проблема наиболее тесно связана с проблемой крайней монополизированности отраслевых производств, инфляцией и кризисом неплатежей.

Давно и всесторонне обсуждаются величина тарифов, темпы их роста, опережающие темпы инфляции, во многих группах товаров. Не оправдывая монопольные устремления в этой сфере, следует отметить, что изменение в соотношении цен на различные продукты производства является, во-первых, нормальным явлением в период перехода от административно-командного способа их назначения к рыночному регулированию; во-вторых, отражением внутренней экономической специфики страны. В связи с этим тезис о необходимости выхода на мировые цены представляется нам неправильным и социально опасным, так как российская энергоемкость, в том числе электроемкость, существенно выше мировой. Мировой тариф очень дорог для российских потребителей. Тарифы для отдельных групп потребителей не отражают реальные затраты на производство и транспорт энергии. Дифференциации тарифов практически не существует — ни по времени суток, ни по качеству, ни по другим характеристикам. Единственным случаем дифференциации являются законодательно закрепленные льготы. Льготные тарифы на энергию для некоторых категорий потребителей,по сути, оплачиваются путем повышения тарифов для остальных. Дополнительная финансовая нагрузка на промышленность усугубляет проблему неплатежей и банкротств. Например, Новосибирская область имеет один из наибольших по Сибири удельный вес сельского и жилищно-коммунального хозяйства, вследствие этого увеличение тарифа для ее промышленных потребителей составляет в среднем 100%.

Важнейшей проблемой региональных энергосистем является проблема **источников финансирования** их **развития и рекон-**

струкции. Электроэнергетика — одна из самых капиталоемких отраслей промышленности. Парк ее оборудования выработал свой ресурс почти наполовину. Инвестиционная составляющая тарифа не может дать достаточно средств для крупного строительства или коренной реконструкции. В России инвестиционная составляющая тарифа проводится в основном через себестоимость, и на нее соответственно рассчитывается прибыль. Одна часть инвестиционной составляющей в себестоимости — амортизационные отчисления, которые не представляют собой сколько-нибудь значимого источника финансирования. Ряд проблем возникает в связи с переоценкой основных фондов, номинальная стоимость которых в сотни раз ниже их реальной рыночной стоимости. По отношению к оставшейся части себестоимости, используемой в качестве источника капитальных вложений, не урегулирован вопрос собственности на построенные объекты энергетики, оплаченные, по сути, потребителями. Реинвестированных за год дивидендов по государственному пакету акций РАО (около 60%) не хватит даже для замены паросилового блока мощностью 300 МВт парогазовым. Инвестиционный фонд РАО пополняется не так быстро, как хотелось бы, в связи с кризисом неплатежей. Такой источник финансирования, как собственность предприятия на часть сэкономленного им ресурса, в России законодательно не закреплен. Кроме того, до сих пор не выработан единый взгляд на проблему — куда выгоднее вкладывать средства: в энергосбережение или в строительство новых мощностей.

Демонополизация — еще одна актуальная проблема отрасли. Холдинг РАО — супермонополист, контролирующий все значимые электрогенерирующие предприятия, транспортные магистрали, оптовый рынок. Этот контроль столь велик, что прямые контакты энергосистем и предприятий просто запрещены. Всю избыточную энергию скупает РАО, а затем продает нуждающимся системам. Эта область купли-продажи недостаточно полно регламентирована, что создает возможности для политического и экономического давления на регионы. Единственным направлением антимонопольной борьбы является выделение крупных электростанций из состава региональных энергосистем, что создало некоторые предпосылки для образования конкурентной среды на оптовом рынке среди продавцов энергии. Однако последние, будучи дочерними компаниями РАО, им и контролируются. То же самое можно сказать и о покупателях. В целом механизм функционирования оптового рынка не создает реальных основ для конкуренции.

Очень остро стоит проблема **ренты** в электроэнергетике — **ее начисления, изъятия и использования.** Рентные отношения имеют объективную основу в данной отрасли в силу существования различных способов производства электроэнергии, например путем сжигания топлива или эксплуатации ГЭС их себестоимость различается в 5—10 раз. В настоящее время рентные отчисления не производятся, нет и законодательной базы начисления ренты. Однако это не означает, что не существует рентных отношений. Они есть, поскольку есть различные технологии производства, но общество не контролирует использование финансового рентного эффекта.

Электроэнергетика более всех остальных отраслей испытывает на себе влияние **кризиса неплатежей.** Реально оплачивается только половина произведенной энергии. Сравнение дебиторской и кредиторской задолженностей показывает, что энергетикам должны больше, чем должны они.

Предприятия отрасли являются одним из основных источников загрязнения воздушного бассейна городов. Возмещение ущерба от порчи окружающей среды в рыночных условиях должно стать достаточным источником для ее восстановления. Между тем в настоящее время эти платежи являются почти формальностью. Увеличение экологической составляющей поднимет тариф на энергию, а также может измениться соотношение цен ее производства на станциях различного типа.

Большинство проблем становления рыночных институтов и механизмов их действия не может быть решено усилиями только отраслевых органов управления или органов управления региональными энергосистемами. В силу значимости энергетики для общества, ее объективных особенностей (в первую очередь — естественной монополии), исторически сложившейся организационно-экономической структуры отрасли, а также существующих трудностей взаимоотношения между производителями и потребителями электроэнергии должны, на наш взгляд, контролироваться обществом в целом, причем более строго, чем в других отраслях материального производства. Очевидность необходимости управления процессом экономического функционирования отраслевых подсистем не вызывает сомнения, как и то, что только государство обладает необходимыми возможностями для эффективного регулирования этой сферы.

Традиционно функции государства заключаются в контроле над экономической системой методами прямого и косвенного регулирования. В эпохи революционных перемен, когда страна переходит от одной системы хозяйствования к другой, у госу-

дарства преобладает созидающая функция, заключающаяся в образовании новых, ранее не существовавших в обществе институтов, в данном случае — института рынка. Нам представляется, что в условиях, характеризующих современное состояние экономики России (законодательный вакуум, отсутствие регламентации многих аспектов экономических отношений, инфляция), государство должно опираться в первую очередь на методы прямого управления, поскольку косвенное воздействие в этих условиях в большинстве случаев неэффективно. Только по мере выхода из кризиса и утверждения рыночных отношений акцент все более можно переносить на методы косвенного регулирования.

К сожалению, государственная политика в области приватизации и коммерциализации существенно урезала возможность прямого управления предприятиями электроэнергетики — базовой отрасли промышленности, основы развития производительных сил страны. В результате институциональных преобразований государственная собственность на предприятия энергетики почти наполовину перешла в руки частных владельцев, причем бесплатно. Прямое управление предприятиями, осуществляемое государственными структурами, затруднено в силу опосредования государственного воздействия промежуточными уровнями в экономико-организационной структуре отрасли. Государству принадлежит пакет акций РАО, а последнему — конкретные предприятия электроэнергетики. Таким образом, ни федеральные власти, ни администрации субъектов Федерации не имеют прямой собственности на конкретные предприятия отрасли.

Новый экономический механизм функционирования и развития систем электроэнергетики находится в стадии формирования, характеризующейся применением всегда логичных мер государственного воздействия. На наш взгляд, на данном этапе необходима выработка последовательной и научно обоснованной концепции экономического механизма функционирования и развития электроэнергетики в изменившихся социально-экономических условиях.

Стихийное формирование механизма хозяйствования должно смениться планомерным, последовательным и согласованным государственным управляющим воздействием, базирующимся на серьезных научных проработках теоретического и прикладного характера. Их результатом должна стать адаптация способа функционирования и развития энергетики к экономике, поскольку именно текущее состояние последней и перспективные цели ее развития в конечном счете определяют, какой быть энергетике. Это относится как к народному хозяйству в целом, так

и к региональным экономическим системам в частности.

Краеугольным камнем единой и последовательной **стратегической линии государственных усилий по формированию эффективного экономического механизма энергетики,** на наш взгляд, должны стать три необходимых и, по сути, неразделимых предпосылки построения этого механизма: демонополизация, развитие рыночных отношений и создание финансового механизма развития энергетики. Они не являются достаточными, поскольку круг экономических проблем, касающихся формирования нового экономического механизма хозяйствования энергосистем, широк. Однако именно эти проблемы в настоящее время стоят особенно остро. При этом необходимо учитывать два их аспекта, в настоящее время, на наш взгляд, недостаточно принимаемых в расчет, — вопросы собственности и учета региональных экономических интересов.

Важно выработать концепцию построения экономического механизма государственного регулирования электроэнергетики, закрепить ее официально, дав таким образом многочисленной армии исполнителей государственной воли конкретные ориентиры и указания к действиям. В настоящее время формирование новых механизмов хозяйствования проходит при цейтноте управленческого персонала и в основном методом проб и ошибок, в условиях отсутствия четкого критерия успеха. Поэтому, на наш взгляд, следует приостановить бессистемное и несогласованное с интересами участвующих агентов (в первую очередь — субъектов Федерации) принятие законодательных актов до выработки хотя бы основ концепции экономического функционирования и развития отрасли в целом и ее главных звеньев — региональных энергосистем. Представляется, что в рамках такой концепции нужно четко определить цели реформирования, причем стоящие как перед отраслью в целом, так и на региональном уровне, обусловленные особенностями экономических реалий конкретных регионов и их энергосистем. Для создания нового эффективного механизма хозяйствования, на наш взгляд, необходимо следующее:

— определение характеристик желаемого хозяйственного механизма, на достижение которых и должны быть направлены общественные усилия;

— изучение экономических интересов различных участников (агентов) процесса реформирования региональной энергетики (федеральных и субъектов Федерации, региональных энергосистем, отдельных категорий потребителей региона и т.п.), выработка механизма их увязки при принятии крупных региональных хозяйственных решений;

— выявление степени соответствия конкретных решений по реформированию энергетики экономическим особенностям регионов, в том числе экономическим интересам агентов;

— типизация экономических условий регионов и соответствующая адаптация унифицированного механизма хозяйствования к конкретным типам регионов.

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает экономическое обоснование вопросов, касающихся специфики электроэнергетики, например структурирования целей государственного воздействия на формирование экономического механизма функционирования электроэнергетических региональных систем с выделением стратегической линии и оперативных целей, организационно-экономической структуры отрасли и ее региональных подсистем, критериев выделения границ единичного рынка энергии, региональных границ рынков (оптового и потребительского), состава продавцов и покупателей энергии как самостоятельных субъектов хозяйствования, схем регионального взаимодействия энергопроизводящих предприятий и потребителей энергии, ценового регулирования региональных процессов производства и потребления энергии, структуры капитала энергопредприятий и ее динамики, межрегионального энергетического взаимодействия.

Анализ текущего состояния электроэнергетики показал, что необходимы конкретные шаги по ее реформированию. Так, в сфере межрегионального электроэнергетического рыночного взаимодействия следует вывести ЦДУ и системообразующие сети из состава РАО, передав их исключительно в прямую федеральную собственность с запретом на приватизацию, коммерциализацию и т.п. Монополист РАО должен быть отстранен от влияния на осуществление межсистемных перетоков электроэнергии.

В области приватизации предприятий электроэнергетики необходимо, во-первых, признать ошибочность данного решения (фактически произошла бесплатная раздача государственной собственности) и, во-вторых, рядом последовательных мер постараться максимально восстановить государственную собственность, каковой она была, например, в июле 1992 г. Представляется, что расширение уставного капитала энергопредприятий либо продажа части государственной собственности любого уровня могут быть допустимы только как крайняя мера для привлечения средств юридических лиц преимущественно из числа смежников (японская модель) для нового строительства или кардинальной реконструкции.

Целесообразно, используя зарубежный опыт в области тарификации, начать эксперимент по расширению типов тарифов в нескольких региональных энергосистемах. Он должен осуществляться на основе специального положения по тарификации. Сегодня, с одной стороны, энергосистемам не запрещено вводить различные тарифы, с другой — не регламентировано их разнообразие. Обязательное условие проведения такого эксперимента — оснащение всего энергопроизводящего и энергопотребляющего хозяйства современными счетчиками — измерителями отпускаемой энергии. Тарифные льготы для отдельных потребителей должны основываться либо на действительно меньших издержках по производству и доставке электроэнергии, либо на дотациях из федерального или местного бюджета для покрытия разницы между средним и льготным тарифом.

Предлагается также изменить правила распределения текущих и капитальных затрат на ТЭЦ на тепло- и электроэнергию. Как известно, капитальные затраты считаются только на установленную электрогенерирующую мощность ТЭЦ. Таким образом, удельные капитальные вложения в ТЭЦ больше, чем в КЭС, и сооружение ТЭЦ, исходя из этого критерия, невыгодно. В области распределения текущих затрат производства на ТЭЦ между электроэнергией и теплом существует больше десятка методов. Используемый в нашей стране — разновидность теплового. В соответствии с ним тепло разных параметров уравнивается друг с другом, затраты топлива считаются как на такое же количество тепла в специальной котельной, поэтому себестоимость электроэнергии незначительна, экономия от комбинированной выработки полностью относится к электроэнергии и выигрыш от повышения параметров пара на ТЭЦ получает также потребитель электроэнергии. Существующие правила не дают верного представления ни производителям, ни потребителям о реальных затратах, что в условиях рыночной экономики недопустимо.

Реализация предложенных мер, на наш взгляд, во многом будет способствовать становлению экономического механизма функционирования региональных электроэнергетических систем и обеспечивать адекватное интересам регионов и России в целом государственное регулирование в этой базовой и стратегической области промышленности.

ПРИМЕЧАНИЕ

* Данная работа выполнена при поддержке Фонда Джона и Кетрин Мак-Артуров.



Т.И.ЧУЧАЕВА



Е.Н.ИВЕНИН



Ю.В.САЖИН

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ РЕСПУБЛИКИ МОРДОВИЯ

Антимонопольное законодательство России призвано создать благоприятные условия для развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг, установить барьеры на пути хозяйствующих субъектов, деятельность которых приводит к ограничению конкуренции и тем самым наносит ущерб развитию и нормальному функционированию рынка. Общественно необходимый уровень конкуренции обеспечивается таким количеством хозяйствующих субъектов на определенном рынке и таким соотношением спроса и предложения, что ни один из них не занимает доминирующего положения и не имеет возможности осуществлять монополистическую деятельность. Состояние конкуренции на рынке определенного товара зависит от объема спроса и предложения, географических и количественных

ЧУЧАЕВА Татьяна Ивановна, специалист Мордовского территориального управления Государственного комитета по антимонопольной политике Российской Федерации.

ИВЕНИН Евгений Николаевич, начальник отдела Мордовского территориального управления Государственного комитета по антимонопольной политике Российской Федерации, кандидат экономических наук.

САЖИН Юрий Владимирович, проректор по экономике и международным связям Мордовского государственного университета, доктор экономических наук, профессор.

параметров рынка, степени взаимозаменяемости обращающихся на нем товаров, а также степени свободы вступления и выхода с него. Количественные и качественные характеристики товарных рынков оцениваются по результатам определения доли конкретных продавцов на них. На основе этой информации устанавливается или отрицается факт доминирования хозяйствующего субъекта на определенном товарном рынке. Показатель рыночной доли вычисляется следующим образом: $d_i = V_i/V_p$, где d_i — доля i-го хозяйствующего субъекта; Vi — объем продукции, произведенной (реализованной) i-м хозяйствующим субъектом; V_p — общий объем рынка.

Показатель рыночной доли, а также число независимых поставщиков и потребителей являются простейшими показателями, характеризующими конкурентную среду на товарном рынке. Так, если на рынке масла животного Республики Мордовия действует 19 хозяйствующих субъектов, доля крупнейшего из которых составляет 14,5 %, а на рынке консервов всего 6 с максимальной долей 83,0%, то, естественно, второй носит более монополизированный характер.

Согласно Федеральному закону «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, если его доля на определенном товарном рынке превышает 35%. Для постоянного мониторинга за подобными хозяйствующими субъектами в 1992 г. создан Реестр предприятий-монополистов. В настоящее время в реестре Республики Мордовия находится 62 предприятия, занимающих доминирующее положение на товарных рынках республики, 5 из которых — монополисты российского масштаба.

Для более достоверной оценки конкурентной среды на рынке товаров применяются другие показатели. Так, в практике антимонопольных органов широко используется коэффициент концентрации CR(n), представляющий собой суммарную долю фиксированного числа крупнейших участников рынка какого-либо товара: $CR(n) = \sum_{i=1}^{n} d_i$. Этот коэффициент применяется в паре с индексом Герфиндаля — Гиршмана HHI, который определяется как сумма квадратов долей в процентном выражении всех участников рынка какого-либо товара: $HHI = \sum_{i=1}^{n} (d_i)^2$.

Чем влиятельнее на рынке крупнейший хозяйствующий субъект, тем выше будут данные показатели. Необходимо отметить, что

индекс Герфиндаля — Гиршмана более точно характеризует конкурентную среду на товарном рынке. Большое значение коэффициента концентрации может быть достигнуто благодаря равномерному распределению производства продукции между двумя или тремя хозяйствующими субъектами. Например, на рынке сборных железобетонных деталей и конструкций Республики Мордовия в 1992 г. действовало 7 хозяйствующих субъектов и основное производство было сосредоточено на заводе крупнопанельного домостроения. При этом показатели CR(3) и HHI составляли соответственно 70,7% и 3291. В 1995 г. участниками данного рынка являлось 9 хозяйствующих субъектов с более равномерным распределением производства продукции, и CR(3) возрос до 84,2%. Однако уменьшение HHI на 638 позиций (до 2553) указывает на снижение степени монополизированности товарного рынка.

Чем больше доля одного хозяйствующего субъекта на рынке, тем больше значение HHI, который характеризует неравномерность концентрации производства. При абсолютной монополизированности рынка HHI=10000 (100^2). Если HHI>2000, а CR(3)>70%, рынок характеризуется высокой концентрацией; если 1000<HHI<2000, а 45%<CR(3)<70% — умеренный; если HHI<1000, а CR(3)<45% — слабой.

Из таблицы видно, что большинство рассмотренных товарных рынков Мордовии монополизировано. В ряде случаев HHI доходит до 10000, что указывает на абсолютную монополизированность рынка.

Товарные рынки лесной и деревообрабатывающей промышленности характеризуются высокой степенью концентрации несмотря на наличие на них достаточного количества хозяйствующих субъектов. Доминирующее положение в данной отрасли занимает ГП «Мордовлестоппром», доля которого по товарным группам «вывоз древесины» и «дрова для отопления» составляет соответственно 49,1% и 62,9%. Наличие монополиста в данной отрасли объясняет высокие показатели концентрации производства (рис.1).

Ситуацию в промышленности строительных материалов можно охарактеризовать как монополистическую конкуренцию. Индекс Герфиндаля — Гиршмана довольно высок — до 3071, а максимальный коэффициент концентрации — 86,2%. Следует отметить, что в последние годы наблюдается значительное увеличение числа хозяйствующих субъектов в данной отрасли. Ряд предприятий разукрупняется, из их состава выделяются подразделения, способные производить готовую продукцию. Кроме того, на рынок постепенно выходят новые предприятия.

Таблица

Оценка конкурентной среды некоторых товарных рынков Республики Мордовия

Рынок	1992 г.			1994 г.			1995 г.		
	Кол-во хоз. субъек.	CR(3), %	HHI	Кол-во хоз. субъек.	CR(3), %	HHI	Кол-во хоз. субъек.	CR(3), %	HHI
Электроэнергетика									
Электроэнергия, произведенная электростанциями общего пользования	1	100	10000	1	100	10000	1	100	10000
Лесная и деревообрабатывающая промышленность									
Вывоз древесины	7	94,8	6167	10	87,5	4059	9	80,5	3010
Деловая древесина	6	95,6	7134	10	82,3	2995	9	74,6	2204
Пиломатериалы	10	76,3	6744	14	66,5	1730	13	57,3	1613
Промышленность строительных материалов									
Стеновые материалы	8	92,4	7497	12	78,1	1345	14	74,4	2331
Кирпич строительный	5	100	9531	5	89,5	2886	7	86,2	3071
Конструкции и детали сборные железобетонные	7	70,7	3291	8	82,6	2346	9	84,2	2553
Пищевая промышленность									
Переработка сахарной свеклы	1	10010000		1	10010000		1	100	10000
Водка и ликероводочные изделия	1	10010000		1	10010000		1	100	10000
Цельномолочная продукция в пересчете на молоко	19	—	—	19	84,4	4764	19	75,8	4566
Масло животное	19	—	—	19	44,6	1095	19	35,7	830
Мясо	7	57,0	1412	7	49,0	1033	7	47,1	1074
Колбасные изделия	7	—	—	7	57,6	1902	7	63,6	1630
Кондитерские изделия	4	99,5	4540	5	98,9	8620	9	97,5	8677

Пищевая промышленность Республики Мордовия широко представлена на товарных рынках с различной степенью участия. Абсолютными монополистами по товарным группам «переработка сахарной свеклы» и «водка и ликероводочные изделия» являются АООТ «Ромодановсахар» и АО «Мордовспирт».

