ISSN 0131—5706

Научно-публицистический журнал

3—4/1996



ГРАЖДАНИН

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-публицистический журнал

Учредители:

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по науке и технологиям

Научно-исследовательский институт регионологии при Мордовском университете

Журнал издается с октября 1992 г.

Выходит 1 раз в квартал

3/4 (№16/17)

1996

СОДЕРЖАНИЕ

3 **Интеграция региональных систем науки и образования**

Проблемы федерализма

9 **Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации.** Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 г. Москва

25 **О Территориальном управлении Президента Российской Федерации.** Указ Президента Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 1163 г. Москва

31 **Проблемы развития российского федерализма.** Материалы «круглого стола» в Совете Федерации от 4 июня 1996 г.

43 **Современный федерализм: опыт и перспективы.** Российско-канадская конференция. Казань, 19—21 июня 1996 г.

74 **Протокол о сотрудничестве между Государственным Советом Республики Татарстан и Государственным Собранием Республики Мордовия** от 20 июня 1996 г.

75 **И.В.Бахлов.** Кооперативный федерализм в Австрии: теория и практика

Образование: региональный аспект

83 **О высшем и послевузовском профессиональном образовании.** Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125—ФЗ г. Москва

130 **О федеральной целевой программе «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы».** Постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1996 г. №1062 г. Москва

142 **О поддержке Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств.** Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 902 г.Москва

148 **На пути к единой системе образования.** Материалы координационного совещания в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации от 27 сентября 1996 г.

157 **В.Г.Кинелев.** Образование и цивилизация

174 **Н.Г.Базадзе, Е.Б.Бессарабова.** Оценка предпринимательского потенциала будущего специалиста

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

Региональное научно-техническое развитие и сотрудничество

183 **О науке и государственной научно-технической политике.** Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127—ФЗ г. Москва

204 **Доктрина развития российской науки**

209 **Новые приоритеты науки и техники**

214 **В.А. Диссон.** Науке и государственной научно-технической политике — прочную нормативно-правовую базу

Теоретические проблемы регионологии

225 **С.В. Сарайкина.** Категория «качество жизни» и ее место в региональных исследованиях

Экономика региона

231 **Э.Л. Файбусович.** Изменения в отраслевой структуре промышленности регионов России

241 **Е.Р. Борисова.** Пути преодоления инвестиционного кризиса в Чувашской Республ

Экология региона

246 **Ю.Н. Гагарин, В.Н. Масляев, Т.Б. Силаева, А.А. Ямашкин.** Мордовский государственный национальный парк «Смольный»: природные условия, проблемы организации и перспективы развития

Провинциальная культура

255 **Е.И. Бакаев, В.Б. Махаев.** Культовая архитектура российской провинции

261 ***Рецензии***

265 ***Конференции, встречи, дискуссии***

268 ***Новые книги***

© «Регионология», 1996

ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ

На фоне крупномасштабных мер по реформированию современного российского общества и государства заметно выделяются процессы интеграции систем науки и образования, которые обретают приоритетное значение во взаимосвязи с характерным для предшествующего этапа преобладанием процессов их дифференциации.

Завершается дифференциация учреждений общего и профессионального образования: возникла разветвленная сеть разнообразных общеобразовательных школ, гимназий, лицеев, колледжей, академий и университетов. Наряду с государственными и муниципальными функционируют негосударственные образовательные учреждения. Становится нормой вариативное образование и образование по выбору. В целом расширился спектр образовательных услуг.

Более сложно протекают аналогичные процессы в сфере науки и технологий. В тяжелом состоянии оказалась академическая наука: многие академические учреждения в сущности прекратили свое функционирование. Государство было вынуждено пойти на крупномасштабную их селекцию, выделив сеть государственных научных центров (их более 60). Наибольшие кризисные потрясения произошли в отраслевой («заводской») научной сфере. Менее деформированной оказалась «вузовская наука». Более того, произошел частичный «переток мозгов» из системы научных учреждений в высшую школу. Некоторая часть квалифицированных специалистов научных учреждений, прежде всего молодые люди, нашли себя в инновационной деятельности за пределами государственных научных учреждений. Научно-техническое предпринимательство получает определенное развитие через формирующиеся научно-технологические парки и другие новые формы инновационной деятельности.

На фоне устойчивого сокращения фактических объемов финансирования научных исследований из федерального бюджета возникло новое явление — субъекты Российской Федерации начали финансирование из своих бюджетов исследовательских проектов, особенно НИОКР, выполняемых местными научными учреждениями и вузами. Если в конце 80-х гг. единицы республик, краев и областей имели в своих бюджетах статьи расходов на науку, то сейчас практически все.

В сущности, происходит процесс массовой регионализации

научной и научно-технической деятельности, формирования качественно новых региональных систем науки с соответствующими инфраструктурами. Перспективность этого процесса трудно переоценить, но особенно важно адекватно оценить его, обобщая реальную практику. А эта практика такова: затянувшийся процесс дифференциации интеллектуального потенциала образования и науки в регионах, как, впрочем, и в стране, становится тормозом его развития, увеличивает нагрузку на федеральный и региональные бюджеты. Наиболее приемлемым путем преодоления этих противоречий, по нашему мнению, может стать приоритетное развитие интеграционных процессов как внутри систем науки и образования, так и между ними на общегосударственном и региональном уровнях.

Система образования в последние годы прошла значительный этап по пути интеграции. В результате в регионах возникли различные интегрированные структуры: учебные округа, образовательные комплексы и т.п. Начался процесс интеграции и региональных систем науки, сопровождающийся образованием территориальных (региональных) центров науки, научно-технологических парков, республиканских академий наук и т.п. Определенную интегрирующую функцию наряду с государственно-общественными академиями выполняют многочисленные общественные академии наук.