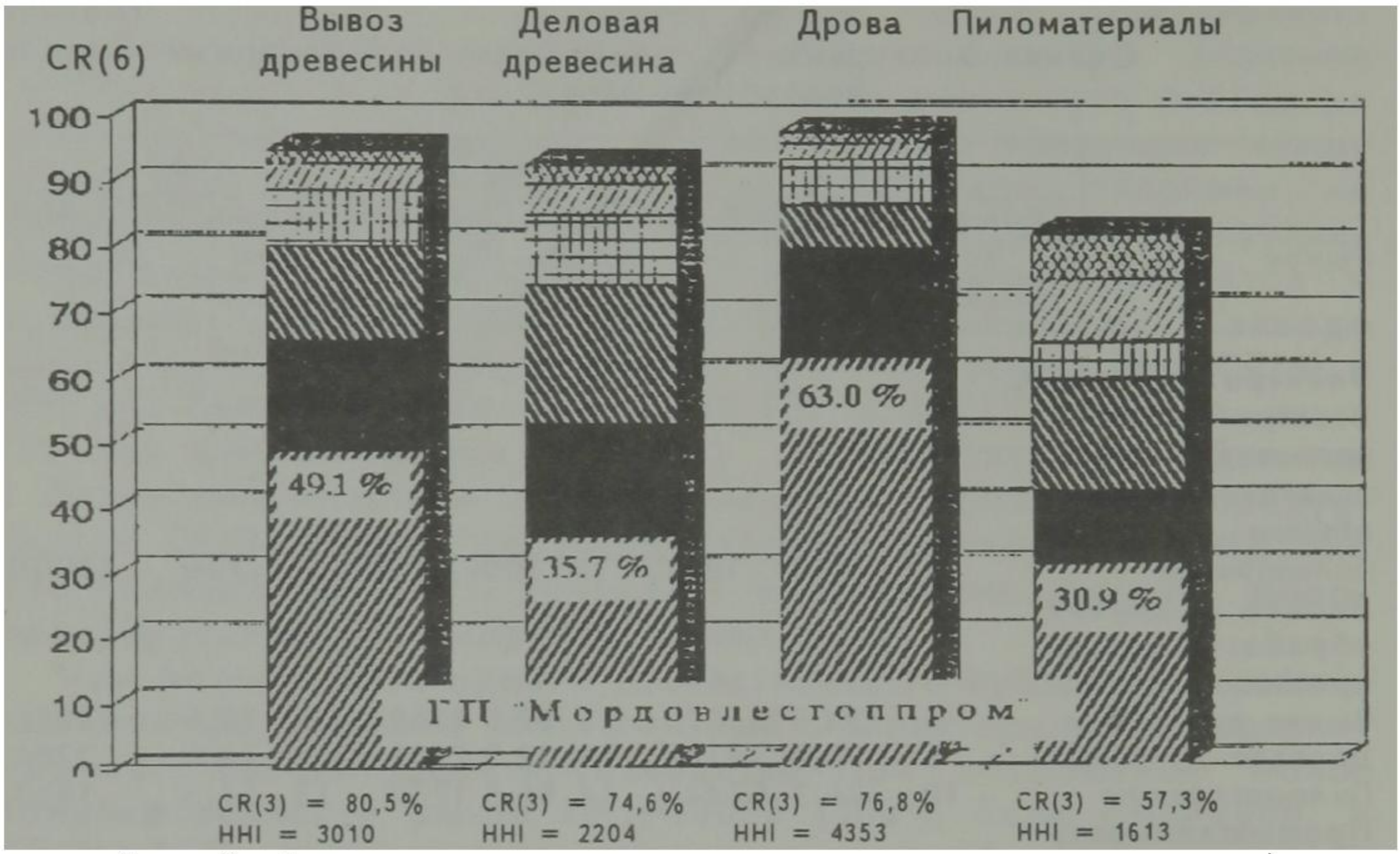
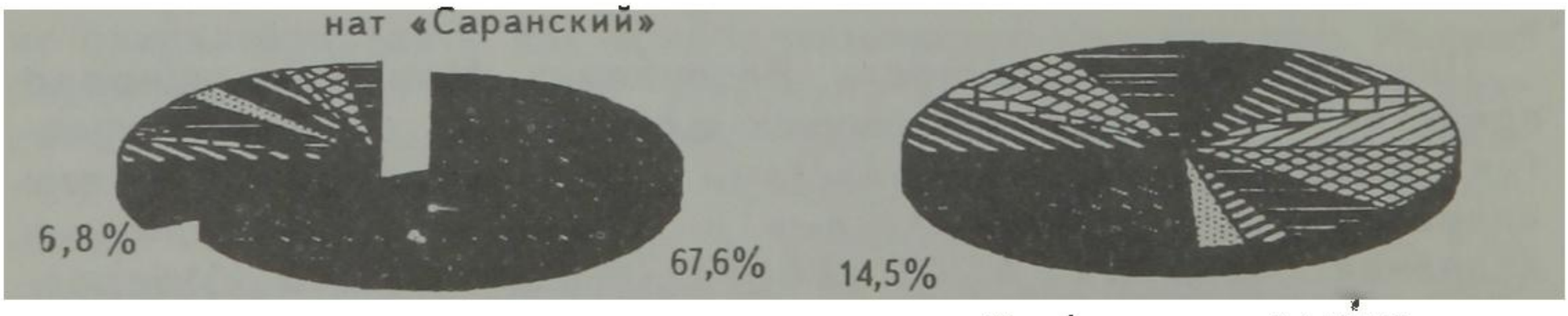


Рис. 1. Динамика уровня концентрации производства в лесной и деревообрабатывающей промышленности

Анализируя ситуацию на рынке молокопродуктов, необходимо отметить, что несмотря на достаточное количество производителей (19 молокозаводов, совхозы, колхозы) степень концентрации здесь довольно высока. Безусловно, доминирующим субъектом на оптовом рынке является АООТ «Молочный комбинат "Саранский"» (рис. 2). Его доля составляет 67,6% от общего объема производства молока в республике. Причем ее изменение связано в основном с падением производства у монополиста, а не за счет укрепления конкурентов. Что касается рынка масла животного, то он может быть признан конкурентным (см. рис. 2).

Цельномолочная продукция в пересчете на молоко
CR(3)=75,8% HHI=4680
АООТ «Молочный комбинат «Саранский»

Масло
CR(3)=35,7% HHI=830
CR(5)=52,4%



Высокая концентрация — Слабая концентрация

Рис. 2. Структура производства молока и масла в Республике Мордовия

Умеренно концентрированными становятся рынки мяса и колбасных изделий, что обусловлено сравнительно равномерным распределением производства по мясокомбинатам. Однако большинство их сегодня доминирует по потреблению сырья (как монополисты), обслуживая сельскохозяйственных производителей ближайших районов. Географические границы их рынков (по потреблению), как правило, не пересекаются.

Анализируя динамику развития товарных рынков Республики Мордовия, можно отметить наличие двух противоположных тенденций: первая, свидетельствующая о начале формирования конкурентной среды в республике, выражается в постепенном снижении концентрации производства в ряде отраслей, обусловленном, в частности, ликвидацией разного рода трестов, ПО и ТПО, не вписавшихся в классификацию Закона РФ «О предприятиях и предпринимательской деятельности», в появлении самостоятельных предприятий, способных производить готовую продукцию; вторая, антиконкурентный характер которой еще ждет своей оценки, выражается в интеграционных преобразованиях в отраслях, включающих в основном государственные предприятия.

Стремясь снизить норму управления, органы исполнительной власти, наделенные функциями собственника государственного имущества, инициируют возрождение управленческих структур, создавая корпорации, государственные компании и т.п. и пытаясь присоединить к ним новые государственные предприятия для оперативного руководства хозяйствующими субъектами, вместо того чтобы заниматься работой по укреплению их менеджмента. Причем инициаторами интеграционных процессов выступают органы, которые еще недавно при приведении организационно-правовой формы предприятий в соответствие с законодательством занимались разделением объединений и тем самым — вольно или невольно — способствовали развитию конкуренции. Сегодня же руководители этих органов все чаще говорят о необходимости повышения управляемости отраслей хозяйства. При этом почему-то часто забывается основная цель управления — повышение социально-экономической эффективности производства, достижение которой возможно лишь в том случае, если первоочередной задачей органов власти и управления станут обеспечение состязательности производителей на рынках товаров и услуг, ликвидация барьеров для свободного входа на рынок.

Российское антимонопольное законодательство можно назвать декларацией долгосрочных государственных намерений. Какие

из этих намерений действительно реализуются в конкретный момент времени, определяется совокупностью действующих подзаконных нормативных актов. Однако на чем бы ни акцентировалось внимание антимонопольных органов — на монополистической деятельности доминирующих хозяйствующих субъектов, антиконкурентных действиях органов власти и управления или на профилактике противоречащего общественным интересам роста концентрации экономической власти, — основу для принятия решения о необходимости и характере государственного управленческого воздействия должен составлять глубокий анализ состояния и динамики структуры рассматриваемых товарных рынков, степени их открытости для хозяйствующих субъектов, а также факторов, оказывающих решающее влияние на эти характеристики.



А. И. КАРЬГИН

ФИННО-УГОРСКИЙ МИР: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Изучению тенденций современного состояния и перспектив этнокультурного и этнополитического развития финно-угорских народов России был посвящен экспертный опрос, проведенный в сентябре 1994 г. Научно-исследовательским институтом регионологии при Мордовском государственном университете. Он охватывал четыре региона: Республику Мордовия, Республику Марий Эл, Республику Коми и Удмуртскую Республику, которые были выбраны не случайно, так как здесь проживает большая часть всех финно-угров России. К тому же эти регионы представляют собой определенные историко-культурные области, т.е. у населяющих их народов сложились такие формы культуры, которые позволяют говорить о ее определенном единстве в пределах региона вне зависимости от этнической принадлежности. Поэтому республики Мордовия, Марий Эл и Удмуртскую можно условно объединить в Урало-Поволжскую этнографическую область, а Республика Коми будет входить в область европейского Севера. Объектом исследования стали лишь четыре народа: мордва, марийцы, удмурты и коми. Согласно данным переписи населения 1989 г., их общее число равнялось 2916648 чел., что составляет 65% от всего финно-угорского населения бывших республик, входивших в СССР и 87% от финно-угров России (таблица).

Методом анкетирования было опрошено 88 экспертов, в том числе по 25 — из республик Мордовия, Марий Эл и Коми и 13 — из Удмуртии. Это были представители различных национальностей: коми, марийцы, удмурты, мордва-мокша, мордва-эрзя и др., которые по роду своей профессиональной деятельности занимаются проблемами развития культур, традиций, языков финно-угров и компетентны в вопросах, касающихся этнополи-

---

КАРЬГИН Александр Иванович, консультант управления государственной службы Администрации Главы Республики Мордовия.

Таблица[1]

Численность финно-угорских народов (по данным переписи населения 1989 г.), тыс. чел.

№ п/п	Этнос	СССР	Россия	Национально-государственное, административно-территориальное образование
1	Мордва	1153,987	1072,939	313,4
2	Удмурты	746,793	714,833	496,5
3	Марийцы	670,868	643,698	324,3
4	Коми	344,519	336,309	291,5
5	Коми-пермяки	152,060	147,269	95,4
6	Карелы	130,929	124,921	78,9
7	Ханты	22,521	22,283	11,9
8	Вепсы	12,501	12,142	11,0
9	Манси	8,474	8,279	6,6
10	Саами	1,890	1,835	—
11	Ижорцы	0,820	0,449	—
12	Водь*	—	—	—
13	Ливы	0,226	0,064	—
14	Венгры**	171,420	5,742	—
15	Финны	67,359	47,102	—
16	Эстонцы	1026,649	46,390	—

Примечания

*Точных сведений о води нет. Согласно переписи населения 1926 г., в СССР води насчитывалось 705 чел. При последующих переписях их вообще не учитывали. По мнению, например, Л. Кеттунен, их насчитывается около 50 чел. (Прибалтийско-финские народы: История и судьбы родственных народов. Ювяскюля, 1995. С.13). Другие ученые полагают, что около 200 чел.

**Самыми крупными финно-угорскими этносами считаются венгры — около 15,0 млн чел., финны — 5,3 млн чел.

тической ситуации в регионах России. Им было предложено 30 вопросов, многие из которых носили форму открытых. С их помощью была сделана попытка выявить некоторые аспекты современного состояния и тенденции развития «восточных финнов», установить степень их интеграции и международного сотрудничества, сформулировать понятие «финно-угорский мир»[2], определить существенные характеристики этого уникального соци-

ального и духовного явления в мировой цивилизации. В ходе опроса проверялась также рабочая гипотеза о том, что с ростом национального самосознания финно-угорских народов России, с одной стороны, возрастает их стремление к самостоятельному обустройству жизнедеятельности в рамках отдельных республик, с другой — наблюдается интеграция усилий в целях этнического возрождения.

Сегодня, когда неотъемлемой частью повседневной жизни народов России являются средства массовой коммуникации, постепенно преодолевается не только барьер расстояния, но и отчуждения народов, особенно родственных. Однако, как отмечали эксперты, информационный голод, долгие годы искусственно поддерживаемый в обществе, еще не преодолен. Можно сказать, что «организм» финно-угорского мира сильно ослаблен, но он уже начинает своими корнями, уходящими вглубь веков, впитывать живительную влагу исторической памяти народов, их культур, традиций, становится на еще не окрепшие ноги и пытается делать первые шаги.

О степени информированности можно судить по тем ответам, которые эксперты дали на вопрос «Информирована ли большая часть населения Вашей республики о культурном и духовном мире родственных финно-угорских народов?». Лишь 33% опрошенных ответили утвердительно, 27% экспертов сказали «нет», 40% затруднились ответить. Более высокую степень информированности населения отметили эксперты Республики Марий Эл (40%) и Мордовии (36%). Около 62% экспертов Удмуртии затруднились ответить однозначно. Поэтому перед вновь создаваемыми региональными газетами и журналами, теле- и радиопрограммами стоит важная задача — пропаганда знаний о культурной и духовной жизни финно-угров. В этом плане большие надежды возлагаются на газеты «Белый журавль», «Родство», журналы «Стерх», «Парма», «Финно-угроведение» и др.

В последнее время в России, Венгрии, Финляндии и Эстонии наметилась тенденция к взаимодействию и сотрудничеству родственных народов, в первую очередь между общественными организациями, учеными, деятелями культуры и образования. Данные социологического исследования показали, что эксперты имеют личные контакты с представителями 15 этносов, то есть со всеми родственными народами, кроме ливов. Большее число связей было с удмуртами (74%), марийцами (66%), финнами (64%), эстонцами (59%), коми (50%), венграми (50%); меньшее — с карелами — 42%, мордвой — 35, коми-пермяками — 25, вепсами — 24, хантами — 16, манси — 14, саами — 8, ижорцами

и водью — около 5%. В зависимости от места жительства ответы различались незначительно. Так, у экспертов Мордовии и Удмуртии показатели, свидетельствующие о личных контактах с марийцами были выше — соответственно 96 и 77%. Выше среднего показателя были ответы экспертов Мордовии, подтверждающие взаимосвязи с удмуртами (74%), финнами (70%), венграми (67%), эстонцами (60%), карелами (52%), коми (64%). Между тем редкими были контакты удмуртов и мордвы; чаще других с мордвой общаются марийцы.

В связи с тем, что в регионах пока недостаточно информации о жизнедеятельности родственных народов, особый интерес представляет компетентное мнение о том, какие первоочередные мероприятия могли бы помочь ближе узнать жизнь финно-угорских народов. Как приоритетное направление совместной деятельности эксперты выделили прежде всего необходимость установления экономических связей на уровне государственных органов, а также частного бизнеса. На этом аспекте акцентировало внимание около 64% опрошенных, выше этот показатель был в республиках Коми (84%) и Удмуртской (69%). На второе место эксперты поставили информационно-издательскую деятельность (61%), включающую издание научной, учебной и художественной литературы по истории финно-угорских народов, подготовку региональных теле- и радиопрограмм и др. Больше внимания уделили этому направлению в республиках Мордовия (76%) и Марий Эл (64%). Могли бы помочь ближе узнать друг друга и мероприятия культурно-массового характера (концерты, фестивали, дни культуры родственных народов и т.д.), на необходимость проведения которых указало около 39% экспертов. В Мордовии этот показатель был гораздо выше (48%). Немаловажное значение эксперты придают вопросам изучения истории и языков финно-угров (17%), проведению научных конференций, симпозиумов, круглых столов, этнографических экспедиций, выставок (10%). В Республике Коми почти каждый второй опрошенный говорил о необходимости изучения языков и истории финно-угров. Эксперты Мордовии отметили также важность заключения различных договоров и соглашений, разработки национальных программ (24%); развития туризма, спорта (20%). Однако многие из высказанных предложений могут так и остаться благими пожеланиями, если не будут финансироваться. К сожалению, на эти цели выделяется мало средств. Поэтому с учетом сложного финансового состояния страны большая часть экспертов (59%) в качестве одного из основных источников финансирования программ развития

национальной культуры назвала добровольные пожертвования и лишь потом все возможные источники (57%), в том числе федеральный бюджет (55%). Как видим, значительная часть экспертов не теряет надежды и делает ставку на помощь государства. Вместе с тем у них мало надежд на местный бюджет. С уверенностью указал на этот источник лишь каждый восьмой опрошенный.

В исследуемых регионах эксперты акцентировали внимание на 5—6 национальных общественных организациях, которые в той или иной мере оказывают влияние на общественное мнение и формирование национальной политики в регионе. Так, в Республике Мордовия в поле зрения оказались национально-культурные общества «Масторава», «Вайгяль», «Якташлар»,объединение «Эрзява», Совет съезда мордовского народа. В Республике Марий Эл достаточно высокий рейтинг у общественных формирований «Марий ушем», «Мер Канаш», Фонда развития культуры финно-угорских народов, общества «Русь». Эксперты Республики Коми выделили Комитет возрождения, Съезд коми народа, организацию «Коми котыр» и финно-угорский центр. Несколько реже упоминались общества спасения Печоры, а также немецкое, татарское, украинское и партия Дорьен аськиляс. Эксперты Удмуртии назвали организации «Удмурт Канеш», «Шунды», общество удмуртской культуры «Дэмэш». Большинство специалистов указало на консолидирующую роль этих движений и организаций (около 55%), т.е. их потенциал несмотря на некоторые внутренние разногласия направлен на объединение здоровых сил общества; 27% экспертов отметили культурно-просветительскую роль этих структур.

С целью определения этнополитического климата в рассматриваемых республиках экспертам предложили ответить на вопрос «Какие явления в этнополитической жизни Вашей республики Вас беспокоят?». Надо сказать, что в целом этнополитическая ситуация в регионах не вызывает особых опасений у опрошенных. Ни один из них не говорил о нестабильности положения и только несколько человек указали на возможность возникновения напряженности. Вместе с тем чувство беспокойства, озабоченности состоянием дел в области развития национальных культур у многих присутствует.

Среди негативных явлений в этнокультурной и этнополитической жизни на первое место эксперты поставили неуважение к языку, обычаям, а также экстремизм (33%), затем следуют политизация национальных движений (около 21%) и ассимиляционные процессы (15%). Различные ответы получены в зави-

симости от места жительства респондентов. Так, экспертов из Мордовии больше, чем их коллег из соседних республик, беспокоят случаи проявления экстремизма, неуважения к языку и обычаям (44%). Определились и специфические проблемы, характерные, например, только для Мордовии. Это агитация за создание губерний (24%), «выпячивание» национальных идей (20%), попытки изменения статуса республики (16%) и раскола этноса (8%). В республиках Удмуртия, Марий Эл и Коми данные проблемы не назывались, видимо, из-за того, что там их практически нет.

С принятием в России и субъектах Российской Федерации законов о языках складывается совершенно новая этнополитическая ситуация, характеризующаяся изменением статуса финно-угорских языков. Наряду с русским признаны государственными: в Республике Коми — коми язык, в Республике Марий Эл — марийский (горный и луговой), в Удмуртии — удмуртский, в Мордовии — мордовский (мокшанский и эрзянский).

В этой связи стали высказываться предложения, прежде всего интеллигенцией, о необходимости знания государственных языков республики как квалификационного требования при занятии определенных должностей. При ответе на вопрос «Какие должности в органах государственной власти, по Вашему мнению, требуют знания финно-угорских языков, признанных в республике государственными?» в поле зрения экспертов оказались руководители республиканского масштаба, которым постоянно приходится иметь дело с представителями различных национальностей. Так, большая группа респондентов (60%) высказалась за необходимость знания государственных языков председателем правительства и министром культуры, 58% опрошенных указали должность министра образования, почти 55% — председателя парламента; реже называли министра печати и информации (около 30%), заместителя председателя правительства по социальным вопросам (24%). Лишь 16% экспертов считают, что знание государственного финно-угорского языка не обязательно.

Включив в социологическое исследование вопрос «О деятельности каких международных финно-угорских организаций Вы информированы?», мы поставили две цели: выявить перечень таких организаций и определить их рейтинг. Опрос показал, что информации о деятельности международных формирований также недостаточно. Были названы следующие организации: Консультативный комитет финно-угорских народов (около 46%); Фонд развития культуры финно-угорских народов, Фонд «Финно-Угрия» (Эстония) (34%); общество Кастрена (33%); Моло-

дежная ассоциация финно-угорских народов (МАФУН) (32%); международная ассоциация финно-угорских народов, ассоциация писателей (10%).

Анализируя ответы экспертов, можно констатировать, что в регионах России известность международных организаций неодинакова. Так, эксперты Мордовии на первое место поставили общество Кастрена (56%), затем назвали Консультативный комитет финно-угорских народов (48%). В Республике Марий Эл находится штаб-квартира Фонда развития культуры финно-угорских народов, поэтому здесь предпочтение было отдано этой организации (60%). В Удмуртии опрашиваемые больше знали о деятельности МАФУН (46%), так как в этой республике проживают инициаторы создания данной организации. Понятен более высокий авторитет Консультативного комитета финно-угорских народов в Республике Коми (84%), так как именно здесь в 1992 г. прошел Первый всемирный съезд финно-угорских народов, где и была поддержана идея создания этой организации.

Данные социологического исследования подтверждают наметившуюся тенденцию расширения связей между родственными народами. Процесс этнической консолидации финно-угров идет пока сложно, но с созданием международных общественных организаций в него привносятся элементы координации действий. В этой связи экспертам был задан вопрос «Какие международные мероприятия с участием представителей финно-угорских народов проводились в Вашей республике за последние три года?». 41% специалистов назвал научно-практические конференции, семинары. Вошло в практику проведение конгрессов, съездов финно-угров (34%). Вместе с тем каждый четвертый респондент затруднился дать ответ.

Важное место в экспертном опросе занимал блок вопросов, посвященных определению взаимоконтактов республик с финно-угорским составом населения. Экспертам предлагалось определить наличие связей республик на уровне законодательных органов власти, правительств, министерств и ведомств, в сферах культуры, науки, коммерческой деятельности, друг с другом, а также с Финляндией, Венгрией, Эстонией. Специалисты считают, что на данном этапе наиболее тесные контакты установлены с Финляндией, Венгрией и Эстонией. Как ни странно, но между финно-угорскими республиками внутри самой Российской Федерации связи налажены значительно хуже. Так, в области науки и культуры абсолютное большинство респондентов выделили контакты с Финляндией (99%), Венгрией (около 96%) и Эстонией (94%). Среди регионов России большая степень взаимодействия с Карелией (86%), Удмуртией (около 80%), Рес-

публикой Марий Эл (72%). Замыкают ряд республики Коми (66%) и Мордовия (64%).

В связи с тем что значительная часть мероприятий приходится на долю министерств и ведомств, их роль эксперты оценили также высоко. В этом направлении больше усилий прикладывалось органами государственной власти Венгрии (около 96%), Финляндии (74%) и Эстонии (72%). Следует сказать, что в 1995 г. буквально все регионы проживания финно-угров России посетила делегация Венгрии во главе с Президентом республики А.Генцем. Серия встреч, подписание соглашений, договоров о сотрудничестве положительно были оценены экспертами и, конечно, повлияли на их ответы. Среди российских регионов эксперты указали на активность правительств Удмуртии (67%), Карелии (65%) и Республики Марий Эл (51%). Особо отметили Удмуртию как организатора серии международных мероприятий. Однако, по мнению экспертов, не в должной мере используется потенциал правительства Мордовии (47%) и Республики Коми (45%).

Более скромными были результаты ответов, характеризующих наличие связей на уровне законодательных органов власти: на это указала лишь треть экспертов.

Более половины опрошенных затруднились определить наличие связей в коммерческой деятельности. Между тем треть экспертов указала на возможность освоения рынка Финляндии (49%), Венгрии (почти 39%) и Эстонии (около 30%). Несомненно, на ответах сказалась явно недостаточная информированность экспертов о деятельности коммерческих структур и их связях на внутрироссийском и международном рынках.

Таким образом, социологическое исследование показало, что совместными усилиями творческой интеллигенции, органов государственной власти и управления закладывается фундамент уникального этнокультурного сообщества — «финно-угорского мира».

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Национальный состав населения СССР: По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. М., 1991. С. 5—10.

[2] В концепции Программы развития финно-угорской молодежи дается, на наш взгляд, довольно емкое определение: «Финно-угорский мир существует как реальность и представляет собой сущность культур народов и личностей, объединенных общим происхождение, сходными народными традициями, обычаями, пралингвистической системой, ментальностью, устойчивыми связями с природной средой, закрепленной в общинном самосознании. Комплекс этих признаков лежит в основе финно-угорского феномена» (Молодежь и финно-угорский мир. Ижевск, 1995. С. 65).

Е.В.БАЛАНОВСКАЯ,
В.С.ИНОЗЕМЦЕВА,
С.Д.НУРБАЕВ,
А.В.ПЕРЕПЕЛОВ,
А.Н.ПЕТРИН,
Г.Е.РУДЕНСКАЯ
В.Ф.СИТНИКОВ,

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАСЛЕДСТВЕННЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ НЕРВНОЙ СИСТЕМЫ

Большая роль в решении стоящей перед медицинской генетикой задачи повышения эффективности профилактики наследственных заболеваний принадлежит исследованиям по генетической географии. Эти работы, направленные на изучение динамики груза наследственной патологии, а также причин распространенности наследственных болезней в различных аспектах, позволяют получить информацию, чрезвычайно важную при организации службы медико-генетического консультирования на региональном уровне. Анализ причин и особенностей распространения наследственных болезней должен рассматриваться одновременно с изучением основных характеристик популяций (миграции, инбридинг, дрейф генов и др. факторы популяци-

---

БАЛАНОВСКАЯ Елена Владимировна, старший научный сотрудник лаборатории генетической эпидемиологии Института клинической генетики Медико-генетического научного центра РАМН, кандидат биологических наук.

ИНОЗЕМЦЕВА Валентина Степановна, доцент кафедры нервных болезней Мордовского государственного университета, кандидат медицинских наук.

НУРБАЕВ Серик Долдашевич, научный сотрудник лаборатории генетической эпидемиологии Института клинической генетики Медико-генетического научного центра РАМН.

ПЕРЕПЕЛОВ Александр Васильевич, аспирант научно-консультативного отдела Института клинической генетики Медико-генетического научного центра РАМН.

ПЕТРИН Александр Николаевич, руководитель научно-консультативного отдела Института клинической генетики Медико-генетического научного центра РАМН, доктор медицинских наук.

РУДЕНСКАЯ Галина Евгеньевна, ведущий научный сотрудник научно-консультативного отдела Института клинической генетики Медико-генетического научного центра РАМН, кандидат медицинских наук.

СИТНИКОВ Владимир Федорович, доцент кафедры медицинской генетики медико-биологического факультета Российского государственного медицинского университета, кандидат медицинских наук.

онной динамики). В нашей стране подобные исследования проводятся лабораторией генетической эпидемиологии Института клинической генетики МГНЦ РАМН. В ряде работ было показано, что влияние того или иного фактора популяционной динамики в подразделенных популяциях существенно отражается на разнообразии и территориальном распределении наследственной патологии. Так, в республиках среднеазиатского региона (Узбекистан, Туркмения, Таджикистан) в величине груза наследственных заболеваний преобладает аутосомно-рецессивная патология, что определяется таким мощным фактором, как инбридинг, величины составляющих которого зависят от частоты кровнородственных браков. Напротив, в русских популяциях северных и центральных областей России при отрицательной брачной ассортативности в них (и соответственно минимальных показателях инбридинга) обнаружено преобладание аутосомно-доминантной патологии. В Краснодарском крае на величине груза наследственных болезней сказывается высокий уровень миграций, а в Кировской области — генетический дрейф. Таким образом, факторы популяционной динамики определяют различия по отягощенности, спектру и территориальному распределению наследственных болезней.

До настоящего времени работ по изучению данной патологии в Мордовии не проводилось. Между тем без таких исследований не могут быть решены некоторые вопросы, связанные с оценкой микроэволюционных процессов в популяциях, а также с планированием объема и направленности медико-генетической помощи населению региона. Проведенное нами медико-генетическое изучение наследственных болезней нервной системы (НБНС), относящихся к наиболее тяжелым, инвалидизирующим и трудно поддающимся лечению состояниям, определяется актуальностью такого рода исследований во всем мире.

Общая численность обследованного в 1994—1995 гг. населения составила 936,8 тыс. чел., в том числе городского — 538,4 тыс. чел., сельского — 398,4 тыс. чел. Основные этапы работы, связанные с выявлением и регистрацией семей и больных, выполнены в соответствии с методикой популяционно-эпидемиологических исследований, разработанной в лаборатории генетической эпидемиологии Института клинической генетики МГНЦ РАМН[1] Сегрегационный анализ и сравнение популяций по значениям отягощенности НБНС разных типов выполнены по стандартным методикам[2]. Диагнозы изучаемой патологии представлены в соответствии с каталогом V.A. McKusick[3]

В ходе обследования получены данные о наличии наследственной неврологической патологии в 137 семьях у 248 боль-

ных. Спектр выявленных НБНС включал 28 заболеваний с аутосомно-доминантным (АД), аутосомно-рецессивным (АР) и Х-сцепленным рецессивным (ХР) типами наследования. По отягощенности НБНС население районов Мордовии достоверно различается, что указывает на неравномерное территориальное распределение изучаемой патологии. На территории республики выявлено 3 очага высокой отягощенности АР неврологической патологией: Зубово-Полянский, Ельниковский районы и территория с центром в р.п. Кочкурово (рис. 1). Подобное распределение оценок отягощенности, вероятно, отражает некоторые особенности генетической структуры населения, проживающего на одной территории. При картографическом анализе АД заболеваний (рис.2) также установлена неравномерность распределения патологии. В границах республики обнаружено 5 территориально-географических районов, которые не совпадают с территориально-административными и, по-видимому, отражают ареал распространения патологических аутосомно-доминантных генов. Три из них расположены в восточной части республики и включают население Ардатовского, Большеберезниковского и Ромодановского районов. Достаточно высокие значения отягощенности АД неврологической патологией зарегистрированы в Теньгушевском, Темниковском и Старошайговском районах.

В целом ряде исследований отмечены различия в отягощенности моногенными заболеваниями городских и сельских популяций. Как правило, эти различия связаны с разным уровнем их подразделенности[4] При сравнении оценок отягощенности наследственной патологией населения Мордовии обнаружены достоверные различия между городскими (0,134) и сельскими (0,216) популяциями по АД заболеваниям, однако для АР и ХР форм таких различий не отмечено. Более высокая отягощенность АД патологией сельского населения может отражать как различия в демографической структуре сравниваемых популяций[5], так и различия методического характера, объясняемых трудностью выявления больных в городских условиях[6]. Для проверки последнего предположения произведен расчет вероятности регистрации больных с АД заболеваниями в городской и сельской популяциях. Оказалось, что уровень регистрации как в городах, так и в сельской местности примерно одинаков и имеет низкие значения — 0,24. Первое предположение может быть проверено только после анализа ряда демографических параметров, например, таких как возрастная структура населения, поскольку установлено, что АД заболевания в основном манифестируют в более позднем возрасте и увеличение их распространенности прямо связано с долей лиц старшего возраста[7]

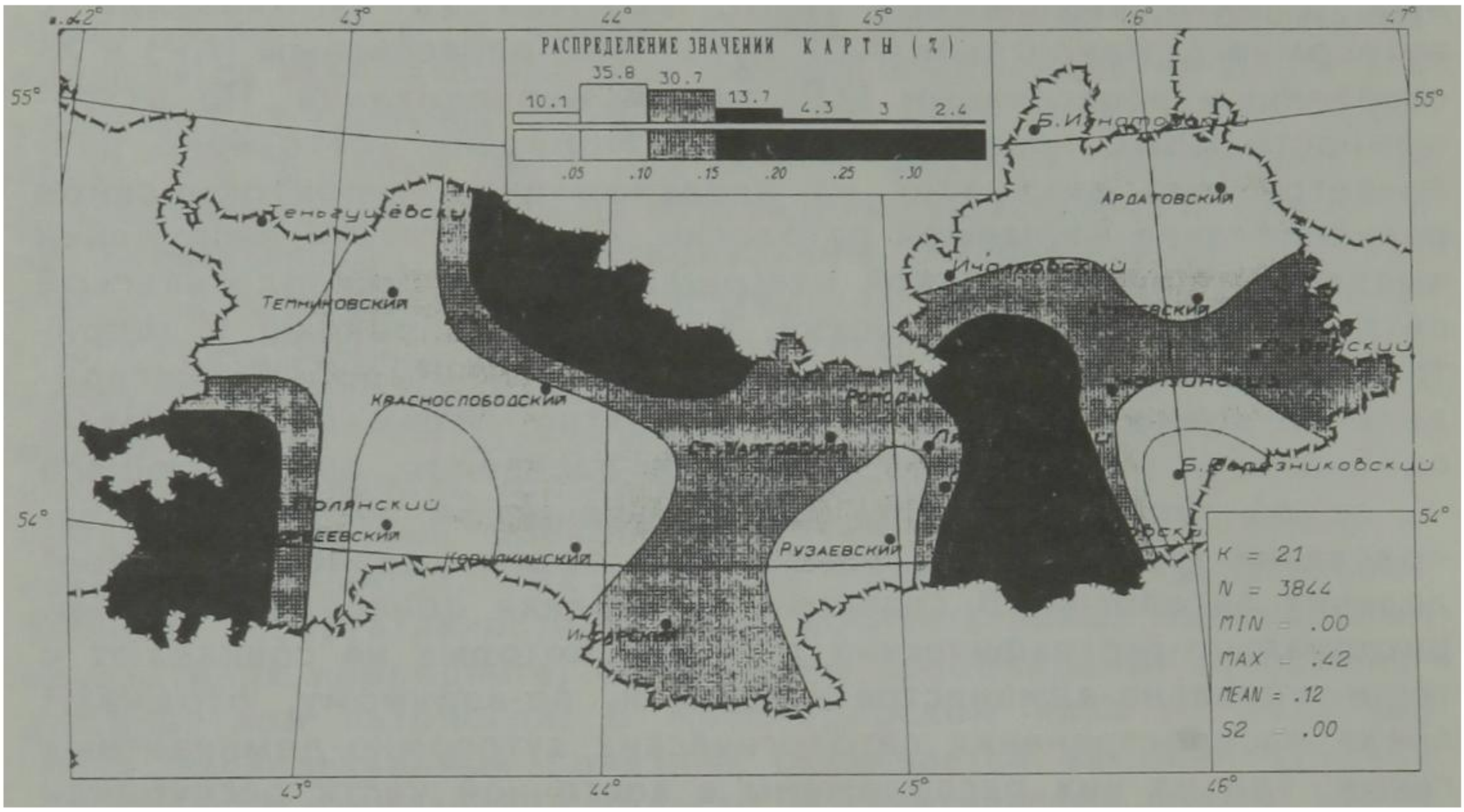


Рис. 1. Отягощенность АР неврологической патологией населения Республики Мордовия

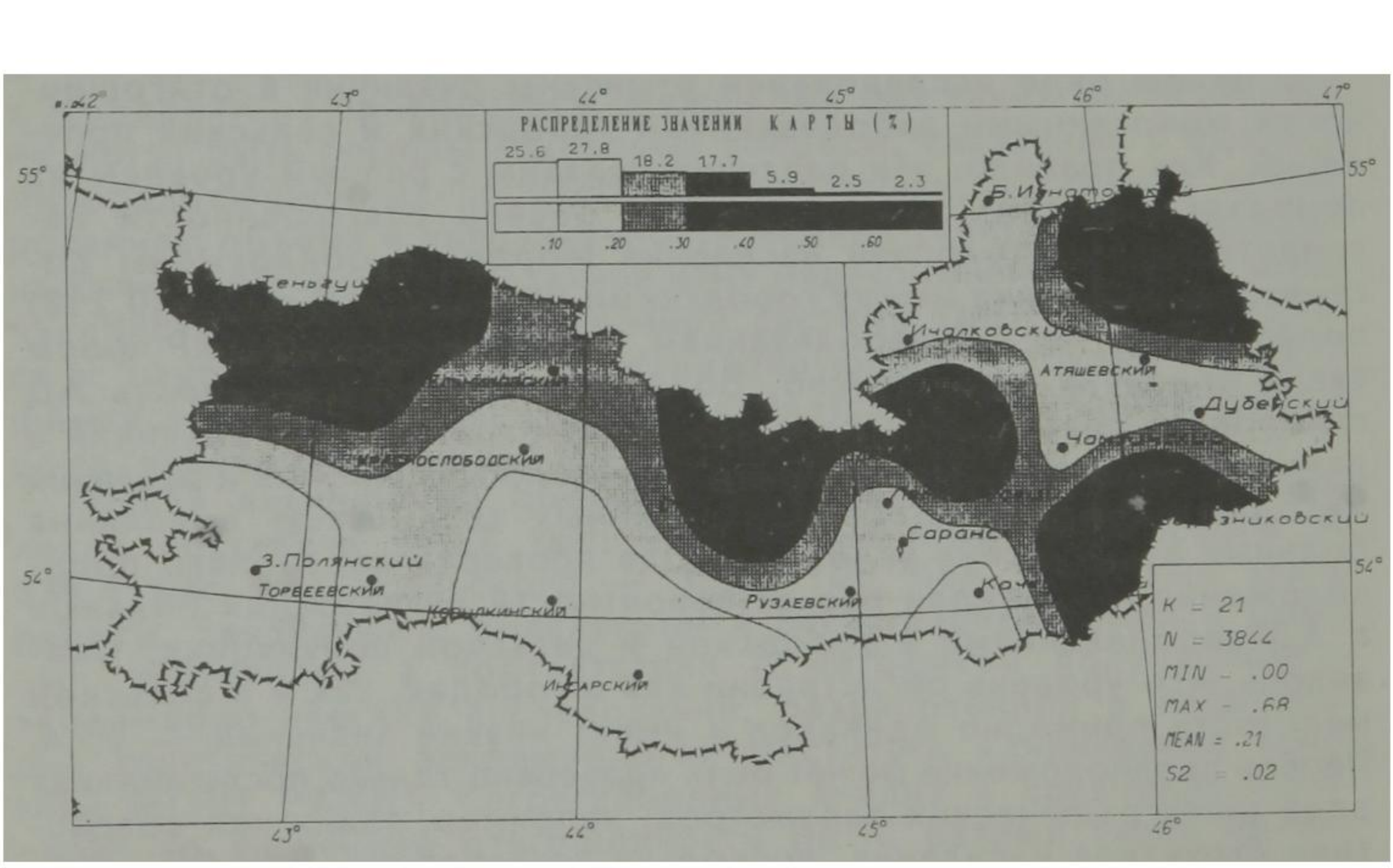


Рис. 2. Отягощенность АД неврологической патологией населения Республики Мордовия

Для более ясного представления о причинах подобного вклада в груз наследственной неврологической патологии городского и сельского населения, а также неравномерности распределения АР, АД и ХР патологии на территории республики было проведено сравнение значений отягощенности НБНС разных этносов, проживающих в Мордовии. Интерес представляют данные, полученные для татарского населения республики. Однако его малая численность по сравнению с другими этнографическими группами региона снижает правомочность сопоставления оценок отягощенности НБНС татарского с русским и мордовским населением.

В отношении АД заболеваний отягощенность русского населения (0,195±0,017) оказалась достоверно выше, чем мордовского (0,124±0,020). Это определяется преобладанием среди первых невральной амиотрофии Шарко — Мари — Тус. Что касается отягощенности АР патологией, то наибольшие значения здесь получены среди татар (0,237±0,065) и мордвы (0,136±0,021), наименьшие — среди русских (0,081±0,012). При попарном сравнении эти оценки в мордовской популяции оказались достоверно выше, чем в русской, что может быть связано с более высокими показателями инбридинга в первой. В пользу данного предположения указывает и тот факт, что бóльшая часть мордовского этноса компактно проживает в сельской местности. Кроме того, среди отягощенных АД патологией мордовских семей было зарегистрировано 2 случая родственных браков. Для Х-сцепленной патологии значения отягощенности также преобладали в мордовской популяции (0,083±0,024), в которой выявлено 10 больных (77%). Среди русских зарегистрировано только 2 случая (15%). Ощутимо низкие показатели отягощенности данной патологией русского населения (0,0001±0,0000) могут быть следствием недополучения информации о наличии больных из каких-либо источников регистрации.