На страницах нашего журнала систематически освещаются концептуальные идеи и практика интеграционных процессов, происходящих в регионах, их образовательных и научных сферах. Однако эти сферы, как правило, рассматривались отдельно, хотя в стране накоплен немалый опыт интеграции научных и образовательных систем. Но главное состоит в том, что в интеграции объективно нуждаются как наука, так и образование. Это обусловлено общностью «академических корней» этих двух взаимосвязанных сфер интеллектуальной деятельности.

Россия имеет давние традиции реализации принципов научности и демократичности образования, в том числе образовательной ориентированности научного сообщества. Эти принципы получают развитие в принятых в последние годы законах и программах развития интеллектуального потенциала России. Прежде всего они нашли отражение в Законе РФ «Об образовании». Так, в ст. 14 «Общие требования к содержанию образования» отмечается, что «содержание образования должно обеспечивать:

адекватный мировому уровень общей и профессиональной культуры общества;

формирование у обучающегося адекватной современному уровню знаний и уровню образовательной программы (ступени обучения) картины мира;

интеграцию личности в национальную и мировую культуру;

формирование человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество и нацеленного на совершенствование этого общества;

воспроизводство и развитие кадрового потенциала общества».

На укрепление связей науки и образования ориентированы принятые в августе 1996 г. федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» (публикуются в настоящем номере журнала).

В законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» к числу важнейших задач отечественных вузовских коллективов отнесено «развитие наук и искусств посредством научных исследований и творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, использование полученных результатов в образовательном процессе» (ст. 8).

В законе «О науке и государственной научно-технической политике» в числе важнейших принципов обозначена «интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности на основе различных форм участия работников, аспирантов и студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования в научных исследованиях и экспериментальных разработках посредством создания учебно-научных комплексов на базе образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных организаций академий наук, имеющих государственный статус, а также научных организаций министерств и иных федеральных органов исполнительной власти» (ст. 11).

Принципиальное значение для практического воплощения упомянутых законов в части интеграции науки и образования будет иметь реализация утвержденной 9 сентября 1996 г. Постановлением Правительства Российской Федерации № 1062 федеральной целевой программы «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы» (публикуется в настоящем номере журнала). Программа нацелена на углубление и расширение взаимодействия академической и вузовской науки, повышение качества образования с целью сохранения и развития научно-технического потенциала страны. В ходе реализации программы намечено решение следующих задач:

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, аспирантами высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций;

поддержка экспедиционных и полевых исследований, выполняемых 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.

Программа содержит расчеты финансирования из федерального бюджета, четкую систему управления и контроля за ходом ее выполнения. Государственными заказчиками программы утверждены Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российская академия наук.

Таким образом, рассматриваемые федеральные законы и программа открывают новый этап интеграции науки и образования. Разумеется, практическое воплощение этого перспективного процесса потребует напряженной работы образовательных и научных учреждений, академических структур и сообществ, федеральных и субъектных органов государственной власти и управления. Особую актуальность и сложность реализация процесса интеграции науки и образования будет иметь в регионах — субъектах Российской Федерации. Основная трудность состоит в том, что во многих субъектах Федерации еще не завершился процесс формирования региональных систем образования и науки. Есть основания надеяться, что в предстоящие годы он будет совершаться более активно. Разумеется, этому будет способствовать создание Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, что позволит ускорить процесс интеграции образовательных учреждений в стране и в каждом регионе — субъекте Российской Федерации.

Еще сложнее идет процесс интеграции научных учреждений, разграниченных на вузовские, академические и отраслевые структуры.

Интеграция общероссийских и региональных систем образования и науки, по нашему мнению, может быть плодотворной, если будут синхронизированы два взаимосвязанных процесса: академическая и государственно-управленческая интеграция.

Ведущая роль в академической интеграции принадлежит научно-педагогической общественности, научным, инженерным, педагогическим и т.п. школам. К осознанию перспективности интеграции постепенно подходят коллективы и руководители образовательных и научных учреждений. Важную функцию в академической интеграции выполняют научные и научно-технические программы федерального и регионального уровней. Структурирование региональных систем науки и образования обретает различные формы, основными из которых являются научно-учебные центры, округа, региональные отделения, филиалы РАН и отраслевых академий, академии наук республик и т.п. Учитывая разнообразие научного и образовательного потенциала регионов, видимо, целесообразно и в дальнейшем ориентироваться на многообразие форм академической интеграции.

Несколько иная ситуация с государственно-общественным управлением региональными системами науки и образования. Как известно, Закон РФ «Об образовании» четко определяет основные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в области образования, хотя не всех его уровней. В частности, много неясностей по вопросу о полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации по отношению к вузам и учреждениям среднего профессионального образования. В Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» их компетенция определяется лишь в общих положениях: «По общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне установленной настоящим Федеральным законом компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования» (ст. 25). Видимо, непродолжительное время функционирования в органах исполнительной государственной власти почти 50 субъектов Федерации структур (департаменты, комитеты, отделы и т.п.) по управлению региональными системами высшего и среднего профессионального образования не позволило законодателям сформулировать более конкретно их соответствующие полномочия.

В Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены:

участие в выработке и реализации государственной научно-технической политики;

определение приоритетных направлений развития науки и техники в субъектах Российской Федерации;

формирование научных и научно-технических программ и проектов субъектов Российской Федерации;

финансирование научной и научно-технической деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

формирование органов управления в сфере научной и научно-технической деятельности субъектов Российской Федерации и межрегиональных органов;

управление государственными научными организациями регионального значения, в том числе их создание, реорганизация и ликвидация;

контроль за деятельностью государственных научных организаций федерального значения по вопросам, относящимся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

создание условий для более эффективного использования имеющихся материальных и информационных ресурсов;

формирование межрегиональных и региональных фондов научного, научно-технического и технологического развития;

осуществление иных полномочий, не отнесенных федеральным законом к ведению органов государственной власти Российской Федерации.

В законе конкретно очерчены механизмы взаимодействия федеральных и субъектных органов государственной власти по проблемам научно-технической политики. Закон открывает новые возможности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации в развитии региональных систем науки.