Спектр выявленных НБНС представлен 28 нозологическими формами: 10 — АР (67 семей, 85 больных), 15 — АД (53 семьи, 142 больных) и 2 — ХР (9 семей, 13 больных); в 8 семьях (8 больных) с одним случаем заболевания тип наследования не установлен. Большая часть груза наследственной неврологической патологии представлена «частыми» болезнями (т.е. встретившимися в 2 и более семьях).

С частотой более чем 1:100 тыс. населения отмечено 9 форм. Среди АД патологии в эту группу вошло 5 заболеваний: невральная амиотрофия Шарко — Мари — Тус (1:12 тыс.), хорея Гентингтона, миотония Томсена (1:69 тыс.), болезнь Штрюмпеля и прогрессирующая мышечная дистрофия (ПМД) Ландузи—Дежерина

(1:76 тыс.). С АД патологией чаще встречались 4 формы: спинальные амиотрофии, невральная амиотрофия Шарко — Мари — Тус (1:44 тыс.), болезнь Штрюмпеля и врожденные миопатии (1:93 тыс.). При анализе родословных было обнаружено 3 случая кровного родства и в 43 семьях родители больных происходили из одной деревни. Х-сцепленные рецессивные заболевания представлены 2 формами: ПМД Дюшенна — Беккера (8 семей, 9 больных), ПМД Эмери — Дрейфуса (1 семья, 4 больных).

Полученные различия значений отягощенности моногенной неврологической патологией населения этнографических групп Мордовии позволяют предполагать и соответствующие различия в спектре исследуемых болезней. Из 15 форм АР заболеваний среди русских встретилось 11 (69 семей, 100 больных), среди мордвы — 8 (20 семей, 34 больных), среди татар — 3 (3 семьи, 8 больных) (представлено количество «ядерных» семей, т.е. родителей и их детей). При сравнении мордовского и русского населения по значениям распространенности «частых» форм НБНС выявлено достоверное преобладание невральной амиотрофии Шарко — Мари — Тус у русских. Спектр АР патологии также обнаружил некоторые различия: для русского населения оказались характерными 9 форм (32 семьи, 40 больных), для мордовского — 8 (28 семей, 36 больных), для татарского — 4 (5 семей, 10 больных). В отношении «частых» форм выявлено достоверное преобладание распространенности ПМД Эрба — Рота среди мордвы. Основная доля больных с ХР патологией приходится на мордовское население (9 семей, 10 больных), среди которого встретились обе формы НБНС, выявленнные в регионе: ПМД Дюшенна — Беккера и ПМД Эмери — Дрейфуса.

Необходимо отметить, что полученные в Мордовии данные соответствуют утверждению о существовании «ядра» наследственной моногенной патологии (т.е. распространенных в большинстве популяций), в которое из группы заболеваний нервной системы включают: ПМД Дюшенна — Беккера, ПМД Эрба — Рота, ПМД Ландузи — Дежерина, невральная амиотрофия Шарко — Мари — Тус, детская проксимальная спинальная амиотрофия, миотоническая дистрофия, миотония Томсена. В ходе медико-генетического изучения населения Мордовии были выявлены все отмеченные формы, за исключением миотонической дистрофии.

Таким образом, основные этнографические группы Мордовии имеют различия в отягощенности и спектре НБНС всех типов. Отягощенность АР патологией оказалась выше среди мордовского и татарского населения, ХР — среди мордовского, АД — среди русского. Это может быть связано с соответствующими

показателями инбридинга, характером миграций разных групп населения и другими факторами. Выяснение закономерностей распространения как наследственной неврологической, так и другой моногенной патологии в данном регионе требует дальнейшего, более детального изучения популяционной структуры, факторов популяционной динамики относительно каждого из представленных этносов Мордовии.

Сопоставление показателей отягощенности мордовского населения рассматриваемой наследственной патологии с аналогичными данными по Кировской, Костромской областям и Краснодарскому краю (исследование проводилось по единой методике) показало, что количественные параметры, главным образом по рецессивной патологии, отличают мордовский регион от Костромской области и Краснодарского края[8] и обнаруживают сходство с Кировской областью[9] Отягощенность мордовского населения АР патологией достоверно выше, чем среди населения Костромской области и Краснодарского края. Отягощенность мордвы ХР патологией также выше, чем в Костромской области. Не получено отличий отягощенности АД, АР и ХР патологией от показателей по Кировской области. Следовательно, как и при подобном сравнении этнографических групп Мордовии, прослеживается аналогичная тенденция преобладания отягощенности мордвы АД патологией, что может являться косвенным подтверждением доминирования среди нее инбридинга. По распространенности НБНС в выделенных регионах в расчете на 100 тыс.чел. на первом месте находится Кировская область — 39,9 чел., затем идут Мордовия — 26,1 (из расчета исключены факоматозы), Краснодарский край — 24,8 и Костромская область — 14,5 чел. В структуре груза исследуемой патологии во всех сравниваемых регионах, за исключением Костромской области, преобладают АД заболевания. Среди обследованного мордовского населения не выявлено различий в отягощенности АД и АР патологий.

Итак, полученные результаты могут служить основой для разработки целевых мероприятий медико-генетического, клинического и социально-экономического характера, направленных на снижение заболеваемости и инвалидности в регионе, что является конечной целью подобного рода исследований. Эти мероприятия должны обеспечить прежде всего высокий уровень медико-генетического консультирования семей, отягощенных изученной патологией, с созданием профилактического генетического регистра, внедрением в медицинскую практику методов пренатальной ДНК-диагностики и оптимизацией медико-социальной реабилитации пациентов с НБНС.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Гинтер Е.К., Ревазов А.А., Таланов М.И. и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.1. Отягощенность наследственной патологией // Генетика. 1985. Т. 21, № 1. С. 153—160; Они же. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.2. Разнообразие наследственной патологии в 5 районах области // Там же. № 8. С. 1371—1379; Гинтер Е.К. Популяционная география наследственных болезней // Теоретические проблемы медицинской генетики. М., 1979. С.143—158; Он же. Популяционная география наследственных болезней // Перспективы медицинской генетики. .М., 1982. С. 162—186.

[2] См.: Fisher R.A. The effect methods of ascertainment upon the estimation of frequencies // Ann. Eugen. 1934. Vol. 6. P.13; Morton N.E. Genetic tested under incomplete ascertainment // Amer. J. Human Genet. 1959. Vol. 11. P.16; Fraser G.R. Sex-linked recessive congenital deafness and excess of males in profound child deafness // Ann. Human Genet. 1965. Vol. 29. P. 171; EmeryA.E.H. Methodology in medical genetics. An Introduction to statistical methods // Churchill livingstone. Edinburgh; L.; N.-Y.,1976. P.37—54; Сергеев А.С., ГинтерЕ.К., Ахмина Н.И. О наследственной отягощенности населения Ургутского района Самаркандской обл. // Тез. докл. 3-го съезда ВОГиС им. Н.И. Вавилова. Л., 1977. С. 410.

[3] См.: McKusick V.A. Mendelian inheritans in man: Catalogs of autosomae dominant, autosomae recessive and X-linked Phenotypes. Baltimore; L., 1992.

[4] Петрин А.Н., Гинтер Е.К., Руденская Г.Е. и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.4. Отягощенность и разнообразие наследственной патологии в 5 районах области // Генетика. 1987. Т. 23 № N 7. С. 1319—1327; Хисамова М.В., Петрин А.Н., Гинтер Е.К., и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.10. Отягощенность населения г. Костромы // Там же. Т. 24, №12. С. 2214—2218.

[5] См.: Ревазов А.А. Динамика параметров генетической структуры и наследственной отягощенности в современных популяциях человека: Автореф. дис. ... д-ра биол. наук. М., 1985. С. 46.

[6] См.: Гинтер Е.К., Ревазов А.А., Петрин А.Н. Влияние урбанизации на груз наследственных болезней в популяциях // Наследственность и среда. М., 1992. Вып.2. С. 23.

[7] См.: Галкина В.А. Распространение наследственных болезней среди населения Краснодарского края и медико-генетическое консультирование: Автореф. дис. ... канд. мед. наук. М., 1991. 22 с.

[8] См.: Гинтер Е.К., Ревазов А.А., Таланов М.И. и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.1; Они же. Медико-генетическое изучение населения Костромской области. Сообщ.2; Петрин А.Н., Гинтер Е.К., Руденская Г.Е. и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области; Хисамова М.В., Петрин А.Н., Гинтер Е.К. и др. Медико-генетическое изучение населения Костромской области; Галкина В.А. Распространение наследственных болезней...

[9] См.: Мамедова Р.А. Влияние генетического дрейфа на территориальное распределение груза, а также спектр наследственных болезней в популяциях Кировской области: Автореф. дис. ... канд.мед.наук. М., 1993. 28 с.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 1 апреля 1996 г. № 440
г. Москва

О КОНЦЕПЦИИ ПЕРЕХОДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

В целях осуществления последовательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также руководствуясь программными документами, принятыми на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992г.), **п о с т а н о в л я ю:**

1. Утвердить представленную Правительством Российской Федерации Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (прилагается).

2. Правительству Российской Федерации:

при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативных правовых актов, принятии хозяйственных и иных решений учитывать положения Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию;

разработать и внести в 1996 году на рассмотрение Президента Российской Федерации проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

КОНЦЕПЦИЯ ПЕРЕХОДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), и руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

I. Устойчивое развитие — объективное требование времени

Социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей природной среде. Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности.

Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались не безграничными. Возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. При этом цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

Устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей.

Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Этого можно достичь усилиями всего человечества, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

Однако переход к устойчивому развитию осуществить нельзя, сохраняя нынешние стереотипы мышления, пренебрегающие возможностями биосферы и порождающие безответственное отношение граждан и юридических лиц к окружающей среде и обеспечению экологической безопасности.

Идеи устойчивого развития оказываются чрезвычайно созвучными традициям, духу и менталитету России. Они могут сыграть важную роль в консолидации российского общества, в определении государственных приоритетов и перспектив социально-экономических преобразований.

II. Россия на пороге XXI века

Вывод Конференции ООН по окружающей среде и развитию о том, что на пороге XXI века «человечество переживает решающий момент своей истории», особенно актуален для России, освобождающейся от старых идеологических догм и выходящей на новый путь развития.

К началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду (в расчете на единицу производимого продукта) существенно выше, чем в технологически передовых странах. Значительная часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям, а 16 процентов ее территории, где проживает больше половины населения, характеризуются как экологически неблагополучные. Вместе с тем в России сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем (8 млн кв. километров), который служит резервом устойчивости биосферы.

Груз накопленных в прошлом проблем и специфика переживаемого переходного периода в экономике предопределяют сложность и болезненность необходимых преобразований. Это проявляется в крупных структурных диспропорциях, неразвитости механизмов практического использования богатого научного, технического, культурного и природного потенциала страны. Однако осуществляемые ныне реформы создают предпосылки для развития позитивных процессов, которые позволят решить существующие проблемы и войти России в XXI век с качественно новым потенциалом.

Изменение характера участия государства в хозяйственной деятельности, сокращение доли государственной собственности позволят создать экономические условия, обеспечивающие высокую деловую активность. При этом повышаются роль государства — гаранта сохранности окружающей среды и экологи-

ческой безопасности, действенность государственного управления и контроля в области охраны природы.

Демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора. Рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности.

Характер происходящих процессов свидетельствует о реальных возможностях формирования в России социально-экономической системы, способной осуществить переход к устойчивому развитию.

III. Задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию

Переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

При этом подразумевается последовательное решение ряда принципиальных задач:

в процессе выхода страны из нынешнего кризиса обеспечить стабилизацию экологической ситуации;

добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

ввести хозяйственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления.

Основными направлениями перехода России к устойчивому развитию являются:

создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;

разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологи-

ческие результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть непременным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов;

оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого на них антропогенного воздействия;

формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения.

Переход к устойчивому развитию потребует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства, регулирующая роль которого в таких преобразованиях является основополагающей.

Важнейшее значение в создании методологической и технологической основы этих преобразований будет принадлежать науке.

В соответствии с принципами устойчивого развития, выработанными на Конференции ООН по окружающей среде и развитию и последующих международных форумах, должна предусматриваться реализация комплекса мер, направленных на сохранение жизни и здоровья человека, решение демографических проблем, борьбу с преступностью, искоренение бедности, изменение структуры потребления и уменьшение дифференциации в доходах населения.

Одним из основных условий перехода к устойчивому развитию является обеспечение прав и свобод граждан. Движение к этой цели предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество.

Важным фактором обеспечения устойчивого развития является усиление роли основных социальных групп населения в осуществлении социально-экономических преобразований. Особое место здесь принадлежит молодежи, которой должны быть гарантированы безопасное будущее и возможность участия в принятии решений.

В создании условий, обеспечивающих заинтересованность граждан, юридических лиц и социальных групп в решении задач устойчивого развития, ведущая роль отводится государству. Прежде всего оно должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах, без чего переход к устойчивому развитию невозможен.

Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов: государственной стратегии действий долгосрочного характера; долгосрочных и среднесрочных прогнозов, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды и отдельных экосистем в результате хозяйственной деятельности; краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней. При этом одним из важных условий является создание отлаженной системы взаимодействия «центр—регионы».

Переход к устойчивому развитию предполагает строгое соблюдение ряда ограничений, следовать которым будет нелегко, особенно на начальных этапах.

Это, в частности, осуществление хозяйственных мероприятий преимущественно на уже освоенных территориях и отказ от реализации любых проектов, которые наносят невосполнимый ущерб окружающей среде или экологические последствия которых недостаточно изучены.

IV. Региональный аспект устойчивого развития

Переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов. Это предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов Российской Федерации, что предопределяет необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона, а также дальнейшей интеграции этих программ при разработке государственной политики в области устойчивого развития.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени должны соответствовать федеральным задачам, но при этом необходим учет местных особенностей, предусматривающий, в частности:

формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;

выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;

реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

Важное значение может иметь разработка комплексных межрегиональных схем, охватывающих территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Программные и прогнозные документы федерального уровня должны служить ориентиром при разработке региональных программ перехода к устойчивому развитию и вместе с соответствующими правовыми актами и нормативами определять экономические условия их реализации.

V. Критерии принятия решений и показатели устойчивого развития

На современном этапе перехода к устойчивому развитию создаются рамочные условия, обеспечивающие возможность сопряженного, внутренне сбалансированного функционирования триады — природа, население, хозяйство.

При этом механизмы разработки и принятия решений должны быть ориентированы на соответствующие приоритеты, учитывать последствия реализации этих решений в экономической, социальной, экологической сферах и предусматривать наиболее полную оценку затрат, выгод и рисков с соблюдением следующих критериев:

никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба;

ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов.

Для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств следует устанавливать целевые ориентиры и ограничения с обеспечением процедуры контроля за их достижением (соблюдением).

Целевые ориентиры могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия. Эти показатели должны отражать те уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие России в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

Основные показатели качества жизни: продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая), состояние его здоровья, отклонение состояния окружающей среды от нормативов, уровень знаний или образовательных навыков, доход (измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения), уровень занятости, степень реализации прав человека.

Показателями, определяющими степень природоемкости хозяйства, служит система показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности (на единицу конечной продукции). Информативными являются аналогичные показатели на душу населения, а также макрохарактеристики, выражающие соотношение между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами).

В качестве целевых и лимитирующих показателей устойчивого развития в экономической сфере могут устанавливаться уровни удельного (на душу населения и единицу валового внутреннего продукта) потребления энергии и других ресурсов, а также производства отходов. Контролю подлежат производство и использование всех опасных веществ, применяемых в экономике.

В состав целевых параметров устойчивого развития необходимо включить характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий. В этой группе контролируемых параметров — показатели качества атмосферы, вод, территорий, находящихся в естественном и измененном состоянии, лесов с учетом их продуктивности и степени сохранности, количества биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Аналогичные системы показателей могут использоваться при решении проблем перехода к устойчивому развитию для каждого субъекта Российской Федерации.

VI. Россия и переход к устойчивому развитию мирового сообщества

Поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества может быть осуществлен только в условиях эффективного международного сотрудничества.

Роль России в решении планетарных экологических проблем определяется обладанием большими по площади территориями, практически не затронутыми хозяйственной деятельностью и являющимися резервом устойчивости всей биосферы в целом. В соответствии с этим приоритеты России в международном

сотрудничестве по обеспечению устойчивого развития сводятся к следующему:

организация международного партнерства по решению проблем перехода к устойчивому развитию;

активное участие в международных научных программах по проблемам устойчивого развития и в разработке мер, способствующих нормализации антропогенного воздействия на биосферу;

создание эффективных механизмов обеспечения межгосударственного экологического паритета при решении вопросов о трансграничном переносе вредных веществ;

стимулирование поступления в Россию экологически ориентированных зарубежных инвестиций;

обеспечение экологических интересов страны во внешнеэкономической деятельности.

Необходимо продолжить усилия по основным направлениям международной деятельности России в области охраны окружающей среды, в том числе по:

сохранению биоразнообразия;

защите озонового слоя от истощения;

предотвращению антропогенного изменения климата;

охране лесов и лесовосстановлению;

борьбе с опустыниванием;

развитию и совершенствованию системы особо охраняемых природных территорий;

обеспечению безопасного уничтожения химического и ядерного оружия;

решению проблем Мирового океана и межгосударственных региональных экологических проблем (сокращение трансграничного загрязнения, нормализация окружающей среды в бассейнах Балтийского, Черного, Азовского, Каспийского морей и Арктическом регионе).

К числу важнейших научных проблем, решение которых возможно лишь в рамках международного сотрудничества ученых, относится определение характеристик экологической устойчивости планеты в целом и основных подсистем биосферы. Благодаря своему научному потенциалу, Россия здесь может сыграть одну из ведущих ролей.

VII. Этапы перехода к устойчивому развитию

Переход к устойчивому развитию — процесс весьма длительный, так как требует решения беспрецедентных по масштабу социальных, экономических и экологических задач. По мере

продвижения к устойчивому развитию само представление о нем будет меняться и уточняться, потребности людей — рационализироваться в соответствии с экологическими ограничениями, а средства удовлетворения этих потребностей — совершенствоваться. Поэтому реализация принципов устойчивого развития должна рассматриваться поэтапно. Причем только для относительно ранних этапов могут быть разработаны соответствующие программные и прогнозные документы.

Начальный этап перехода России к устойчивому развитию предопределен необходимостью решения острых экономических и социальных проблем, но поскольку именно они формируют главные целевые ориентиры данного этапа, особенно важно строго соблюдать в этот период обоснованные экологические ограничения на хозяйственную деятельность. Одновременно следует разработать программы оздоровления окружающей среды в зонах экологического кризиса и начать их планомерное выполнение, наметить комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях и подготовить организационную основу реализации этих мер.

На следующем этапе должны осуществляться основные структурные преобразования в экономике, технологическое обновление, существенная экологизация процесса социально-экономического развития. На этом этапе экологическое благополучие территории страны обеспечивается прежде всего за счет рационализации использования богатого природного потенциала России и снижения его относительных затрат на душу населения.

В дальнейшем постепенно должна решаться проблема гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества. Россия, на долю которой приходится значительная часть ненарушенных экосистем, будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей. Движение человечества к устойчивому развитию в конечном счете приведет к формированию предсказанной В.И.Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мерилом национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

Декларированный на конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Женейро, 1992 г.) принцип «sustainable development», в России был переведен как «устойчивое развитие». Однако существует точка зрения, согласно которой ближе всего этому термину выражение «допустимое развитие», что не позволяет трактовать современные экологические трудности как нечто преодолимое технологическими средствами и правительственными решениями. Необходимо наполнить понятие «устойчивое развитие» научно обоснованным содержанием. Указ Президента Российской Федерации «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» открывает широкие возможности для научной дискуссии в этой области.



А.А.ПАКИНА

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ЦЕЛОСТНОЙ СИСТЕМЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Переход к устойчивому развитию воспринимается сегодня во всем мире как наиболее эффективный способ предотвращения экологического кризиса — результата растущих противоречий между потребностями человечества и возможностями биосферы. Идеология устойчивого развития занимает все более прочные позиции в определении приоритетов политики большинства государств. В России также разработана национальная стратегия устойчивого развития.

Стратегия устойчивого развития регионов предполагает принятие скоординированных мер, направленных на коренное улучшение состояния окружающей среды за счет рационализации природопользования. Одним из важных показателей, характеризующих состояние окружающей среды в регионе, является установление ландшафтно-экологического равновесия. Существует по крайней мере два пути его достижения: функциональ-

---

ПАКИНА Алла Анатольевна, аспирант географического факультета Московского государственного университета.

ный и территориальный. Первый путь предусматривает приведение региональной структуры природопользования в соответствие с природно-ресурсным потенциалом и социально-экологическими приоритетами, а также регулирование антропогенной нагрузки на природную среду и другие меры; второй — территориальное резервирование определенной части природных комплексов для поддержания оптимального состояния и необходимой степени разнообразия природы[1]. Несомненно, что необходимым условием достижения ландшафтно-экологического равновесия в регионе является функционирование научно обоснованной системы особо охраняемых природных территорий (СООПТ). Проблема преобразования СООПТ в целостную систему актуальна сегодня для большинства регионов России, но особенно для староосвоенных.

Вопрос создания целостной СООПТ давно разрабатывается отечественными и зарубежными учеными. В нашей стране данный вопрос нашел отражение в работах Б.Б.Родомана, Н.Ф.Реймерса, Ф.Р.Штильмарка, Ю.А.Исакова, В.В.Криницкого, А.Ж.Меллума[2] и других авторов. В их работах большое внимание уделяется определению природного каркаса территории как основы для формирования единой СООПТ. Такой подход был использован при проектировании СООПТ Белоруссии, Литвы, Латвии, Чехословакии, Польши. В настоящее время на основе концепции природного каркаса разработаны схемы экологических сетей (ecological network) для территорий Бельгии, Голландии, Испании, Греции и некоторых других европейских стран. Все большее значение приобретает формирование общеевропейской экологической сети охраняемых участков (EECONET) как каркаса для сохранения экосистем и местообитаний отдельных видов, имеющих европейскую значимость. На международной Конференции по сохранению природного наследия Европы (Маастрихт,1993) этот вопрос являлся основным[3] Формирование единой СООПТ, охватывающей весь европейский континент, — проявление мировых тенденций в экологической политике.

Организация европейской экологической сети базируется, как уже было отмечено выше, на концепции природного каркаса, прообраз которой появился еще в XVIII в. и представлял собой попытку сформулировать принципы оптимальной организации городского пространства. Идея природного каркаса была предложена проектировщиками, стремившимися к созданию «идеального города»[4]. Позднее эта прогрессивная тенденция утратила свои позиции под давлением технократических взглядов и возродилась уже в середине нашего столетия. В результате во

многих индустриальных странах были разработаны схемы систем «зеленых поясов», или «коридоров среды», которые представляли собой системы взаимосвязанных ареалов леса, охватывающих всю страну. Большую роль в развитии этих идей сыграла концепция «поляризованного ландшафта»[5]. Поддержанная и развитая московскими архитекторами А.Вергуновым и В.Владимировым, она легла в основу социоэкологического подхода к построению природного каркаса региона. Однако данный подход был лишь косвенным образом связан с формированием региональных СООПТ. Больше соответствовало этому назначению биоэкологическое направление, которое начало развиваться в 80-х гг. в Западной Европе и Австралии. Его основой служило прежде всего сохранение биоразнообразия и, как следствие, улучшение экологических условий выживания и миграций биологических видов. Пример реализации такого подхода — уже упоминавшаяся выше сеть EECONET[6] Обычно сети такого типа состоят из трех главных элементов: 1) ядер каркаса, роль которых выполняют заповедники или строго охраняемые резерваты; 2) коридоров, представляющих собой непрерывные линейные структуры либо дискретные ареалы, служащие для перехода и миграций видов между ареалами ядер каркаса; 3) буферных зон, назначение которых сводится к компенсированию деструктивных внешних воздействий. Биоэкологический подход к планированию экологического каркаса наиболее популярен в странах, где недостаточно развито ландшафтное направление в географии либо экология ландшафта рассматривается в качестве одного из аспектов биологии. Что касается стран с давними ландшафтоведческими традициями в географии (каковой является Россия), то здесь планирование каркаса территории осуществляется, как правило, иным путем.

В России (и странах Восточной Европы) для решения данной задачи применяется геоэкологический подход, сменивший географический, согласно которому размещение охраняемых территорий (в первую очередь заповедников) планировалось в соответствии с единицами физико-географического районирования[7] С начала 80-х гг. большое внимание стало уделяться теории природного каркаса. Согласно ей, основным условием создания СООПТ является учет вещественно-энергетических связей в ландшафте, определяемых водно-воздушными потоками. При этом в составе СООПТ выделяется три типа территорий: 1)природно-географические «окна» — зоны наиболее активного участия в формировании вещественно-энергетических процессов, выполняющие роль узловых участков (входов) в ландшафтной структуре

и наиболее чувствительные к антропогенному влиянию (верховья основных рек, скопления озер, болот, подземных вод, ареалы орографической расчлененности и т.п.); 2) транзитные коридоры — основные магистрали вещественно-энергетического обмена, связывающие «окна» в единую систему (долины рек, вереницы озер, обособленные пространства движения приземного воздуха и пр.); 3) буферные полосы — ареалы активного формирования бокового стока и фильтрации водных потоков (верховья притоков рек, защитные лесополосы и другие элементы ландшафта, выполняющие защитные и компенсирующие функции[8]. К сожалению, эта перспективная теория не была практически реализована, хотя на ее основе были разработаны схемы СООПТ некоторых регионов нашей страны.

Сегодня концепция природного каркаса несколько изменилась, хотя ее основные положения остались прежними. Геоэкологический подход в современном понимании базируется на изучении основных физических процессов в ландшафте и установлении экологического равновесия путем развития функций, компенсирующих антропогенное воздействие. Устойчивость ландшафта, рельефа и геологического строения к антропогенным нагрузкам, характеристика геохимических и геофизических процессов, миграции химических элементов и продуктивность биомассы являются определяющими факторами в формировании и развитии структуры природного каркаса. Основой для установления пространственного положения каркаса служит ландшафтная карта региона. Такие факторы, как миграция видов или сохранение биологического разнообразия также принимаются во внимание, но только как часть более общего исследования. Нельзя не отметить, что геоэкологический подход является наиболее комплексным из всех вышеупомянутых, однако недостаток внимания к сохранению биологического и ландшафтного разнообразия, несомненно, должен быть восполнен при последующей разработке.

Одним из наиболее простых путей выявления каркаса — пассивная ориентация на уже существующую сеть лесов, болот и других участков с высоким экологическим потенциалом. Этот путь, характерный для социо- и биоэкологического подходов, показывает их несоответствие современным требованиям управления природопользованием. Необходима, на наш взгляд, более эффективная стратегия сохранения и восстановления природной среды. В этом смысле актуально планирование экологического каркаса по принципу «там, где он должен быть» в противовес распространенному «где он уже существует»[9]. Следование этому принципу — очень серьезная проблема, особенно для староосвоенных регионов, с высокой сте-

пенью освоенности ландшафтов, поскольку смена существующей структуры природопользования сопряжена с множеством трудностей. Примером использования усовершенствованного подхода могут служить работы, выполненные в Российском НИИ культурного и природного наследия[10].

Завершающим этапом формирования региональной СООПТ является создание структуры управления единой СООПТ, способной осуществлять помимо координационной, научной и охранной функций функцию регулируемого хозяйственного использования СООПТ.

Итак, применение геоэкологического подхода к построению региональных СООПТ позволит улучшить экологическую ситуацию в регионах и будет способствовать их устойчивому социально-экономическому развитию.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М., 1978.

[2] См.: Родоман Б.Б. Поляризация ландшафта как средство сохранения биосферы и рекреационных ресурсов // Ресурсы, среда, расселение. М., 1974. С. 150—162; Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Указ. соч.; Исаков Ю.А., Криницкий В.В. Система охраняемых природных территорий Советского Союза и перспективы ее развития // Охраняемые природные территории Советского Союза, их задачи и некоторые итоги исследований. М., 1983. С. 12—30; Меллума А.Ж. Особо охраняемые природные объекты на староосвоенных территориях. Рига, 1988; Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды. М., 1992.

[3] См.: Conserving Europe·s Natural Heritage. Towards a European Ecological Network. Cornwall, 1994. P.43—49.

[4] См.: Kavaliauskas P The nature frame. Lithuanian experiense //Landschap. 1995. № 3. P. 17—26.

[5] См.: Родоман Б.Б. Указ. соч.

[6] См.: Bishoff N.T., Jongman R.H.G. Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature. The Hadue, 1993. P. 64—67.

[7] См.: Гавва И.А., Язан Ю.П. Подходы к построению рациональной сети заповедников в СССР // Охраняемые природные территории... С. 31—37.

[8] См.: Исаков Ю., Воропаев А., Гроссер Х. Природоохранные геосистемы // Геоэкологические подходы проектирования природно-технических геосистем. М., 1987. С. 246—271.

[9] См.: Kavaliauskas P. Op. cit.

[10] См.: «Уникальные территории» в культурном и природном наследии регионов. М., 1994.



Н.В.ШИШОВА

СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ДИНАМИКА ПРИАЗОВСКИХ ГОРОДОВ В XVIII — XIX вв.

Уже в XVIII в. Россия представляла собой сложную этносоциальную систему. В течение этого столетия ее территория увеличилась на одну треть, население — в 2,5 раза, значительно возросло количество городов. Их судьба складывалась под влиянием целого ряда факторов: геополитических, географических, климатических, демографических, социокультурных и др. Не претендуя на полноту разработки вопроса, попытаемся в рамках одной статьи, используя метод сравнительного анализа, в самых общих чертах наметить некоторые типологические параллели, а также выявить особенности социокультурного развития двух провинциальных приазовских городов — Таганрога и Ростова-на-Дону с конца XVIII в. до конца XIX в. Применение компаративного метода может, на наш взгляд, дать положительные результаты с точки зрения более полного разъяснения посредством аналогий такого мало изученного феномена, как культура провинциального города, явления во многом специфического и типичного, а также осмысления культуры как не только субстанциональной, но и дифференциальной сущности.

В целях более точного понимания взаимоотношений Таганрога и Ростова-на-Дону обратимся к истории их административной подчиненности.

В самом начале своего существования при Петре I эти города входили в состав Азовской губернии. В 1782 г. по воле Г.А.Потемкина Азовская и Новороссийская губернии были слиты в Екатеринославское наместничество, в состав которого вошел Таганрог, а крепость Св. Дмитрия Ростовского (будущий Ростов-на-Дону) была отнесена к Таганрогскому уезду. Долгое время Ростов оставался незначительным поселком, построенным

ШИШОВА Наталья Васильевна, заведующая кафедрой культурологии Донского государственного политехнического университета, кандидат исторических наук, доцент.

из дерева и камыша, который являлся, по сути, факторией Таганрога. Даже уже когда Ростов был объявлен уездным городом, начальство уезда пренебрегало им, предпочитая оставаться в приморском Таганроге. И только в августе 1806 г., по указу императора Александра I, все присутственные места Ростовского уезда были переведены из Таганрога в Ростов. Тогда впервые официально за городом закрепилось это название, давно уже бытовавшее в Приазовье[1].

Удивительна судьба Таганрога, основанного по воле императора Петра Великого. Самый авторитетный знаток истории Таганрога П.П.Филевский охарактеризовал его как город, который «жаловали цари, но нелюбили царедворцы»[2]. Таганрог приходилось отстраивать заново несколько раз. Области степного Причерноморья, включая Крым и Северный Кавказ, постоянно являлись ареной ожесточенного военного и дипломатического противоборства России с Турцией. После Петра I Екатерина II активно занималась возрождением и заселением Таганрога, который считался важным стратегическим и торговым центром юга России. Когда был создан Севастополь, Таганрог как важный военный пункт и морские ворота России утратил свое значение. Это было связано и с тем, что гавань сильно обмелела.

Снижение роли Таганрога происходило параллельно с возрастанием роли соседней крепости Св. Дмитрия Ростовского, основанной по указу Елизаветы Петровны. После присоединения Кубани к России крепость потеряла военное значение и в 1797г. даже была понижена в разряде[3] Однако исключительно благоприятное географическое положение этого населенного пункта (близость моря, водные и сухопутные пути, связывающие город с внутренними промышленными и сельскохозяйственными районами) способствовало превращению его в крупный торгово-промышленный центр России. В 1845 г. своим экспортом он уже превзошел Таганрог, его торговый оборот увеличивался с каждым годом[4]. В 30 — 50-е гг. XIX в. в Ростове-на-Дону начала развиваться фабрично-заводская промышленность и он занял важное место в экономико-хозяйственной деятельности края. Этому способствовало и то обстоятельство, что город оказался в самом центре районов нового освоения.

Таким образом, Ростов-на-Дону развивался не благодаря правительственной поддержке и привилегиям, а в результате благоприятных условий в отличие от Таганрога, окруженного заботой, необходимой ему для процветания. Такую интересную параллель между городами-конкурентами проводит А.М.Греков[5]

Несмотря на снижение экономического престижа Таганрог

на протяжении всего XIX в. (и в последующем) выступал очагом развитой городской культуры. Не случайно в Приазовье новое городское Положение первым принял в 1870 г. именно Таганрог. Его облик по планировке не уступал крупным западноевропейским городам, застройка была регулярной, внешнее оформление соответствовало официальному классическому стилю. Как культурный центр он постоянно притягивал к себе соседнее окружение. Архитектура города, обеспечивая предметно-пространственный быт человека, помогала создавать особую духовную атмосферу с соответствующей социально-эстетической упорядоченностью.

По описаниям краеведов, улицы города были настолько широкими, что давали возможность засадить их обочины деревьями в два и даже три ряда. Многочисленные зеленые насаждения выгодно отличали Таганрог от Ростова-на-Дону. Описание облика последнего — шумного разноплеменного города оставил Г.П.Данилевский в романе «Беглые в Новороссии». В его архитектуре практически до середины XIXв. превалировали деревянные и глиняные постройки. Из многоэтажных зданий выделялся двухэтажный кирпичный Городской дом, в котором помещались Дума и городской магистрат. Краеведы отмечают также Конную и Театральную площади[6].

Первыми поселенцами Ростова-на-Дону были беглые крестьяне, а также люди с сомнительной репутацией. Необходимость выживания заставляла их объединяться в общины, которые занимались рыболовством и процветавшей здесь меновой торговлей. Академик М.Д.Чулков называет первым купцом старого Ростова Пирожникова, который пришел на Дон из центральных губерний, батрачил, а затем открыл собственную торговлю. Своей деятельностью он способствовал открытию Темерницкой таможни[7].

В Ростове-на-Дону концентрировались сильные, деятельные, энергичные люди, которые хотели изменить свою жизнь и в какой-то мере окружающий их мир, по терминологии Л.Н.Гумилева, — пассионарные типы личности. Некоторые исследователи считают, что особые психологические качества личности — предприимчивость и пассионарность были характерны и для купечества, и для казачества и приводили к их слиянию. Ведь занятия и купцов, и казаков требовали длительных и опасных путешествий, постоянного риска. Они устанавливали торгово-культурные связи с Турцией, Ираном и даже Индией[8] Именно в силу того, что представители третьего сословия, которые сформировали Ростов-на-Дону, интересовались в основном

коммерческими целями, мало заботясь о благоустройстве города, образовании, культуре, он выглядел так непривлекательно.

При анализе социокультурного развития городов важное значение имеет стратификационная характеристика. Так, изучение истории Таганрога и Ростова-на-Дону показывает, какие разные страты участвовали в их формировании.

Процесс колонизации Новороссии начиная с XIX в. был частью внешнеполитического курса России. Он осуществлялся разными методами, в том числе путем переселения русских и украинских крестьян, а также армян, албанцев, греков и других иностранцев, живших в Крыму. Последним в этом случае предоставлялись многочисленные льготы.

Так, в строительстве Таганрога и освоении его окрестных земель большую роль сыграли греческие переселенцы. Они появились здесь в 1776 г. и сначала жили во временных бараках, в специально отведенном для них греческом квартале, который затем превратился в Греческую улицу. В городе обосновались преимущественно торгово-предпринимательские слои. Греческие дворянские семьи Алфераки, Караяни, Палама, Фумли и др. стали владельцами крупных поместий и заняли обширные земли.

Любопытно, что долгое время современники воспринимали Таганрог как некую иностранную колонию. Довольно сильное иностранное влияние являлось особенностью Таганрога на протяжении всего XIX в. Так, в конце столетия иностранных подданных здесь было намного больше (5,5%), чем в Ростове-на-Дону (1,8%)[9]. Но дело даже не столько в количественной стороне, сколько в том, что «город не сделался русским на самом деле... остался иностранным... хотя огромное большинство его жителей — русские»[10]. Менталитет Таганрога представлял собой сложную систему взаимосвязанных национальных элементов, отражавших значительное влияние на духовную жизнь города греческой аристократии и купеческой знати.

Прежде всего это проявлялось в расцвете любительского искусства, что вообще типично для культуры провинциального города. Расцвет любительского искусства в Таганроге во многом определялся частной инициативой известной в городе семьи Алфераки. Во второй половине XIX в. она играла существенную роль в развитии городской культуры, ее представители выступали и как меценаты, и как просветители, и даже как композиторы и активные концертанты[11]. Однако в общественном мнении не все иностранцы ассоциировались с прогрессивным влиянием. Так, характеризуя значение основной массы иностранцев в

общественной жизни Таганрога в конце XIX в., П.П. Филевский пишет: «Иностранцы, греки, итальянцы, англичане и другие не вносят в жизнь города ни возвышенных идей, ни другой какой-либо культурности, так как большей частью их просвещение далее бухгалтерии и знания иностранной корреспонденции, а не литературы, не простирается; лучшие из них просвещаются здесь, если только попадают в интеллигентную русскую или обрусевшую греческую среду»[12]. Со временем ситуация изменилась: «греки перестали чуждаться русского образования; прежняя дурная привычка считать Россию дикой страной пропала; преклонение Европы перед именем Толстого, Тургенева, Достоевского, Менделеева, Рубинштейна, Чайковского и других... несомненно, дало понять им, что не грекам превозноситься перед Россией»[13]. Такая оценка была свидетельством того, что духовная жизнь приазовских городов становилась более многогранной.

В период либерально-демократических реформ 60—70-х гг. XIX в. социокультурная жизнь провинциальных городов значительно активизировалась. Это проявилось, в частности, в создании многочисленных клубов и обществ. В Ростове-на-Дону в 60-х гг. открылись клубы купеческой знати — коммерческий, приказчиков и ростовский (куда входила интеллигенция)[14]. В Таганроге подобные клубы назывались собраниями — коммерческое и общественное собрания[15]. Клубы стали инициаторами многих интересных начинаний в культурной жизни города, например летних симфонических концертов. В это же время в Ростове возникли различные общества: артистическое, музыкальное, изящных искусств, любителей донской старины, естествознания, Отделение Императорского русского технического общества и др. В Таганроге образовались музыкально-драматическое общество и общество врачей. Кроме названных в Ростове и Таганроге действовало до 20 благотворительных обществ, среди которых выделялись Александровское благотворительное общество, попечительство детских приютов, общества вспомоществования бедным евреям, учащимся. Все эти общества оказывали благотворное влияние на формирование социокультурной среды в городах, создание собственных традиций.

В период либерально-демократических реформ усилились связи столичных центров и провинциальных городов. Этому способствовало распространение профессиональной театральной и литературной деятельности, в том числе губернская журналистика. Особенно быстро по сравнению с Таганрогом,

где выходило 2—3 газеты, развивалась журналистика в Ростове-на-Дону. Здесь с 1863 г. и до конца столетия выпускалось около 40 газет и журналов.

К концу XIX столетия значительно изменился и внешний облик Ростова-на-Дону, ставшего одним из самых красивых южных городов. Бросались в глаза «роскошные магазины, многочисленные конторы, многоэтажные дома и всюду постоянное, оживленное движение большого города»[16] Главная заслуга в этом принадлежала выдающемуся общественному деятелю А.М.Байкову — городскому голове в 60-е, а затем в 80-е гг. XIX в. Образованный, интеллигентный, энергичный руководитель городской думы буквально реорганизовал жизнь города: были решены многие вопросы его благоустройства, появления прессы, развития просвещения. Свыше 10% городского бюджета дума отчисляла на нужды образования (тогда как в первой половине века вообще никаких средств на эти цели не выделялось). В данном отношении Ростов-на-Дону опережал Таганрог, Новочеркасск, Воронеж, Екатеринослав, Екатеринодар и другие города, уступая лишь Одессе и Баку[17]. Многоэтажные здания в городе возводились по индивидуальным проектам архитекторов, в то же время создавались «образцовые» проекты обывательских домов, но их было очень мало. Большинство домов провинциального Ростова-на-Дону строилось артелями плотников, в них выражалось развитие определенных традиционных типов городского дома.