Таким образом, интеграция региональных систем науки и образования в ближайшие годы обретет интенсивный и разносторонний характер. Новое состоит в том, что интеграция обретает синхронный и взаимосвязанный характер в образовательной и научной сферах. В этих условиях принципиально важно опережающее решение задач создания устойчивого государственно-общественного управления региональными системами науки и образования. Как нам кажется, федеральные органы государственной власти сейчас опережают органы государственной власти субъектов Федерации в правовом и структурном оснащении интеграционных процессов в научном и образовательном пространстве.

Редакция журнала намерена в последующих номерах более широко освещать практический опыт республик, краев, областей и других субъектов Федерации по созданию региональных структур управления системами образования и науки, процессами их интеграции.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 15 июня 1996 г. № 909
г. Москва

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях всестороннего учета интересов народов России и обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации государственной национальной политики, руководствуясь частями 2 и 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации, **п о с т а н о в л я ю:**

1. Утвердить прилагаемую Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации.

2. Рекомендовать федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления руководствоваться Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации при решении конкретных задач в сфере национальных отношений, а также при разработке федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее именуются — органы государственной власти) в сфере национальных отношений. Концепция учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур.

Государственная национальная политика основывается на принципах Конституции Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Концепция призвана стать ориентиром для органов государственной власти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

I. Современная ситуация в области национальных отношений в Российской Федерации

Российская Федерация — одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживает более ста народов, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности. Благодаря объединяющей роли русского народа на территории России

сохранились уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов.

В условиях переходного этапа в жизни страны 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 общего курса экономических и политических реформ и разные социально-экономические возможности регионов, обусловленные их исторической и хозяйственно-культурной спецификой;

стремление сохранить и развивать национально-культурную самобытность и приверженность духовной общности народов России.

На развитие межнациональных отношений оказывает существенное влияние наследие прошлого. Тяжелый удар по всем народам страны, включая русский, был нанесен тоталитарной системой, массовыми депортациями и репрессиями, разрушением многих национальных культурных ценностей. Наряду с достижениями в развитии и сотрудничестве народов, которые имелись в советский период, проводился курс на унификацию, заложивший основу нынешних противоречий.

После распада СССР начался новый этап в развитии государства на основе традиций российской государственности, принципах федерализма и гражданского общества. Однако отсутствие концепции государственной национальной политики затрудняло процесс становления Российского федеративного государства, осуществления реформ и достижения межнационального согласия.

Наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявляются в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами «разделенных народов», на территориях со сложной социально-экономической, экологической и криминогенной обстановкой, в местностях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения.

На межнациональные отношения серьезное негативное воздействие оказывают также безработица, особенно в районах, располагающих избыточными трудовыми ресурсами, правовая неурегулированность земельных и других отношений, наличие территориальных споров, проявление этнократических устремлений.

Каждый из перечисленных факторов находит свое специфическое проявление в жизни населения различных регионов, что требует, помимо общей концепции, разработки специальных региональных и местных программ.

Узловыми проблемами, требующими решения, являются:

развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов Российской Федерации и целостности Российского государства;

развитие национальных культур и языков народов Российской Федерации, укрепление духовной общности россиян;

обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств;

достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;

поддержка соотечественников, проживающих в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, а также в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, содействие развитию их связей с Россией.

Принятие Конституции Российской Федерации, подписание Федеративного договора и ряда договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации снизили остроту нерешенных проблем. В то же время сохраняются факторы, ослабляющие государственность России и порождающие межнациональную напряженность. Об этом свидетельствуют как сепаратистские, так и унитаристские тенденции, факты дискриминации и нарушений конституционных прав граждан по национальному признаку.

На государственном уровне еще не утвердился системный, взвешенный взгляд на национальный вопрос. Не стали нормой при разработке и проведении государственной национальной политики опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и оценка последствий принимаемых решений.

Дает о себе знать отсутствие эффективных программ национальной политики, а также необходимых нормативных правовых актов, призванных регулировать различные стороны федеративных и национальных отношений.

В государственной национальной политике нужны новые концептуальные подходы, прежде всего осознание того, что национальный вопрос не может занимать второстепенное место или быть предметом спекуляций в политической борьбе. В ходе его разрешения перед обществом встают все новые задачи. Действия в этой сфере должны учитывать реальное состояние и перспективы национальных отношений в Российском государстве.

Национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России, иметь в своем арсенале четкие механизмы их согласования. В этой связи особое значение приобретает общность позиций органов государственной власти, различных политических и общественных сил в национальном вопросе, основанных на конституционных принципах, научно обоснованных выводах и рекомендациях.

II. Принципы государственной национальной политики

Основными принципами государственной национальной политики в Российской Федерации являются:

равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;

запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;

равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;

гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;

содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;

своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;

запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

защита прав и интересов граждан Российской Федерации за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

III. Основные цели и задачи государственной национальной политики

Основные цели государственной национальной политики Российской Федерации состоят в обеспечении условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочении общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина и признания его высшей ценностью.

При реализации национальной политики перед Российским государством и обществом стоят следующие неотложные задачи:

1) в политической и государственно-правовой сфере:

формирование Федерации, которая отвечала бы современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России, путем развития и углубления федеративных отношений;

создание правовой базы для регулирования федеративных и национальных отношений;

объединение усилий всех звеньев государственной системы и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, утверждения принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепления взаимопонимания между ними;

обеспечение правовых, организационных и материальных условий, способствующих учету и удовлетворению национально-культурных интересов народов;

выработка государственных мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков;

разрешение возможных споров и конфликтов между субъектами Российской Федерации путем согласительных процедур на основе Конституции Российской Федерации, конституций

(уставов) субъектов Российской Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации;

обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни;

решительная борьба с любыми проявлениями агрессивного национализма;

2) в социально-экономической сфере:

реализация экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой, на основе учета их традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности;

выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей субъектов Российской Федерации, их природных ресурсов, накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации при общей направленности на комплексное социально-экономическое развитие страны и отдельных ее регионов;

осуществление специальных программ занятости в трудоизбыточных регионах, мер по подъему «депрессивных» районов, в первую очередь в Центральной России и на Северном Кавказе;

развитие государственных систем коммуникации и информации в целях совершенствования единого экономического, информационного и культурно-образовательного пространства Российской Федерации;

содействие развитию региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации как фактора гармонизации межнациональных интересов, обеспечения комплексного решения социально-экономических и национально-культурных проблем;

3) в духовной сфере:

формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия, культивирование чувства российского патриотизма;

распространение знаний об истории и культуре народов, населяющих Российскую Федерацию;

сохранение исторического наследия и дальнейшее развитие национальной самобытности и традиций взаимодействия славянских, тюркских, кавказских, финно-угорских, монгольских

и других народов России в рамках евразийского национально-культурного пространства, создание в обществе атмосферы уважения к их культурным ценностям;

обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов России, использования русского языка как общегосударственного;

укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов России, мировым культурным ценностям;

учет взаимосвязи национальных обычаев, традиций и обрядов с религией, поддержка усилий религиозных организаций в миротворческой деятельности;

4) в области внешней политики:

содействие процессу реинтеграции на новой основе государств — бывших республик СССР в политической, экономической и духовной сферах; совместная с этими государствами выработка на основе Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подписанной государствами — участниками Содружества Независимых Государств в 1994 году, общих подходов к проблеме обеспечения прав и интересов национальных общностей, проживающих на их территориях;

реализация международных соглашений о защите национальных меньшинств;

заключение договоров и соглашений с государствами — бывшими республиками СССР и другими странами о сотрудничестве в разрешении проблем компактно проживающих в приграничных районах национальных общностей, включая особое регулирование пограничного режима;

выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев;

сотрудничество государств — бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении конфликтов.

IV. Совершенствование федеративных отношений

Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики и призвано реализовать на практике конституционные принципы федерализма, особенно принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти,

обеспечить равенство всех национальных общностей в каждом субъекте Российской Федерации и в России в целом при осуществлении ими своих социально-экономических, политических и национально-культурных прав.

Оптимизация федеративных отношений не преследует цель «губернизации» республик или, наоборот, «республиканизации» краев и областей. Своеобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал.

Для развития федеративных отношений необходимо:

принятие федеральных законов, заключение договоров и соглашений, конкретизирующих принципы организации и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях укрепления общероссийской государственности и повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации;

совершенствование механизма учета интересов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышение их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране;

осуществление мер политического, экономического и правового характера, обеспечивающих государственную поддержку и стимулирование экономической активности регионов;

разработка правовых механизмов реализации совместных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

совершенствование экономического механизма федеративных отношений, в том числе бюджетной системы и системы налогообложения;

совместная реализация федеральных и региональных программ развития.

Развитие федерализма предполагает учет региональных особенностей при проведении экономических реформ и обусловливает необходимость межрегионального сотрудничества для обеспечения стабильности в обществе, в том числе в сфере национальных отношений.

V. Национально-культурное самоопределение (национально-культурная автономия) народов России

Национальная политика должна выражать интересы граждан и обеспечивать реализацию предусмотренных Конституцией

Российской Федерации прав и свобод граждан, связанных с их национальной принадлежностью. Реализация этих прав и свобод может осуществляться на основе многовариантных форм национально-культурного самоопределения народов в Российской Федерации с учетом разрозненного проживания многих народов на ее территории.

Одной из таких форм самоопределения должна стать национально-культурная автономия, позволяющая гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности малочисленным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования.

Национально-культурная автономия является важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием национально-культурная автономия, не ущемляя прав субъектов Российской Федерации, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, расширяет их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики.

Важная роль в становлении и развитии национально-культурной автономии принадлежит органам местного самоуправления, которые призваны непосредственно выражать интересы жителей и способствовать более гибкому учету их национально-культурных запросов.

Посредством различных форм национально-культурного самоопределения граждане Российской Федерации независимо от территории проживания реализуют свое право:

создавать самоуправляемые общественные образования в местах компактного проживания национальных и этнических групп;

формировать в рамках действующего законодательства ассоциации и другие общественные объединения, способствующие сохранению и развитию культуры, более полному участию национальных групп в общественно-политической жизни страны;

получать поддержку со стороны органов государственной власти;

обращаться через национально-культурные ассоциации и объединения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и представлять свои национально-культурные интересы;

учреждать в установленном порядке всероссийские, региональные и местные средства массовой информации, получать и распространять в них информацию на родном языке;

принимать участие в создании и деятельности образовательных и научных организаций, учреждений культуры;

приобщаться к национальным культурным ценностям, содействовать сохранению и развитию народных промыслов и ремесел, приумножению исторического и культурного наследия своего народа;

участвовать в культурном сотрудничестве народов, этнических и религиозных общин, отправлять религиозные обряды;

устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны историческими, национальными, религиозными и языковыми узами;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций.

Органы государственной власти призваны оказывать содействие созданию правовой базы становления и функционирования различных форм национально-культурной автономии на федеральном, региональном и местном уровнях, решению проблем различных национальных общностей, в частности посредством предоставления гарантий национального равноправия, удовлетворения информационных, культурно-образовательных и иных гуманитарных потребностей и интересов граждан, связанных с их национальной принадлежностью.

VI. Основные направления региональных программ государственной национальной политики

Одним из инструментов реализации государственной национальной политики является программно-целевой подход, который обеспечивает объединение усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления и национальных общностей в достижении общей цели улучшения качества жизни, удовлетворения национально-культурных запросов всех народов Российской Федерации.

Федеральные программы социально-экономического и национально-культурного развития народов, соответствующие программы субъектов Российской Федерации должны учитывать положения настоящей Концепции.

В основу таких программ должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков,

традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей.