Менялся социальный облик приазовских городов. Если на протяжении XVIII в. и до середины XIX в. в общественном мнении Таганрог ассоциировался с дворянским городом, а Ростов — с купеческим, то к концу XIX в. был налицо социальный симбиоз в соотношении страт в самих городах, а также между высшими слоями общества. К дворянству стал относиться значительный пласт выходцев из других сословий. Так, в Таганроге на 60 тыс. чел. приходилось всего 0,5% потомственных дворян, кроме них дворянское достоинство имело еще почти 3% населения (личные офицеры и классные чиновники, потомственные почетные граждане и личные почетные граждане). В Ростове-на-Дону на 120 тыс. чел. приходилось 0,8% потомственных дворян и 10% причисленных к ним потомственных и личных почетных граждан[18]. В свою очередь, многие дворяне теперь активно занимались промышленной торговой и сельскохозяйственной деятельностью.

Довольно легко могли войти в элиту представители привилегированной части купечества и бюрократии. В самом

конце XIX в. прослойка состоятельных купцов в Таганроге составляла 1%, в Ростове-на-Дону — более 1,5%[19]. Самые состоятельные купцы добивались возведения их в дворянское звание и такой их статус соответствовал происходившим в стране социально-экономическим процессам.

В среде нарождавшейся буржуазии ощущалась потребность в получении профессионального образования. Это выражалось в создании по инициативе купечества целого ряда учебных заведений. Изменилась по сравнению с началом столетия и сфера его предпринимательских интересов. Купцы начали вкладывать свой капитал в такие сферы культуры, как книгоиздательство и книготорговля, организация библиотек, изготовление музыкальных инструментов и т.д. Появились музыкальные магазины П. Бирке, Е.Н. Гершковича и др.[20] Подобная деятельность влияла на общественно-культурный облик купечества, способствуя постижению им светской культуры дворянства.

Социальная активность купечества проявлялась и в благотворительности, которая была важной сферой жизни дореволюционного общества. Так, в Ростове-на-Дону театральное дело развивалось благодаря купцам К.М.Гайрабетову, В.И.Асмолову и др. Городской сад — излюбленное место развлечений и досуга горожан был завещан им купцом А. Ященко. Одно из самых красивых зданий города — Александро-Невский храм было построено на средства ростовчан. Руководил этой «народной стройкой» купец П.И.Ильин. После его смерти группа ростовских купцов завершила начатое им дело. Росписи храма выполнялись по эскизам братьев Васнецовых, пол был мозаичный, иконостасы и престол — мраморные. Этот великолепный храм стал архитектурной и нравственной доминантой городского коммерческо-делового центра. В 1930-е гг. его взорвали[21].

Довольно большую прослойку в приазовских городах продолжали составлять военные. На долю казаков, запасных и отставных солдат, их семей и вольных матросов приходилось почти 11% населения Таганрога и более 13% населения Ростова-на-Дону[22].

Достаточно сильное влияние на городскую жизнь оказывало духовенство несмотря на его малочисленность: в Ростове-на-Дону — 0,1%, в Таганроге — 0,3% жителей[23].

Самый значительный слой в приазовских городах образовывали мещане — 59% в Таганроге и 53% в Ростове-на-Дону[24]. К ним относились беглые крестьяне, мелкие чиновники, родственники низшего духовенства и др., получившие название «разночин-

цы». В делах ростовской городской управы сохранились документы о мещанах, которые считали это звание унизительным и обращались к екатеринославскому губернатору с ходатайством об отклонении его и переименовании их в «граждан»[25].

В связи с расширением сети учебных заведений, развитием печати из разночинцев постепенно формировалась большая социальная прослойка грамотных людей. Однако 50% низших слоев городского населения оставалось неграмотным и в Таганроге, и в Ростове-на-Дону. В последнем эта ситуация осложнялась значительным притоком сезонных рабочих, «пришлого» населения. Единственным источником просвещения для них была церковь. Элементы европейской культуры закреплялись в подавляющей массе населения провинциальных городов чисто внешне. Человек, вырванный из привычной среды, терял нравственные ориентиры, не приобретая новой культурной опоры. Это порождало маргинальность, а в конечном счете приводило к бездуховности и деградации личности.

Отдельные индивиды и большие группы полиэтнического населения находились в пограничном состоянии по отношению к культурным ценностям друг друга. Поэтому можно поставить вопрос о существовании маргинальности как таковой в плюралистическом мире подвижных множеств. Поскольку культурная маргинальность — это подвижный тип отношений, в которые социум может вступать в зависимости от конкретных экономических, политических, духовных и других факторов и по-разному реагировать на ценности данной культуры, целесообразно, на наш взгляд, проследить смещение культур в условиях рассматриваемого региона. Здесь на протяжении короткого времени несколько раз менялись столицы, административные центры превращались в культурные, приобретавшие значение окраинных культур во взаимоотношениях друг с другом. Одновременно налицо симбиоз традиций, создание однородных культурных образований.

Итак, Ростов-на-Дону и Таганрог принадлежали к одной исторической эпохе и национальной культуре. Их возникновение было обусловлено общими геополитическими факторами. Их культура складывалась под воздействием, с одной стороны, угрозы военной экспансии южных соседей, с другой — торговых и культурных связей с ними. Можно сказать, что эти приазовские города оказались на передовом крае восточно-западного синтеза культур. Вместе с тем они являли собой один из интересных примеров соперничества, обнаруживающего черты

неповторимого своеобразия и индивидуальности, характерные для русских провинциальных городов.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Сидоров В.С. Энциклопедия старого Ростова и Нахичевани-на-Дону. Ростов н/Д., 1994. С. 29.

[2] Филевский П.П. История г. Таганрога. М., 1898. С. 92.

[3] См.: Ильин А.М. История г. Ростова-на-Дону. Ростов н/Д., 1910.С. 52.

[4] См.: Вся область Войска Донского на 1899 г. Ростов н/Д.,1899.С. 421.

[5] См.: Греков А.М. Среди донских обывателей: Областные очерки и параллели. Ростов н/Д., 1894.

[6] См.: Ильин А.М. Указ. соч. С. 67.

[7] Там же. С. 18.

[8] См.: Лукичев П.Н., Скорик А.П. Казачество: историко-психологический портрет//Возрождение казачества: история и современность. Новочеркасск, 1994. С. 45.

[9] См.: Вся область Войска Донского на 1899 г. С. 268, 424. Подсчеты наши.

[10] Филевский П.П. Указ. соч. С. 98.

[11] См.: Мещерякова Н.А. Музыкальная жизнь дореволюционного Таганрога в зеркале местной прессы//Культура донского края. Ростов н/Д., 1993. С. 9—10.

[12] Филевский П.П. Указ. соч. С. 365.

[13] Там же.

[14] См.: Краснянский М.Б. Культурная жизнь старого Ростова. Ростов н/Д., 1912. С. 7—8.

[15] См.: Вся область Войска Донского на 1899 г. С. 323.

[16] Ильин А.М. Указ. соч.

[17] См.: Краснянский М.Б. Указ соч. С. 15.

[18] Там же. Подсчеты наши.

[19] См.: ГАРО, ф.107, оп.1, д. 10, л.1; д. 14, л. 2,6,13. Подсчеты наши.

[20] См.: Черных М.П. Образование и культура в Ростове-на-Дону//Культура донского края. С. 47.

[21] См.: Сидоров В.С. Указ. соч. С. 53 — 54.

[22] Там же. Подсчеты наши.

[23] Там же.

[24] Там же.

[25] См.: Краснянский М.Б. Указ соч. С. 7.

ВАНЮШЕВ В.М. Творческое наследие Г.Е.Верещагина в контексте национальных литератур Урало-Поволжья / Удмурт. ин-т истории, яз. и лит. УО РАН. — Ижевск, 1995. — 296 с.

Монография известного исследователя национальных литератур поволжско-приуральского региона В.М.Ванюшева посвящена творчеству первого удмуртского писателя и ученого Г.Е. Верещагина. Ценность работы заключается прежде всего в том, что автор четко выявляет в ней механизм формирования национальной литературы, определяет место творческого наследия Г.Е.Верещагина в поступательном развитии словесной культуры народов Урало-Поволжья (мордовской, чувашской, коми-зырянской, марийской). При этом удачно выбран метод сравнительно-типологического анализа, позволивший автору основательно рассмотреть логику развития языковой культуры и складывания письменной художественной литературы народов Урало-Поволжья, аргументированно показать роль национальных форм познания жизни народов в становлении художественной литературы, значение фольклорно-этнографических традиций и воздействия русской классической и мировой литературы на формирование художественной литературы народов региона.

Сегодня отечественные литературоведы все пристальнее начинают вглядываться в дооктябрьскую историю развития младописьменных национальных литератур. В частности, ряд интересных работ по данной проблеме написан мордовскими (А.В.Алешкиным, Н.И.Черапкиным, Л.А.Тингаевой), марийскими (К.К.Васиным, А.А.Васинкиным) учеными, чувашским профессором Е.В.Владимировым и др. Тем не менее их труды в большей степени носят обобщающий характер. На этом фоне монография В.М.Ванюшева представляет собой капитальное персонифицированное исследование об основоположнике удмуртской литературы Г.Е.Верещагине, в работах которого нашли отражение своеобразные черты того периода молодых литератур, когда они вырастали, с одной стороны, из сочинений научного и научно-популярного характера, с другой — из родного фольклора. В.М.Ванюшев впервые среди поволжско-приуральских литературоведов подходит к анализу творчества Г.Е.Верещагина как к одной из возможных моделей формирования национальной художественной литературы региона.

Системный подход к изучению творческого наследия Г.Е.Верещагина дал возможность автору не только показать многогранность исследовательских и литературно-художественных интересов ученого, писателя, но и на конкретном материале глубинно проследить закономерности развития литературной культуры того или иного народа Поволжья и Приуралья. Деятельность первопроходцев национальных литератур Урало-Поволжья (И.А.Куратова, С.М.Михайлова, Г.Е.Верещагина, И.Я.Яковлева, М.Е.Евсевьева, И.С.Михеева, С.Г.Чавайна, К.В.Иванова, З.Ф.Дорофеева и др.), по справедливому утверждению исследователя, представляет собой не только часть общечеловеческой культуры, но и своеобразный феномен творческой индивидуальности каждого из художников слова.

Вполне убедительны структура и логика монографии: от анализа конкретно-творческого вклада писателя в культуру удмуртского народа (рассматриваемого на широком фоне философско-эстетических, научных идей просве-

тителя и художника слова) к межлитературным общностям. Отсюда вытекает дальнейшая реализация авторского подхода: четкое определение объекта исследования дает автору возможность конкретно и предметно излагать свою точку зрения, отображая особенности становления и развития художественных форм в творчестве Г.Е.Верещагина, доказательно вести полемику с рядом исследователей относительно истоков удмуртской литературы. Особый интерес в этом отношении вызывают размышления В.М.Ванюшева по поводу высказываний венгерского ученого П.Домокоша о путях развития удмуртской литературы. В работе впервые акцентируется внимание на том, что сравнительное изучение удмуртской литературы в рамках культурно-исторического комплекса Поволжья и Приуралья, включающего этнически как родственные (коми, марийцы, мордва, удмурты), так и не родственные (чуваши) народы, требует одновременного учета генетических, контактных и типологических связей.

С достаточной научной объективностью и глубиной воссоздан также облик разносторонне одаренного и неутомимого просветителя, краеведа-ученого и писателя, который стал первопроходцем в становлении науки и литературы родного народа, направил его искусство слова по пути письменного развития, обратившись при этом к опыту не только национального творчества, но и иноязычной художественной культуры. Вполне убедительна периодизация в освещении творческого пути Г.Е.Верещагина.

Особое внимание уделяется этнографическим очеркам, составлявшим значительный пласт в формирующихся литературах Урало-Поволжья. Автор справедливо считает, что работы Г.Е.Верещагина, написанные в этом жанре, были типологически характерными для всего региона. В качестве иллюстративного материала В.М.Ванюшев удачно берет дилогию «Вотяки Сосновского края» и «Вотяки Сарагульского уезда Вятской губернии», носящую преимущественно синкретический характер (сочетание научных и художественных форм повествования). В главе «Этнографические очерки и становление национальной художественной литературы», выявляя субъективную организацию дилогии, автор сумел с достаточной глубиной проследить, как в недрах этнографических очерков явственно обнаруживаются элементы и художественной прозы, и драматургии, и поэзии.

Значительное место в исследовании отведено этико-философским особенностям мировосприятия Г.Е.Верещагина. Проблема разработана с достаточной теоретической глубиной и во многом новаторски. Исследователь приходит к верным выводам о том, что творческий потенциал автора поэм и пьес питался и национальными истоками этики и эстетики своего народа, и художественно-философскими достижениями русской и мировой цивилизации, что он активно обращался к творческому наследию А.С.Пушкина, Л.Н.Толстого, к образам и сюжетам Библии. Интересные суждения высказаны автором монографии относительно выяснения мотивов обращения Г.Е.Верещагина к наследию А.С.Пушкина, в частности широкого применения им приемов градации.

Нельзя не отметить методологическую выверенность, научно-теоретическую оснащенность книги, умелое сочетание в ней конкретного анализа с обобщающими выводами.

В целом новая монография В.М.Ванюшева, несомненно, важный вклад как в изучение дооктябрьской литературы народов Урало-Поволжья, так и в уточнение начальных этапов истории удмуртской литературы.

А.И. БРЫЖИНСКИЙ,
доктор филологических наук,
профессор, член Союза писателей
Российской Федерации

Мордва: Историко-культурные очерки / Ред.кол.: В.А.Балашов (отв.ред.), В.С.Брыжинский, И.А.Ефимов; Рук.авт.коллектива Н.П.Макаркин. — Саранск: Мордов.кн.изд-во, 1995. — 624 с.

Научное обращение к проблемам национального возрождения в последние десять лет — факт не новый. Ученые разных отраслей знания с нарастающей динамикой исследуют многообразные процессы национальной культуры в поисках жизнесмыслов. Идет настоящее сражение за каждую новую «мысль», за каждое слово в этнонауке. Сегодня можно говорить, писать, что хотим, но именно теперь перед нами встал вопрос о том, что мы можем, а чего не можем себе позволить. И выяснилось, что свобода — вещь куда более сложная и обоюдоострая, чем запретительство.

Именно такие мысли возникли у автора этих строк, когда была закрыта последняя страница нового фундаментального труда — культурно-исторических очерков «Мордва». Очерки ли это? Для подобного рода изданий трудно найти определение жанра. Энциклопедия? Справочник? Летопись? Учебник? Но в этих случаях должны сохраняться последовательность и всеохватность материала. И несмотря на то, что книга на это не претендует, ее авторский коллектив сумел представить научные, богатые фактами, в большинстве своем глубоко осмысленные и систематизированные сведения о культуре мордовского народа. Впервые комплексно представлены история формирования мордовского этноса и историография культуры мордвы, этнографические процессы в Мордовии, традиционные занятия, промыслы мордвы, культура топоса, одежды, национальная кухня, особенности межличностных отношений, фольклорное творчество и становление профессионального искусства в разных видах, а также лингвистические проблемы.

Нельзя сказать, что перечисленные вопросы одинаковы по подаче материала, осмыслению источников, глубине аналитических суждений. Это невозможно даже только по одной причине — разделы книги написаны разными авторами и, естественно, ими использованы неодинаковые подходы. Тем не менее цель издания достигнута — собраны воедино разрозненные исследования, публиковавшиеся отдельно в течение многих лет, и теперь учителю истории, этнографии, национального искусства, литературы, преподавателю вуза, а также просто читателю не нужно собирать материал по крупицам: почти все есть в этой книге.

При сравнении с предыдущим изданием «Мордвы» (1981 г.) сразу видно, что книга значительно расширена, углублена (новые разделы: В.А.Балашова, Г.А.Корнишиной, Т.П.Федянович — о семейных обрядах; Н.Ф.Мокшина — о причинности религиозного мировоззрения мордвы), устранены идеологические издержки, выверены факты, использованы новые источники. Каждый, кто внес определенный вклад в изучение культуры мордвы, участвовал в раскрытии этнодифференцирующих и этноинтегрирующих процессов, нравственных и духовных начал народа. Это академики В.А.Балашов, Н.Ф.Мок-

шин, доктора наук В.Ф.Вавилин, В.И.Козлов, М.В.Мосин, Н.И.Бояркин, А.И.Брыжинский, кандидаты наук А.В.Алешкин, Н.Ф.Беляева, Л.Б.Бояркина, В.С.Брыжинский, И.А.Ефимов, М.Ф.Ефимова, В.Ф.Кирдяшкин, Г.А.Корнишина, А.С.Лузгин, П.М.Мезин, С.Д.Николаев, И.М.Петербургский, В.Л.Пешонова, О.Е.Поляков, В.Ф.Разживин, Т.П.Федянович, В.А.Юрченков и искусствоведы Т.П.Прокина, М.И.Сурина. Их объединяет любовь к отечеству, к «корням и истокам», к своему дому, к традициям семьи и народа — все, что оказалось могущественнее любого насилия и обезличивания. Мордовский народ сохранил национальный характер, национальный уклад, живя в добрососедских отношениях с другими народами.

Используя афоризм О.Карпухина «Опыт предков послан нам недаром», хочу подчеркнуть, что издание подобной книги вооружает современного читателя мудростью предков, рождает «нравственную оседлость». Станет ли эта книга настольной для *земляков* (специально подчеркиваю это, а не только для мордвы), покажет время, но сам прецедент выхода в свет «энциклопедии» мордвы многого стоит.

Данное издание обозначено как «научно-популярное», поэтому к нему должны быть предъявлены максимальные требования. История народа воссоздается по крупицам, она «сложноуловима», постоянно меняется, и труд людей, помогающих восстановить связь времен, закрепить в памяти поколений, а в чем-то и реабилитировать совсем недавнее прошлое, чрезвычайно сложен. Их миссия должна быть в высшей степени как научна, так и ответственна с гражданских позиций. Поэтому досадно, что в книге есть целый ряд неточностей, а также материалы чисто рецензионного характера. Как довольно самокритично заметил автор заключения «Уроки наследия», это «результат недостаточной методологической культуры, когда производится односторонний монтаж определенного набора фактов...» (С.594).

При чтении столь многогранного и интересного труда чувствуется стремление многих авторов показать емко и колоритно межэтнические контакты, установку на диалог с другими культурами. Тем не менее нельзя не отметить некоторые негативные в этом плане моменты в текстах И.А.Ефимова, В.С.Брыжинского, А.В.Алешкина. Это огорчает, потому что сейчас время и так способствует разъединению людей, теряющих много доброго из того, что накопили. Но невозможно отрицать, что веками русские и мордва были объединены экономически, территориально, создавали общие культурные ценности, каждый народ на основе своей уникальности. И русские, и мордва были открыты друг для друга, умели выделять, ценили и уважали национальную красоту и чистоту нравственных отношений. Неужели сегодняшние политические разногласия способны что-то изменить? Чтобы этого не произошло, историк, еще и летописец, должен осознавать важность своей миссии и максимально объективно анализировать экономические, политические и духовные процессы прошлых лет.

Вызывает удивление упоминание об участии Иоанна Дамаскина (около 675 — до 753), византийского богослова, известного своими церковными песнопениями (С.13, 597), в составлении русско-мордовского словаря. Автор очерка Н.Ф.Мокшин перепутал его с епископом Дамаскином (1737 —1795), создателем «Библиотеки Российской...», работы которого в XVIII в. могли составить основу

первых русско-мордовских словарей, так как по профилю своей работы он был археографом и библиографом (см. БЭС. 1991. Т.1.).

Годы жизни писателя С.В.Аникина не вызывают сомнения — 1868 — 1919, тем не менее дважды (С.618, 619) указываются авторские некрологи «Памяти С.В.Аникина» (Т.В.Локоть) и «Утрата» (А.И.Тиванова), напечатанные в «Киевском листке» якобы за 17 декабря 1906 г. Как такое могло случиться — вопрос автору данного очерка А.В.Алешкину. Кроме того, процитированные им некоторые тексты А.А.Шахматова искажены, поэтому во многих случаях они приобретают совершенно иной смысл. Например, у Шахматова[1] «обмер Вязминской земли» (С.17), у Алешкина — «обмен Вяземской земли» (С.566); у Шахматова — «уголок доски в грязи» (С.21) — речь идет об иконе, у Алешкина — «угол в грязи» (С.566) и др.

В начале своего очерка А.В.Алешкин сетует на «вненаучные и внелитературные факторы» (С.552), навязанные ранее историко-литературной науке в Мордовии, тем не менее сам не проясняет, можно ли считать устные пересказы Р.Ф.Учаева, И.А.Цыбина, В.С.Саюшкина и др., записанные и опубликованные А.А.Шахматовым, началом национальной художественной литературы. Претендуя на новое слово в науке, следует бережно относиться к уже сделанному.

Один из недостатков книги, на наш взгляд, иллюстрации (вклейки), которые не только некачественно выполнены, но и подобраны так, что не отражают визуально подлинные духовные и материальные ценности мордвы. Между тем обложка и конверт подарочного экземпляра сделаны прекрасно.

Наряду с этим бесспорна научная выверенность и обстоятельность очерков В.А.Балашова («Структура семьи и ее уклад»), Н.И. и Л.Б.Бояркиных («Музыкальное искусство»), Т.П.Прокиной («Народное искусство»), В.И.Козлова («Расселение и динамика численности мордвы»), историографического раздела в целом (Н.Ф.Мокшин, В.А.Балашов, В.А.Юрченков) и др.

На наш взгляд, работа над историко-культурными очерками мордвы не закончена. Это лишь часть национальной истории этноса. Теперь необходимо выявить такие глубинные характеристики, как пространство национальной культуры, национальный характер, национальное самосознание, национальные чувства, национальная психология, представления мордвы о картине мира в мифах и др., но это дело будущего. А пока важная и нужная книга появилась у читателя, которая не только повествует о том «откуда пошли?», но и помогает понять «куда идем?».

Н.И.ВОРОНИНА
доктор философских наук,
профессор

---

[1]См.: Шахматов А.А. Мордовский этнографический сборник. Спб., 1910.

ДЕВЯТКИНА Т.П. Свадебные обряды и песни мордвы (мокши и эрзи). Восточнофинно-угорский контекст: Учеб. пособие. — Саранск: Изд-во Мордов.ун-та, 1995. — 60 с.

Современный этап развития фольклористики настоятельно требует переосмысления многих явно устаревших подходов и стереотипов в изучении народной культуры. Интенсивный процесс деэтнизации, уход от подлинно научной постановки ряда проблем в области национальной политики приводили к одностороннему изучению этнобытовой культуры, включая ее обрядовые компоненты, хотя совершенно очевидно, что именно в ней сосредоточены характерные черты любой этнической общности, культурная преемственность ее поколений.

Новый подход к рассмотрению проблемы предпринят в рецензируемом учебном пособии доктора филологических наук профессора Т.П.Девяткиной, предназначенном для будущих филологов, историков, студентов факультета национальной культуры, а также для специалистов в области фольклора, этнографии, истории культуры мордвы, финно-угров, изучающих и русские традиции.

Данная работа является первым опытом обобщения имеющихся материалов по фольклору восточных финно-угров. Представлена одна из многогранных проблем традиционной и современной духовной культуры и истории мордвы — научный анализ такой важной сферы духовной жизни этносов, как свадебные обряды и песенное творчество в различных социально-экономических и общественно-политических условиях, изучение их типологических и этнорегиональных особенностей и результатов межэтнических контактов.

В центре исследования стоит проблема оптимизации этноличностного фактора, возрождения и развития позитивных черт народной культуры. Особую значимость книга представляет в связи с проявлением интереса мокши и эрзи к своему прошлому, в частности к изучению и возрождению национальных традиций.

Т.П.Девяткина представляет в своей работе оригинальную программу спецкурса, приводит краткий анализ основных теоретических вопросов, рекомендует темы для самостоятельной работы, а также литературу для более углубленного изучения материала. Во введении указываются цель и задачи учебного пособия, проблематика, его научно-практическое значение, в частности в выработке студентами, соискателями навыков всестороннего сравнительно-исторического, синхронного анализа, что позволит более подробно ознакомиться с уровнем общности и спецификой обрядов, песен в контексте традиций восточнофинно-угорских народов.

Автор исследует формы заключения браков у мордвы, коми, удмуртов, мари, их влияние на соблюдение свадебных ритуалов, анализирует основные периоды свадебного цикла, традиционную (со второй половины XVIII в.) и современную структуру свадебного обряда. Вполне аргументированно отмечаются локальное своеобразие, варианты бытования свадебных действ, атрибутики, персонажей. У мокши и эрзи выделяется несколько региональных типов свадебных обрядов, обусловленных своеобразными, исторически сложившимися

особенностями жизни, отразившимися в проведении свадеб.

Заслуживают внимания некоторые выводы исследователя, сделанные при сопоставлении свадеб мордвы и других восточных финно-угров. Вероятно, здесь сохранилась генетическая, хотя и отдаленная, связь. По мнению автора, марийская свадьба больше тяготеет к удмуртской; у мордвы, особенно у эрзи, много общего с русским народом, что, безусловно, является результатом взаимовлияния этнических культур. Некоторые заимствования органически переплетаются с национальными обычаями. Как правило, перенимается то, что не противоречит местным традициям. В пособии дается сравнительная характеристика свадебных персонажей, имеющих как определенную общность, так и специфику у каждого народа.

Большое внимание в работе уделяется анализу жанровой классификации песен, их лексическим и поэтическим особенностям, степени бытования в традиционной и современной свадьбе. В жанровом составе песен между мокшей и эрзей различий не отмечено. Несоответствия в их поэтическом языке больше проявляются в интенсивности привлечения тех или иных художественных средств. В этом плане к песням мордвы ближе песни марийцев, что автор объясняет отчасти их языковым родством. В песенных жанрах мордвы выявляется большее сходство с русскими обрядовыми песнями, чем с коми, удмуртскими, марийскими, карельскими. У восточных финно-угров в основном исполнялись корения, величания, свадебные лирические (у марийцев), гостевые песни (у удмуртов). В традиционной свадьбе мордвы, особенно мокши, преобладало исполнение обрядовых песен; сравнительно меньше их было у удмуртов; у коми, как и у эрзи, доминировала причеть.

Отмечаются специфические особенности песен мокши, в частности контаминация, служащая в качестве концовок и возникшая, по мнению Т.П.Девяткиной, в результате механической контаминации. У них же бытуют четырехстрочные песни «паряфнемат» (иногда «пазморот»). Аналогичные песни характерны для удмуртского и марийского свадебных обрядов, что является результатом непосредственных контактов с тюркоязычными соседями, у которых основной формой песен служат четверостишия.

У исследуемых этносов выделены различия в лексике и поэтике песен. В них отразились не только диалектные особенности, но и контакты с иноэтническими народами, прежде всего с тюрками и русскими. Совершенно справедливо отмечается превалирование тюркских заимствований у мокши, что связано с исторически сложившимися условиями.

В работе отмечается полифункциональность песен. Кроме выполнения ритуально-магической функции песни всех восточных финно-угров, помогали запомнить последовательность обрядовых действ, оглашали и закрепляли факт совершения обрядов, а следовательно, и брака.

Изучение современной свадебной обрядности мордвы дало возможность автору выявить сочетание в ней основных пластов, не одинаковых по пропорциям. Наиболее обширный из них — общемордовский, проявляющийся в идентичности элементов свадьбы во всем их многообразии; второй — комплекс местных самобытных черт — как на уровне традиций мокши и эрзи, так и внутри каждого из них; третий пласт возник в результате мощного потока инонациональных, городских заимствований, ставших ныне основой для этнотрансформационных процессов.

Конечно, функционирование современных обрядов, включая свадебные, нельзя уложить в жесткую схему и сводить к национальной изоляции или только к «нивелировке» и «стандартизации». Обе тенденции — и приобщение к инонациональному культурному фонду, и расширение собственного фонда, имеющего интегрированное выражение, — сочетаются и взаимно дополняют друг друга. Т.П.Девяткина стремилась показать процесс трансформации некоторых обрядовых компонентов в условиях современной действительности не как плавную бесконфликтную эволюцию, а реалистически — как сложную динамику, сопровождающуюся нередко напряженными внутренними коллизиями, борьбой нового с архаикой.

Как и всякая работа, решающая ряд сложных исследовательских проблем, книга не лишена отдельных недостатков. Пособие приобрело бы дополнительную позитивную окраску, если бы в его вводной части был дан краткий обзор литературы по теме; создается впечатление, что автор в ряде случаев излишне детализирует анализируемые компоненты свадебных обрядов. В целом же комплексный подход к исследованию проблемы дал возможность автору весьма удачно выдержать соотношение концептуального и эмпирического материала, сформировать его логически обоснованную структуру и изложить лаконично, но достаточно убедительно.

В.А.БАЛАШОВ,
доктор исторических наук,
профессор

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ КОНЦЕПЦИИ К ЕЕ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

30 мая 1996 г. в Москве в Академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по инициативе Всероссийского движения «Сотворчество народов во имя жизни (Сенежский форум)» при участии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, представителей партий, общественных, национальных и религиозных движений России прошла научно-практическая конференция «Национальная политика Российской Федерации». В ее работе приняли участие также ученые Москвы, Санкт-Петербурга, представители многих субъектов Российской Федерации (Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Мордовия, Республика Коми, Удмуртия, Татарстан, Хакасия и др.).

Конференцию открыл Председатель Президиума Координационного Совета движения «Сенежский форум» Р.Г.Абдулатипов. Он отметил насущную потребность в принятии Концепции государственной национальной политики Российской Федерации и реальных практических шагах по ее претворению в жизнь.

В приветствии Президента России Б.Н.Ельцина, направленном в адрес конференции и оглашенном на пленарном заседании, указывалось на роль движения «Сенежский форум» в осмыслении этнополитической ситуации в стране и выработке реалистичной национальной политики.

С докладом «О концепции национальной политики Российской Федерации и основных направлениях ее практической реализации» выступил Р.Г.Абдулатипов. Он, в частности, сказал, что на протяжении веков Россия (а позднее СССР) всегда имела четко выраженную национальную политику, в рамках которой нации получали возможности развития той или иной стороны национальной культуры, быта и т.п. Ситуация изменилась после 1985г., когда оказались размытыми, а затем потерянными ориентиры в национальной политике. Сложилась этнополитическая ситуация, приведшая к развалу СССР, за которым, по мнению многих аналитиков, автоматически должен был последовать распад России. В этих условиях потребность в четкой концепции национальной политики Российской Федерации резко возросла, тем более что появились факторы, которые объективно способствовали ускорению этого процесса. Вокруг России после 1991 г. в большинстве своем возникли отнюдь не демократические государства, а скорее этнократические. Русская нация оказалась расколотой на части, в отдельных государствах русские стали национальным меньшинством. Внутри России автономные республики начали менять свой статус, принимая декларации о суверенитете. Кроме того, из центра стали поддерживаться «национал-демократы», что не способствовало стабилизации ситуации в регионах. Назрела потребность в осмыслении и разработке новой национальной политики, которая учитывала бы интересы наций, а не регионов. Россия должна научиться использовать потенциал населяющих ее народов, а народы — потенциал России. Р.Г.Абдулатипов отметил, что в современных условиях непосредственное влияние на межнациональные отношения оказывает ряд взаимосвязанных тенденций общественного развития: стремление народов к самоопределению и объективный процесс интеграции российского общества; возрастающая самостоятельность субъектов Российской Федерации и воля граждан к упрочению общероссийской государственности; потребность в проведении экономических и политических реформ и раз-

ные социально-экономические возможности регионов, обусловленные их исторической и хозяйственно-культурной спецификой; стремление сохранить и развивать этнокультурную самостоятельность и приверженность духовной общности народов России. С учетом этих тенденций и следует строить национальную политику.

В выступлениях участников конференции были подняты важнейшие вопросы теории и практики межнациональных отношений и национальной политики. Так, В.А.Тишков (Институт этнологии и антропологии РАН) акцентировал внимание на претворении концепции национальной политики в жизнь, отметив несовпадение теоретических разработок с политической практикой. Им был подвергнут сомнению тезис Р.Г.Абдулатипова о существовании единого российского суперэтноса. Особое внимание В.А.Тишков уделил причинам распада СССР. По его мнению, этот процесс не имел под собой объективной основы и был обусловлен в значительной степени расколом в политической элите страны, интеллектуальными провокациями, логикой коллективного поведения и т.д. Касаясь положения в регионах России, В.А.Тишков особо подчеркнул мысль о том, что в республиках — субъектах РФ все проживающие в них народы являются государствообразующими. Он отметил существование в некоторых регионах России режимов личной власти, контролирующих ситуацию, что в современных условиях устраивает правительство. Однако со временем ситуация может измениться. Характеризуя постсоветское пространство, В.А.Тишков указал на размывание некогда единого культурного поля и сужение сферы функционирования русского языка, что привело к возникновению тенденции демодернизации.

В выступлении А.Г.Черненко (Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ) прозвучала озабоченность отсутствием разработок по проблемам межнациональных конфликтов. Было отмечено, что не удалось создать эффективных механизмов разрешения межнациональных конфликтов и на практике. Привлечение же к разрешению конфликтов общественных структур чаще всего не дает желаемого результата.

В.Д.Зорин (Государственная Дума), указав на значимость национальной политики для России, отметил роль Сенежского форума в ее разработке.

Р.Гайнутдин (муфтий мусульман европейской части России) призвал способствовать межнациональному, а на этой базе и межконфессиональному согласию. Он был поддержан архимандритом Феофаном и главным раввином России А.С.Шаевичем.

Далее работа конференции была продолжена на заседаниях секций «Политика, власть и экономика в полиэтническом государстве», «Национальный вопрос в предвыборных платформах», «Проекты урегулирования конфликтов: от Карабаха до Чечни», «Культура межнационального общения» и «Диалог конфессий: религиозный и национальный факторы стабильности российского общества». При подведении итогов их работы была отмечена необходимость создания на базе идей общероссийской концепции национальной политики федеральных и региональных программ национального развития и межнационального сотрудничества. В качестве модельной предлагалась программа межнационального сотрудничества Оренбуржской области. Указывалось и на потребность в разработке специальных программ, касающихся отдельных этносов России. Активную поддержку получила идея создания Ассамблеи народов России. Подчеркивалась необходимость принятия закона о национально-культурной автономии.

Работа конференции завершилась принятием обращения к органам государственной власти Российской Федерации.

В.А.ЮРЧЕНКОВ,
кандидат исторических наук,
доцент

МЕЖДУНАРОДНЫЙ МОЛОДЕЖНЫЙ ФОРУМ

С 16 по 19 мая 1996 г. в Новосибирске состоялся уже в четвертый раз международный молодежный форум «Интернеделя», проводимый общественной организацией «Сибирская молодежная инициатива» при поддержке российских и зарубежных общественных и научных организаций. Интернеделя — 96, которая собрала представителей молодежных организаций из более чем 30 стран, проходила под девизом «Глобальное управление — к устойчивому развитию». Ее целями являлись привлечение внимания молодежи к глобальным проблемам человечества, создание условий для расширения сотрудничества с местными и международными молодежными организациями, занимающимися проблемами устойчивого развития, активное участие в совершенствовании молодежной политики на международном, национальном и региональном уровнях.

В докладах и выступлениях участников красной нитью проходила мысль о том, что реализация глобальной концепции устойчивого развития требует усилий и координации действий молодежных организаций, молодых людей всего мира. Именно поэтому материалы форума планируется распространить в комитетах и комиссиях ООН.

На первом пленарном заседании с докладом «О молодежной политике в Российской Федерации» выступил первый заместитель председателя Государственного комитета РФ по делам молодежи С.Буньков. Он подробно рассказал о проблемах формирования и реализации государственной молодежной политики, отметил такие ее направления, как укрепление социально-экономического положения молодежи, поддержка молодой семьи, взаимодействие с детскими и молодежными организациями.

В настоящее время в России зарегистрировано 93 молодежные организации на федеральном уровне и более 400 — на региональном. Большинство из них нуждается в государственной поддержке. С учетом недостатка средств финансирование молодежных проектов будет осуществляться на конкурсной основе и при долевом участии Госкомитета РФ по делам молодежи и регионов.

С докладом «Общественные организации и система ООН на пути к устойчивому развитию» выступил доктор Майкл Маккой (США), сопрезидент центра «Гражданское взаимодействие для устойчивого развития». Он отметил роль ООН в разработке и распространении концепции устойчивого развития, которая основана на принципе взаимозависимости и единства природы и человечества. По мнению докладчика, концепция устойчивого развития должна базироваться на двух принципах: самоограничения в потреблении (прежде всего для развитых стран) и самоограничения в использовании ресурсов (прежде всего для развивающихся стран).

Реализация данной концепции невозможна только на уровне правительств, необходима инициатива региональных и местных организаций, отдельных граждан. В настоящее время происходит демократизация структур ООН, новые субъекты международных отношений, в том числе неправительственные общественные организации, имеют возможность не только донести свое мнение до мирового сообщества, но и влиять на принятие решений правительств в сфере экономики, права, защиты окружающей среды.

Доктор М.Маккой высоко оценил

организацию международного молодежного форума, отметив, что после серьезных обсуждений могут появиться те устойчивые стратегии развития цивилизации, которые позволят нам и нашим детям жить в соответствии с нашими потребностям и в согласии с природой.

Работа форума проходила в дискуссионных группах.

В первой группе рассматривались вопросы стратегии деятельности молодежных организаций в области окружающей среды и развития. Особый интерес вызвали выступления Т.Анастозоели (Румыния), П.Пименовой (Белоруссия), Ю.Слэгер (Нидерланды), которые рассказали об опыте работы по привлечению внимания общества к проблемам окружающей среды.

Во второй дискуссионной группе обсуждались возможности федерализма в плане решения проблем глобального управления. Были заслушаны сообщения Р.Ламинга (Великобритания) «Европейская интеграция: движущие силы и перспективы развития», П.Друлана (Чехия) «Опыт несостоявшихся федераций и причины их неудач», А.Руссо (Италия) «Оптимальная структура глобального управления: представление федералистов», С.Орлицкой (Россия) «Принципы федерализма» и др.

Работа третьей дискуссионой группы была посвящена проблемам футурологии, а также тенденциям развития мировой культуры. Интерес у участников конференции вызвали сообщения доктора Д.Серра (Испания) «Введение в методологию исследования будущего», Л.Колесниковой (Россия) «Зачем изучать будущее?», доктора В.Фильда (Великобритания) «Мировая культура: что-то новое, что-то старое» и др.

«Реформирование ООН с точки зрения молодежи» — тематика, обсуждавшаяся в четвертой дискуссионной группе.

Особый интерес вызвала работа дискуссионной группы «Роль женщин в социальном развитии». С сообщениями выступили: Е.Дугунджи (Нидерланды) «Классификация женских неправительственных организаций по формам и направлениям деятельности», А.Токарева (Россия) «Женщины в меняющемся мире», Е.Дроган (Нидерланды) «Расширение выбора стратегии поведения молодых женщин», А.Баллетбо (Испания) «Женские проблемы: вчера, сегодня, завтра» и др.

В шестой дискуссионной группе обсуждались вопросы работы с молодежью. В частности, рассматривалисть пути формирования молодежной политики, принципы социальной работы с молодежью в России и зарубежных странах. Опытом практической работы поделились П.Дворский (Австрия), Д.Бэйтман (Великобритания), В.Скоробогатова, П.Ягодин (Россия), И.Тенфер (Германия) и др.

19 мая состоялось пленарное заседание, на котором были подведены итоги форума, после чего в дискуссионных группах участники приняли обращение к правительствам стран мира, к молодежи, в котором отметили особую роль молодых людей в реализации концепции устойчивого развития, проведении демократических преобразований.

С.В.ПОЛУТИН,
заведующий сектором социально-политического развития региона НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, кандидат социологических наук

МЕЖЭТНИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ДВИЖЕНИЯ В СРЕДНЕМ ПОВОЛЖЬЕ И ПРИУРАЛЬЕ В XVIII—XX вв.

27—28 мая 1996 г. в Чебоксарах проходила региональная научная конференция «Межэтнические отношения, национальные проблемы и движения в Среднем Поволжье и Приуралье в XVIII—XX вв.». Учредителем конференции выступил Чувашский государственный университет. Ее работа была приурочена к 90-летию со дня рождения видного ученого-аграрника Республики Чувашия, профессора Ивана Даниловича Кузнецова.

В работе конференции приняли участие ученые из Москвы, Казани, Чебоксар, Йошкар-Олы, Саранска, Ижевска, Уфы, а также Кёльна.

С приветственным словом к участникам конференции обратился президент-ректор Чувашского университета Л.П. Кураков. Он, в частности, отметил, что в ЧГУ проводится много подобных конференций, которые помогают в работе не только ученым, но и представителям различных ветвей власти. Поэтому Республика Чувашия, по его мнению, является одним из стабильных в социальном и экономическом отношении субъектов Федерации.

Жизненному пути, научно-исследовательской, педагогической и организационной деятельности И.Д.Кузнецова были посвящены выступления П.В.Денисова, В.В.Тимофеева, П.П.Фокина и ряда других ученых.

Проанализировав состояние национальных движений в России в прошлом и на современном этапе, профессор Кельнского университета А.Каппелер выделил три фазы их развития: 1-я — открытие культурно-этнической группы, когда конкретный этнос начинает осознавать себя как некую целостность; 2-я — пропаганда энтузиастами ценностей национальной культуры; 3-я — образование национальных движений, их конституционализация и формирование национальной печати. Сравнив национальные движения в Поволжье и в других регионах Российской империи, профессор А.Каппелер отметил, что социальная мобилизация у народов Поволжья в XIX в. была крайне низкой. Уровень грамотности как один из важнейших факторов национального движения в Среднем Поволжье так же был очень низок. Татары в этом отношении находились в более благоприятном положении и имели бóльшую духовную консолидацию.