Основополагающим требованием к программе национально-культурного развития каждого народа является учет органического единства традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие ценности Российского государства.

Свою роль должны сыграть и меры по поддержке различных форм местного самоуправления, созданию условий для проявления инициативы и самодеятельности всех групп населения, а также учет их интересов и потребностей в деятельности органов местного самоуправления.

Межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности. Потребности и интересы русского народа должны в полной мере найти отражение в федеральных и региональных программах, постоянно учитываться в политической, экономической и культурной жизни республик и автономных образований Российской Федерации. Не меньшее значение имеет решение комплекса проблем народов республик, автономных образований, а также национальных общностей, проживающих в других субъектах Российской Федерации, обеспечение соответствующего представительства народов Российской Федерации в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В этих целях необходимо:

обеспечить сохранение и развитие традиционных форм хозяйствования, приумножение духовных ценностей, создаваемых искусством и литературой, народным творчеством, развитие и расширение сферы применения национальных языков, утверждение принципов культурного плюрализма, двуязычия и многоязычия при интегрирующей роли русского языка;

использовать федеральные, региональные и местные средства массовой информации как инструмент обмена духовными ценностями народов России. Организовать на радио и телевидении выпуск программ на языках народов Российской Федерации, а также циклов передач о жизни регионов страны, о самобытности культур народов России, их взаимовлиянии и взаимообогащении;

принять исчерпывающие меры по обеспечению равенства прав граждан любой национальности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, исключив случаи дискриминации по национальному признаку в той или иной форме;

оказывать поддержку диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей на основе договоров между субъектами Российской Федерации и посредством расширения связей с национально-культурными объединениями;

рассмотреть вопрос о создании в г. Москве Всероссийского дома народов России;

обеспечить разработку программ и курсов, способствующих воспитанию культуры межнационального общения, ознакомлению детей, молодежи, населения с духовным богатством народов России, и их внедрение в систему дошкольного воспитания, среднего и высшего образования, повышения квалификации кадров, а также в систему обучения в воинских частях и подразделениях.

Следует создать условия для равноправного участия малочисленных народов в управлении государственными и общественными делами, развития традиционных для них отраслей хозяйства, духовного возрождения, сохранения и развития национальной культуры, родного языка.

В отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на первый план выступают социальные и экологические проблемы, проблемы сохранения их языка и культуры. Необходимо законодательное отражение особенностей бюджетной системы, приватизации, налогообложения, предпринимательской деятельности, участия иностранных инвесторов в освоении природных ресурсов, традиционного использования промысловых угодий и пастбищ, охраны окружающей среды.

В этой связи должны быть приняты меры, обеспечивающие:

восстановление разрушенных экосистем, ограничение деятельности хозяйственных структур, наносящих непоправимый ущерб среде обитания;

выделение средств на финансирование здравоохранения, строительства больниц, поликлиник, их материального и кадрового обеспечения.

Регионом со сложной этнополитической ситуацией является Северный Кавказ. При разработке государственной программы развития этого региона необходимо учитывать его историко-культурную специфику, особое геополитическое положение, а также потребность преодоления последствий вооруженных конфликтов.

Специальные федеральные программы должны быть посвящены защите прав и обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, включая реализацию мер по их приему и размещению с учетом потребностей регионов России в трудовых ресурсах,

а также профессиональной структуры и национально-культурных особенностей переселенцев.

Требует своего разрешения ряд проблем репрессированных народов: следует ускорить разработку и реализацию соответствующих законодательных актов, направленных на устранение последствий репрессий и депортаций в отношении этих народов.

Нуждаются в государственной поддержке соотечественники за рубежом, прежде всего путем оказания им материальной и культурной помощи, особенно этническим россиянам, проживающим в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике. На основе межгосударственных договоренностей должны быть созданы условия для большей свободы передвижения, расширения гуманитарных контактов, а также гарантированы права собственности, согласованы вопросы пенсионного обеспечения и социальной защиты этнических россиян.

VII. Механизм реализации государственной национальной политики

Проведение государственной национальной политики осуществляется прежде всего посредством обеспечения эффективной реализации конституционно-правовых принципов регулирования межнациональных отношений, разработки и выполнения государственных программ и поддержки общественных инициатив в достижении целей национальной политики, а также налаживания плодотворного диалога между органами государственной власти и национальными общностями.

Для этого важно реализовать следующие меры:

рассмотреть вопрос об образовании Ассамблеи народов России для налаживания диалога между органами государственной власти и национальными общностями, ее участия в законотворческом процессе, осуществлении миротворческой деятельности.

Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

согласовывать цели национальной политики с основными приоритетами экономических и политических реформ, равно как с прогнозами и программами социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, и соответственно разрабатывать и осуществлять такие программы с учетом приоритетов государственной национальной политики;

совместно решать межрегиональные проблемы в сфере федеративных и национальных отношений;

разрабатывать и финансировать (на долевой и конкурсной основах) федеральные и региональные программы, направленные на национальное развитие и расширение межнационального сотрудничества народов Российской Федерации;

осуществлять информационное обеспечение основных направлений национальной политики, содействовать освещению национальных проблем в средствах массовой информации и распространению знаний об истории и культуре народов России;

организовать подготовку и повышение квалификации кадров государственных служащих, специализирующихся в области национальной политики;

учитывать отечественный и зарубежный опыт при разработке федеральных и региональных программ предотвращения и разрешения конфликтов на этнической почве.

На первом этапе реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации Правительству Российской Федерации считать приоритетной задачей внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующих законов:

об отношениях автономных округов с краем или областью, в состав которых они входят;

о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации;

о реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

Повысить роль Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям:

в разработке и экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам национальных отношений или затрагивающих сферу этих отношений;

в организации мониторинга состояния межнациональных отношений и кризисных ситуаций с последующей выработкой рекомендаций для соответствующих органов государственной власти;

в разработке и осуществлении программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества субъектов Российской Федерации.

В выработке и реализации государственной национальной политики наряду с Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям призваны участвовать следующие федеральные органы исполнительной

власти: Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство строительства Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство науки и технической политики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию, Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму, Комитет Российской Федерации по делам молодежи, Комитет Российской Федерации по печати, Комитет Российской Федерации по кинематографии, Федеральная миграционная служба России, Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Федеральная служба занятости России и другие заинтересованные органы.

Для реализации государственной национальной политики и принятых в этих целях федеральных и региональных программ Правительству Российской Федерации при разработке проекта федерального бюджета на очередной год предусматривать специальную статью расходов.

Настоящая Концепция представляет собой изложение общих принципиальных подходов к разрешению назревших проблем в сфере национальных отношений.

«Российская газета». 1996. 10 июля

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 13 августа 1996 г. № 1163
г. Москва

О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» **п о с т а н о в л я ю:**

1. Образовать в составе Администрации Президента Российской Федерации Территориальное управление Президента Российской Федерации.

2. Утвердить прилагаемое Положение о Территориальном управлении Президента Российской Федерации.

3. Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в месячный срок утвердить структуру и штатное расписание Территориального управления Президента Российской Федерации исходя из предельной штатной численности 100 единиц.

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

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

ПОЛОЖЕНИЕ
о Территориальном управлении Президента Российской Федерации

I. Общие положения

1. Территориальное управление Президента Российской Федерации (далее именуется — Управление) является подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

2. Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Положением об Администрации Президента Российской Федерации, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации, а также настоящим Положением.

Положение об Управлении утверждается Президентом Российской Федерации.

II. Основные функции Управления

3. Основными функциями Управления являются:

информационно-аналитическое обеспечение региональной и национальной политики Президента Российской Федерации;

обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

организационное обеспечение реализации региональной и национальной политики Президента Российской Федерации.

III. Основные задачи Управления

4. Управление готовит и представляет Руководителю Администрации Президента Российской Федерации документы по вопросам реализации функций Управления.

5. В целях информационно-аналитического обеспечения региональной и национальной политики Президента Российской Федерации Управление:

обеспечивает сбор и обработку поступающей из регионов Российской Федерации информации с целью подготовки информа-

ционно-аналитических обзоров и докладов об общественно-политической ситуации в стране для представления их Президенту Российской Федерации и руководству Администрации Президента Российской Федерации;

осуществляет подготовку для Президента Российской Федерации и руководства Администрации Президента Российской Федерации прогнозов развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации и вырабатывает предложения по вопросам региональной политики;

осуществляет комплексный анализ состояния межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации и готовит соответствующие предложения;

организует оперативное информирование Президента Российской Федерации и руководства Администрации Президента Российской Федерации о социально-политической ситуации и межнациональных отношениях в субъектах Российской Федерации;

обеспечивает информирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и региональных средств массовой информации о позиции Президента Российской Федерации по принципиальным вопросам региональной политики;

создает экспертные группы с целью изучения общественно-политической и социально-экономической ситуации и организует их выезд в регионы.

6. В целях обеспечения взаимодействия Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Управление:

организует взаимодействие Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, межрегиональными ассоциациями и органами местного самоуправления;

организует взаимодействие Президента Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти по вопросам региональной и национальной политики;

участвует в подготовке проектов договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

содействует эффективному взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации с Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти;

обеспечивает функционирование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

способствует взаимодействию органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

содействует согласованной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении общегосударственных и региональных избирательных кампаний и референдумов;

содействует органам государственной власти субъектов Российской Федерации в правовой экспертизе принимаемых ими законодательных актов с целью обеспечения их соответствия Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.

7. В целях организационного обеспечения реализации региональной и национальной политики Президента Российской Федерации Управление:

обеспечивает регулярные встречи Президента Российской Федерации и руководства Администрации Президента Российской Федерации с руководителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также готовит предложения по повестке дня таких встреч;

готовит предложения и рабочие материалы для поездок Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации в субъекты Российской Федерации;

обеспечивает проведение Президентом Российской Федерации кадровой политики в субъектах Российской Федерации;

координирует деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации;

осуществляет организационно-техническое обеспечение работы по подготовке проектов договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

IV. Обеспечение деятельности Управления

8. Управление для осуществления своих основных функций имеет право:

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

пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации, банками данных иных государственных органов;

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

привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

взаимодействовать в установленном порядке с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также с федеральными органами исполнительной власти, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Информационное, документационное, материально-техническое, правовое и транспортное обеспечение деятельности Управления, а также социально-бытовое обслуживание его работников осуществляют Управление делами Президента Российской Федерации и соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации.

V. Руководство Управления

10. Начальник Территориального управления Президента Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

11. Начальник Управления имеет трех заместителей начальника Управления, в том числе одного первого заместителя.

Заместители начальника Управления назначаются на должность и освобождаются от должности Руководителем Администрации

Президента Российской Федерации по представлению начальника Управления.

12. Начальник Управления:

руководит деятельностью Управления, обеспечивая решение возложенных на Управление задач;

представляет Руководителю Администрации Президента Российской Федерации на утверждение структуру и штатное расписание Управления;

определяет функции подразделений Управления и утверждает положения о них, а также должностные инструкции;

представляет Руководителю Администрации Президента Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность работников Управления;

вносит Руководителю Администрации Президента Российской Федерации предложения об освобождении от должности работников Управления;

вносит Руководителю Администрации Президента Российской Федерации предложения о поощрении работников Управления и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

распределяет обязанности между заместителями начальника Управления;

решает вопросы о направлении работников Управления в служебные командировки.

«Российская газета». 1996. 17 авг.

4 июня 1996 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был проведен «круглый стол» по теме «Проблемы развития российского федерализма».

Вниманию читателей предлагается обзор материалов заседания, подготовленный советником отдела проблем федерализма Аппарата Совета Федерации И.Г.Лавриненко.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

На заседании «круглого стола» присутствовали представители Совета Федерации и Государственной Думы, министерств и ведомств Российской Федерации, другие государственные служащие, а также общественные деятели.