Ряд выступлений (Г.Н.Крайнов, А.П.Хузангай) был посвящен периодизации развития национального движения народов Поволжья и Приуралья. Ученые выделяют три периода: первый — с 70-х гг. XIX в. до 1905 г.; второй — с 1905 г. до конца 20-х — начала 30-х гг.; третий — с конца 80-х до начала 90-х гг. Участники конференции согласились с тем, что такая периодизация вполне имеет право на существование.

Отметив ряд общих черт и различий (конфессиональные, история возникновения и т.д.), участники конференции были едины во мнении, что центральное место в гео- и этнополитической обстановке Среднего Поволжья и Приуралья играл и продолжает играть русский народ. Национальное движение этого региона весьма неоднозначно и часто противоречиво. Но именно это многообразие и позволяет сейчас сохранить уникальную палитру национальных особенностей и духа народов Среднего Поволжья и Приуралья.

Конференция завершила свою работу принятием рекомендаций.

В.В.КОЗИН

О РЕФОРМИРОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОСПИТАТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ КОЛОНИЙ

Происходящие в стране процессы высветили целый комплекс ранее не обсуждавшихся на страницах периодических изданий проблем. Одной из них является проблема эффективной деятельности воспитательно-трудовых колоний.

Предлагаемый вниманию читателей материал, по мнению редакции, может заинтересовать не только работников трудовых колоний, но и всех тех, кому не безразлична судьба воспитанников этих учреждений, главное назначение которых заключается в том, чтобы изменить к лучшему жизнь осужденных.

Наиболее типичные для многих колоний причины чрезвычайных происшествий (массовые беспорядки, групповые побеги, захват заложников и др.) можно проиллюстрировать на примере Икшанской воспитательно-трудовой колонии (ВТК)[1] Здесь были случаи и массового неповиновения, и групповых нападений осужденных на сотрудников. Назревал новый бунт, причин для которого было достаточно. Одной из основных являлся голод осужденных. По данным одной из проверок санитарно-эпидемиологической станции, калорийность комплексного обеда была занижена на 98,6% в результате недовложения в первое блюдо жиров, а во второе — мяса, в то время как склад продовольственных товаров разворовывался сотрудниками.

Зимой в жилых корпусах температура не превышала +10 °С, а в производственных помещениях была еще ниже. Постоянно отсутствовала горячая вода. Канализация и очистные сооружения годами не работали.

Нередки были случаи издевательств над осужденными со стороны сотрудников (их били, оговаривали и т.д.), а также факты неслужебных связей сотрудников с родителями осужденных.

На производстве существовала открытая безработица. По 10—15 дней ежемесячно не работали. Кроме того, расценки на детали, изготавливаемые осужденными, сильно занижались.

Неменьшее влияние на обострение ситуации оказали налоги и отчисления, производимые ВТК, которые в общей сложности составляли свыше 80% получаемых средств.

Кроме того, в колонию поступали подростки из СИЗО, приговор которых еще не вступил в законную силу. До 30% — это осужденные, страдающие отклонениями в психике. Практиковались необоснованные переводы подростков из одной ВТК в другую. Обыденным явлением считались так называемые бытовые травмы (избиение осужденными друг друга).

Перечисленные причины отнюдь не исчерпывают всех причин, которые приводили к бунтам.

Одной из серьезных продолжает оставаться проблема перевода осужденных из ВТК в исправительно-трудовые колонии (ИТК) для дальнейшего отбывания наказания. Готовясь к переводу, осужденные, еще находясь в ВТК, начинают вести себя отрицательно, стремясь завоевать «авторитет». До 30% «авторитетов» в ИТК — это лица, бывшие в свое время в ВТК. Одновременно до 80% от общего числа «обиженных» или «опущенных» — это также лица, бывшие в свое время в ВТК.

Когда подростки освобождаются

---

[1] Автор 8,5 лет работал в воспитательно-трудовых колониях, в том числе начальником Икшанской ВТК с 4 августа 1992 г. по 23 февраля 1994 г.

из ВТК, возникает следующая проблема. Ежегодно (до 1990 г.) предприятия страны необоснованно отказывали в трудоустройстве до 1 тыс. освобожденных из ВТК. Мало кого заботит судьба освободившихся по амнистии. Как правило, никто из них не учится ни в школе, ни в ПТУ, ни в техникуме. Единицы из них трудоустроены.

Другая проблема — это искусственная убыточность колоний. Сравнив бюджетный и производственный баланс (т.е. объемы полученной предприятиями ВТК прибыли с затратами на это учреждение), мы выяснили, что только у 7 ВТК из 89 полученная прибыль превышала фактические затраты из государственного бюджета на содержание колоний. Было также отмечено, что материально-техническая база ВТК не развивается должным образом.

Немаловажной проблемой ВТК является откровенное нежелание ГУИН МВД РФ и большинства соответствующих областных управлений заниматься вопросами этих колоний. В данных структурах, как правило, отсутствуют сотрудники, которые разбирались бы в специфике этих учреждений. Во всех ВТК, где происходили те или иные чрезвычайные происшествия, прокуроры, курирующие эти подразделения, годами не проводили прием осужденных и их родителей по личным вопросам. Часто прокурорский надзор осуществляется формально. Прокуроры, как правило, ограничиваются беседами с представителями администрации и ознакомлением с документами — личными делами осужденных, журналами происшествий и дисциплинарных взысканий. Прокуроры не вникают в работу ВТК, не выясняют истинного положения дел.

Катастрофические размеры приобретает проблема хронической текучести кадров. На наш взгляд, документальный фильм об Икшанской ВТК, показанный по центральному телевидению 27 ноября 1995 г., некоторые из этих проблем обозначил достаточно четко. Каковы же пути выхода из сложившейся кризисной ситуации? Рассмотрим ряд из них на примере Икшанской ВТК.

Чтобы вывести колонию из того тяжелого положения, в котором она оказалась, была составлена программа мероприятий, основными принципами которых являлись доверие, свободный труд, приобщение к культуре, образование, справедливость, законность.

Осужденные вместе с родителями и сотрудниками ВТК неоднократно выезжали в Москву, где посещали цирк, театры. В клубе ВТК они занимались художественной самодеятельностью (хоровое пение, народные танцы, театрализованные представления и т.д.). Редкие дни проходили в колонии без спортивных мероприятий.

Практиковались длительные свидания (до 3 суток) с родителями.

Впервые за многие годы осужденные сами вырастили и убрали урожай (капуста, огурцы, лук и другие овощи) в подсобном хозяйстве колонии.

На основании постановления Малого Совета администрации Дмитровского района Московской области от 2 октября 1992 г. колонии была выделена лесная делянка площадью около 600 м. Много полезного было сделано совместными усилиями: отремонтировано жилое помещение для осужденных; выполнен объем работ по строительству 60-квартирного жилого дома на сумму более 10 млн р.; отремонтирована столовая в поселке, которая несколько лет не функционировала; переработано 13 вагонов леса, выделенных колонии ГУИТУ и ГУЛИТУ МВД РФ. Из него произ-

ведены половые доски двух размеров, вагонка, брусья, домики для дачных участков. Все это было продано населению. За счет такой внебюджетной деятельности неоднократно выплачивалась заработная плата сотрудникам, а также осуществлялся ряд других выплат.

Было проведено три международных конференции с участием иностранных преподавателей. Спонсором этих мероприятий стал Международный фонд образования, исполнительным директором которого являлся Джек Корли. Первая конференция прошла в колонии, другая — в доме отдыха «Жемчужина» Московской области (рядом с колонией), третья — в Республиканском институте повышения квалификации работников МВД России.

По инициативе сотрудников колонии прокуратура области и областное управление разрешили оставлять в колонии осужденных после достижения ими 20-летнего возраста (до условно-досрочного освобождения). Тем самым они избегали пагубного влияния «взрослых колоний».

Около 30 осужденных с сотрудниками колонии выезжали в Кантемировскую дивизию. Несколько ребят после этого решили после освобождения служить в армии. Администрация колонии пыталась также решить проблему трудоустройства и приобщения к семье освобождающихся сирот.

Результатом проделанной работы явился тот факт, что не было допущено массовых эксцессов осужденных, 8 месяцев пустовал дисциплинарный изолятор колонии.

Практика показывает, что важная составная часть комплексного подхода к проблеме исполнения наказания — дальнейшее развитие гуманистических начал в обращении с несовершеннолетними. Это соответствует основным направлениям исправительно-трудовой политики в современный период, требованиям и рекомендациям международных правовых актов, зарубежному опыту функционирования мест лишения свободы. Реализация указанных начал связана с рядом конкретных мероприятий правового и организационного характера. В их числе изменение исправительно-трудового законодательства.

По нашему мнению, оно должно предоставлять начальнику колонии возможность проявлять максимум самостоятельности в вопросах как организации воспитания осужденных, так и их материального обеспечения. Назрела необходимость создания судов несовершеннолетних. Целесообразно также сокращение «раздутого» штата сотрудников ВТК. Многие должности (в том числе и такие, как заведующий столовой, складом, электрик, сантехник, станочник, водитель автомобиля и др.) могут успешно замещать совершеннолетние осужденные. В Бразильской частной тюрьме, например, нет ни одного штатного сотрудника, все работы выполняют осужденные (автору удалось побывать там в мае 1993 г.). Осужденных с отклонениями в психике следует содержать отдельно от остальных осужденных. Поскольку все ВТК убыточные, необходимо изменить статус промышленного предприятия колонии, преобразовав его в производственно-учебные мастерские. На той же производственной базе, обучая воспитанников, можно выпускать промышленную продукцию, которая не будет облагаться налогами. Кроме того, видимо назрела необходимость коренной реорганизации ГУИН МВД РФ и изменения его функций.

В.В.НЕВСКИЙ,
кандидат юридических наук
(г. Москва)

ЮРЧЕНКОВ В.А. Взгляд со стороны: Очерки. — Саранск: Мордов. кн. изд-во, 1995. — 288 с.

Человек эпохи средневековья и Нового времени. Что он думал об окружающем его мире? Как им воспринималось этническое многообразие стран и континентов? Как он вел себя, сталкиваясь с незнакомым народом? Эти вопросы волнуют автора данной книги — известного мордовского историка В.А.Юрченкова. Он попытался ответить на них, обратившись к рассмотрению процесса складывания знаний о мордовском народе и крае в Западной Европе VI — XVIII столетий. Читатель узнает о том, как соприкосновение с мордвой, ее культурой расширяло привычную картину мира западноевропейцев, обогащало их жизненный опыт, как постепенно мордва перестала быть для них народом неведомым, а знания о ней вошли в арсенал европейской учености.

Регион: экономика и социология. — 1996. — № 1.

Увидел свет очередной номер всероссийского научного журнала. Его издателем является Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, учредителями — СО РАН, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН и Международная ассоциация «Сибирское соглашение». Журнал издается при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований.

Отличительная черта данного издания заключается в том, что оно не замыкается только на сибирском регионе. Читатель найдет в журнале интересную информацию о проблемах региональной экономики, экономических проблемах федерализма, социальных проблемах развития не только Сибири, но и других регионов Российской Федерации.

ABSTRACTS

The Conception of the Modern Regional Policy in the Russian Federation.

The leading article underlines the importance of the Russian Federation President ratification of the Main Resolutions of the Regional Policy in Russia. The Conception reflects the ways of realization of the Modern State Regional Policy of Russia, defined in pre-election programme of Boris Yeltsin for 1996—2000 «Russia: Person, Family, Society, State».

The Main Conceptions of the Regional Policy in the Russian Federation.

The Russian Federation President Decree from 3 Juny 1996 N,803.

On the Practice of the Delimitation of Spheres of Activity between the Federal Administrative Bodies and the Administrative Bodies of the Russian Federation Subjects; the Russian Federalism Further Development.

Presented is information concerning the Parliamentary Session held on 8 April 1996 in the State Assembly. The Session showed the opposition of three trends in the Russian statehood: «separative», «imperial», «federative».

Boltenkova L. F., Lavrinenko I. G. To the Question on the Delimitation of Spheres of Activity between the Bodies of the State Power of the Russian Federation and its Subjects.

In authors' opinion, the signing of the agreements between the Federal Centre and the Russian Federation subjects carried out according to the Russian Federation Constitution, but the order of signing these agreements and their coming into force should be analysed critically.

Alyokhin V. V. The Questions of Law Creative Activity of the Republic as the Russian Federation Subject.

The article is devoted to the results of the Mordovian Republic State Assembly annual activity. A great attention is paid to the certain aspects of legal regulation. The author appreciates the Mordovian State Assembly's Law creative activity in whole and also undelines a number of considerable short-comings, suggesting the ways to overcome them.

On the Measures to Raise the Status of Education and Public Health Personnel.

The Russian Federation President Decree from 7 Juny 1996 N833.

The Conditions and Perspectives of Higher Education in Russia.
The Resolution from IV Session of the Russian Rectors League of Higher Educational Institutes held in March 1996.

The Experience and Ways of Perfection the Higher and Secondary Professional Education in the Russian Federation Subjects.
The Materials and Recommendations from the All-Russian Session held on 28—29 May 1996 in Adler.

Rating of Higher Educational Institutes in the Sphere of Education.
The Concluding Documents reflects the rating of the classic universities, technological, economic and pedagogical institutes of Russia for 1995, published in «Bulletin of the Russian Higher Educational Institutes Association».

On the Doctrine of the Russian Science Development
The Russian Federation President Decree from 13 June 1996 N884.

On the State Support of Integration of Higher School and Fundamental Science.
The Russian Federation President Decree from 13 June 1996 N903.

The Interview with Deputy Minister of Science and Technological Policy A. G. Fonotov to «Poisk» Newspaper on the Government Session on Scientific and Technological Policy Held in March 1996.

The Materials from the Session of the Russian State Higher Education Committee Council on the Regional Scientific and Technological Programmes Held on 28 May 1996 in Sochi.

The Law «On the Scientific Activity and the Regional Scientific and Technological Policy of Novosibirsk Region» Adopted by Novosibirsk Regional Deputy Council on 20 April 1996.

Tikhonov A. N. The Scientific Researches in the Russian Higher School: The Reality and Perspectives.

The author analyses the present condition and development perspectives of the scientific researches in higher school. The main tusk of the scientific researches in Russia's higher school is the transition from the policy of scientific stuff surviving to the efficiency of scientific potential in home higher school. After that the Russian higher educational institutes may become the centre of scientific activity and the State financing will increase, so that the higher educational institutes will be able to realise the scientific programmes of the State Higher Educational Committee of the Russian Federation.

Pletnyov K. I. The Regional Scientific and Technological Development and Cooperation: Present Conditions and Development Perspectives.

The Regional Scientific and Technological Development and Cooperation as a trend supported by the State Power was formed in 1992. During this period the definite results were achieved. The author marks out a new stage of the regional scientific and technological development and cooperation from 1996 to 2000 and shows the most important trends.

Belousov V. L. The State Regional Examination in Scientific and Innovative Activity.

The article is devoted to the formation of the system of the State Regional Scientific and Technological activity. In author's opinion, the examination is a component of mechanism in formation and realization the scientific and technological, social-economic policy of the Regional Administrative Bodies in organisational, structural, professional, budget and legal spheres. The author gives the list of examinational objects, their aims and tusks, and also the principles of organisation and interaction between the participants of the examination process.

Dmitrevsky Y. D., Lantsov E. A., Pesotskaya E. V. The Resource Potential and Typology of Small and Middle Towns.

The authors elaborate the method how to classify middle and small towns and consider the conception «resource potential».

Lubimova E. V. The State Regulation of Economic Mechanism in Functioning of Regional Electric Power System.

The author analyses the economic effect of reforming the electric power in Russia. A great attention the author pays to the problems of property, pricing, rent, financial sources of development. In author's opinion, the reformation of the electric power all over Russia is carried out identically, without taking into account the regional peculiarities of the market and the economic interests of the territories. The article contains the concrete suggestions, their realization will permit to overcome the crisis in electric power and raise the level of the State regulation of economic mechanism of their functioning.

Chuchayeva T. I., Ivenin E. N., Sazhin Y. V. The Condition of Goods Market in Mordovia.

The authors analyse the dynamics of the good market development and mark out two opposite tendency. The first tendency is connected with the formation of competitive condition in the Republic and it is expressed in gradual lowering concentration of industry, caused by liquidation of certain trusts and other structures, which break the Russian Federation Law «On Enterprises and Busi-

ness». The second tendency has anticompetitive character. It is expressed in integrative changes mainly in public enterprises.

Kargin A. I. The Finno-Ugric World: the Problems and Perspectives of Development.

The article is devoted to the analysis of the results of the special research held in Mordovia, Mari El, Komi and Udmurt Republics. The aims of this research is to show up the problems and perspectives in development of the Finno-Ugric language group. In author's opinion, the Finno-Ugric world is reality with its economic, political and spiritual basis for further development.

Balanovskaya E. V., Inozemtseva V. S., Nurbayev S. D., Perepelov A. V., Petrin A. N., Rudenskaya G. E., Sitnikov V. F. The Regional Peculiarities of Hereditary Nervous Disorders.

Presented is a world survey of epidemiological data on population frequencies of various hereditary nervous disorders together with modern data on molecular basis of the disorders and clinical features of rare «ethno-regional» diseases The factors of population structure influencing the load and spectrum of hereditary nervous disorders are discussed.

On the Conception of the Russian Federation Transition to Steady Development.

The Russian Federation President Decree from 1 April 1996 N440.

Pakina A. A. Certain Aspects of Creation the Integral System of Specially Protected Nature Territories.

The article is devoted to the problems of preservation of the environment and the creation of specially protected nature territories. The author presents various standpoints on that problem.

Shishova N. V. Sociocultural Dynamics of Azov Towns in XVIII—XIX cs.

The author uses the method of comparative analysis in socio-cultural development of two provincial towns Taganrog and Rostov-on Don during one century \from the end of XVIII till the end of XIX\. The author tries to show the certain typological parallels and peculiarities of these towns. In author's opinion, the use of this method may give positive results in understanding the culture of provincial town.

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители — Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию, Министерство науки и технической политики Российской Федерации и научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском университете.

Темы журнала — сложные процессы, происходящие в регионах в сферах экологии, экономики, социальной, политической и духовной жизни, проблемы федеративного устройства нашего государства, взаимоотношений федеральных и региональных структур власти, региональная политика в научно-техническом прогрессе, образовании и культуре.

Наши авторы — люди высокопрофессиональные, предлагающие нестандартные решения проблем гармоничного и взаимосвязанного развития регионов Российской Федерации.

Если Вы работник государственного органа или образовательного учреждения, руководитель предприятия, ученый или аспирант, если Вы человек, который хочет быть осведомленным обо всех сторонах в развитии нового научного направления — регионологии — значит наш журнал для Вас!

Журнал распространяется не только в России, но и в странах СНГ, ближнем и дальнем зарубежье.

Объем журнала — 10 п. л. Мы выходим ежеквартально.

Подписка на журнал принимается во всех отделениях связи без ограничения по каталогу «Газеты и журналы на 1997 год».

Подписная цена на 1-е полугодие 1997 г. — 20 000 руб.

Индекс журнала **73335**

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61, НИИ регионологии при Мордовском университете.

Телефоны для справок: (834-22) 4-26-94; 9-97-19

Факс: (834-2) 17-39-95

Электронная почта:
root @rri. Mordovia SU

АВТОРАМ

* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем принимаемых статей — до 12 м. с., рецензий и аннотаций — до 6 м. с.

* В аннотации (8—10 строк) просим Вас отметить то новое, что содержится в статье, изложить основные выводы и рекомендации.

*В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), год рождения, ученую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также сферу научных интересов, краткий перечень основных трудов. Просим выслать фотографию.

* Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

* Рукописи рецензируются.

Технический редактор *Е. В. Глазкова*
Компьютерный набор *Е. Г. Скворцовой*
Макет *Т. С. Балашовой, Т. Т. Спириной*
Перевод аннотаций *М. Н. Ермаковой*

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1992 г. Сдано в набор 06.05.96. Подписано в печать 15.07.96. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура TextBook. Усл. печ. л. 12,09. Уч.-изд. л. 12,30. Усл. кр.-отт. 12,47. Тираж 2000 экз. Заказ № 3268

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61. НИИ регионологии.
Тел.: (834-22)4-26-94, 9-97-19; факс: (834-2)17-39-95. Электронная почта: root @rri. Mordovia SU

Набрано в НИИ регионологии при Мордовском университете. 430000, Саранск, ул. Пролетарская, 61.

Отпечатано в типографии «Красный Октябрь» Министерства печати и информации Республики Мордовия. 430000, г. Саранск, ул. Советская, 55а.