Заседание открыл Председатель Совета Федерации **Е.С.Строев.** По его словам, данный «круглый стол» продолжает серию встреч, начатых 14 мая 1996 г. Итогом предыдущей встречи, на которой речь шла о перспективах реформы в стране и путях ее корректировки, был вывод о необходимости усиления государственного влияния на развитие экономики в переходный период. На этом заседании поднят другой актуальный вопрос — состояние и перспективы развития российского федерализма. По мнению Е.С.Строева, несмотря на то, что Конституция 1993 г. четко закрепляет федеративный характер российского государства, существует немало примеров, особенно в экономике, свидетельствующих об унитарном подходе к организации власти и управления, о конфедеративных отношениях внутри самого государства.

Первая группа вопросов, предложенных для обсуждения, касалась взаимоотношений краев и областей с автономными округами, находящимися в их составе, а также проблем «экономического неравенства» регионов и процесса принятия законов рядом субъектов Федерации, явно противоречащих общим положениям Конституции РФ. При этом Председатель Совета Федерации отметил, что крупные федеративные государства, которые строились на этнических принципах: Индия, Югославия и др., либо распались, пройдя через конфликты, либо оказались в длительной полосе кризиса. Между тем большую устойчивость в настоящее время демонстрируют современные федеративные государства, такие как Швейцария, ФРГ, Австрия и др., которые являются федерацией территорий. Этнический принцип носит в них подчиненный характер. Поэтому для придания устойчивости развитию России, по словам

Е.С.Строева, нужно говорить о становлении и закреплении российской формы федерализма, органично сочетающей национально-государственные и территориальные принципы построения единого федеративного государства. При этом российская модель федерализма должна строиться с учетом особенностей исторического опыта взаимоотношений центра и регионов.

По своей природе Россия является сложнейшим и уникальным государственно-правовым образованием. Практически любой период в истории ее развития трудно охарактеризовать однозначно: унитаризм или федерализм. Всегда существовали в той или иной форме две тенденции — постепенное усиление центральной власти и одновременно укрепление самостоятельности регионов. Кроме того, на протяжении всей своей истории Россия была союзом народов, полиэтническим государством, где унитарное политическое строение органично сочеталось с разнообразными формами национально-культурной самобытности, особых порядков и режимов управления национальными регионами, наличием в национальных окраинах своих законодательных актов и даже конституций. Наконец, Россия имеет за плечами 70 лет специфического опыта советского федерализма, в котором сочетались провозглашение принципов федерализма де-юре, политический унитаризм как фактическая цель общегосударственного центра власти и стихийный регионализм на местах. Ничто не проходит бесследно. Опыт предшественников — это часть тех объективных реалий, в условиях которых приходится действовать сегодня.

Далее Е.С.Строев остановился непосредственно на проблемах, возникающих в процессе становления современного российского федерализма. В частности, с одной стороны, Конституция РФ провозгласила равноправие субъектов Федерации, с другой — в ст. 11 Конституции РФ заложены правовые основания для практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Практически началась реализация идеи асимметричной федерации. Появилась также новая форма отношений, для обозначения которых используется термин «взаимное делегирование». Смысл этой формы отношений состоит в том, что субъект Федерации делегирует ей свои полномочия на основе договора, т. е. федерация создается как бы снизу и на базе договорных отношений. Невольно возникает вопрос: «Какую же федерацию мы создаем: на базе Конституции или на основе договоров?». При этом подписание

договоров осуществляется без согласия других субъектов Федерации, как бы за их спиной. Кроме того, нет пока единой модели или хотя бы принципов такого разграничения. Может быть, становится реальностью третий вариант построения федерации — конституционно-договорной?

Докладчик выразил пожелание услышать мнения участников «круглого стола» по данному вопросу, сказав при этом, что, по его убеждению, решение проблем, существующих в федеративном строительстве государства, нужно искать в неукоснительном следовании конституционным принципам и что только на этой основе возможен баланс интересов федерации и ее субъектов. При этом взаимное уважение, готовность к компромиссам и терпимость способны обеспечить достижение не только кратковременных политических и экономических выгод, но и стабильности российского многонационального общества и государства. Понять и принять это сейчас — значит не повторить уроки распада Союза.

Затем выступающий коснулся роли Совета Федерации в становлении «здорового» российского федерализма. Создание в рамках государственной системы такого института, как Совет Федерации Федерального Собрания РФ, — одновременно серьезный шанс и инструмент. Субъекты Федерации тем самым получили конституционную возможность участвовать в законодательной работе и политической жизни страны не в качестве отдельных административных образований, а в рамках единого авторитетного собрания высших руководителей субъектов Федерации, которые располагают достаточными правами и рычагами, чтобы влиять на характер принимаемых федеральным центром решений. В то же время следует признать, что по сей день в законодательной деятельности Федерального Собрания принятие законов, регулирующих федеративные отношения в России, еще не стало одним из главных приоритетов. Серьезные проблемы связаны с тем, что у Совета Федерации в настоящее время отсутствуют какие-либо властные контрольные полномочия в работе с законодательными актами регионов. Поэтому его деятельность здесь может носить только координирующий и рекомендательный характер.

В заключение Е.С.Строев предложил Совету Федерации выступить с законодательной инициативой по проекту федерального кодекса, нацеленного на выработку единой политической и экономической линии дальнейшего развития государства с учетом особенностей и задач развития субъектов Федерации. В нем мог бы быть также определен весь комплекс отношений между центром и субъектами Федерации.

А.Г.Черненко, первый заместитель министра Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, в своем выступлении отметил, что Российская Федерация — это сложнейшая федерация, значительно отличающаяся от других видов федерации, в первую очередь в силу своих размеров и масштабных исторических катаклизмов, которые были связаны с самыми различными политическими и историческими событиями. Особенность Российской Федерации, как и СССР, по мнению выступающего, состоит в том, что в начале 1990-х гг. она строилась исключительно по национально-территориальному принципу, а позже и по национально-государственному. Субъектами Российской Федерации признавались только автономные республики и с некоторыми оговорками автономные области и автономные округа. Поскольку целью и одной из утилитарных задач в тот период создания Федерации было решение национального вопроса, такое построение государства рассматривалось как один из базовых элементов решения национального вопроса. Что же касается реальности, то, по мнению А.Г.Черненко, и СССР, и РСФСР (по Конституции 1977 г., являясь федеративными государствами) фактически были унитарными образованиями. После распада Советского Союза начался новый этап развития федерализма в России, но он несет в себе те признаки, которые были присущи такому конгломерату, как СССР.

Далее выступающий отметил, что на развитие российского федерализма существенное влияние оказывают различные национальные общественные организации и вообще специфика российских национальных отношений. Российская Федерация при построении федеративных отношений нового типа находится под их определенным прессингом.

Говоря о практике заключения договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, А.Г.Черненко высказал мнение, что она является в известной мере механизмом сдерживания и противовесов, способных установить и сохранять равновесие в системе федеративных отношений. Путем подписания договоров и соглашений осуществляется процесс построения оптимальной федерации, так как передача полномочий идет не только от федеральных органов на места, но и от субъектов Федерации центру. Практическая деятельность в сфере федеративного устройства России состоит в обеспечении территориально-политического единства государства, допустимой децентрализации государственной власти посредством законодательного разграни-

чения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и равноправия субъектов Федерации. Но, как отметил выступающий, одна из главных проблем в этой области лежит в плоскости концептуальной основы договорного процесса, поскольку до сих пор отсутствует достаточная правовая база для их заключения.

Продолжая начатую тему, А.Г.Черненко сказал, что, безусловно, успешное решение вопросов, возникающих в ходе договорного процесса, в большей степени зависит от развития правовой базы. Поэтому приоритетом должно стать принятие федеральных законов, касающихся порядка и принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, порядка реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, порядка изменения конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, порядка и обеспечения соответствия конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В заключение А.Г.Черненко поддержал инициативу Е.С.Строева о повышении роли Совета Федерации в системе федеральных органов государственной власти.

Руководитель Центра федеративных отношений Института экономики РАН профессор **С.Д.Валентей** отнес обсуждаемую проблему к числу первостепенных, поскольку неурегулированность отношений между Федерацией и ее субъектами, системы местного самоуправления на сегодняшний день является основным дестабилизирующим фактором.

Совершенно очевидно, по мнению выступающего, что Российской Федерации необходима собственная модель федеративного устройства. Но выработана она может быть только в том случае, если будет преодолен укоренившийся стереотип, согласно которому экономические проблемы — это прерогатива экономистов, а проблема построения федеративного государства — прерогатива юристов. Опыт Союза ССР доказывает: остановить углубление тенденции потери управляемости экономики нельзя ни «подчищением» законодательства, ни попытками политических компромиссов между центром и субъектами Федерации. Необходима модель, отражающая экономические основы в развитии федеративных отношений,

модель, к формированию которой на сегодняшний день Россия практически не приступила. Этот негативный результат в значительной степени порожден тем наследством, которое получила суверенная Россия от СССР. В этой связи С.Д.Валентей отметил, что Россия никогда не была федеративным государством, а потому российское общество не имеет опыта развития на принципах федерализма.

Затем выступающий перешел к вопросу о заключении договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, которые, по его мнению, в экономическом отношении не достаточно проработаны. И как следствие, в число депрессивных регионов попали субъекты Федерации, по интеллектуальному и экономическому потенциалу превосходящие некоторые страны ближнего зарубежья, т. е. те субъекты Федерации, которые должны были стать локомотивами структурной перестройки страны. В то же время в экономически лучшем положении оказались сырьедобывающие регионы, получившие право собственности на природные ресурсы, доходами от которых они не собираются делиться с другими регионами. По мнению С.Д.Валентея, отсутствие общегосударственной политики в социальной и экологической областях, перекладывание бремени решения этих вопросов на субъекты Федерации повысило ответственность регионов при решении данных проблем. Однако параллельно с этим проводилась жесточайшая унификация экономической стратегии и тактики, в результате чего были подорваны организационная и финансовая основы решения экологических и социальных проблем на местах. Поэтому становится объяснимой перманентная борьба регионов и центра за распределение федерального бюджета.

Все обсуждаемые проблемы, считает С.Д.Валентей, возникают вследствие неопределенности ответов на три вопроса. Первый — это вопрос о статусе государственной собственности Федерации, государственной собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. Второй — это вопрос о налоговых полномочиях и расходной ответственности сторон. Совершенно очевидно, что, если государство кому-то дает какие-то ресурсы, оно должно контролировать, как они расходуются. Третий вопрос — о сущности и задачах единой исполнительной вертикали. Выступающий определил базовые принципы, позволяющие, по его мнению, преодолеть неопределенность в решении данных вопросов. Это единство экономических и правовых основ построения отношений между

Федерацией и ее субъектами, гарантия общефедеральной защиты граждан и местного самоуправления и право субъектов управления на особую систему отношений с федеральным центром, но без ущерба для других субъектов Федерации. Однако их реализация, указал С.Д.Валентей, невозможна без соблюдения ряда условий, а именно: конкретизации статуса субъектов Федерации, в том числе того, какой регион может на этот статус претендовать; определения и закрепления за федеральным центром функций, которые позволят избежать разрушения общего экономического, социального, экологического и правового пространства и параллельно с этим обеспечат укрепление рациональных межрегиональных хозяйственных связей; полной, в пределах компетенции субъектов Федерации, свободы в определении механизмов и форм осуществления рыночных преобразований; конкретизации прав Российской Федерации ее субъектами, адекватной их правам ответственности перед гражданами России; введения четкой системы санкций по отношению к органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, нарушающим Конституцию РФ и российское законодательство; уточнения экономических основ развития системы местного самоуправления; конкретизации и, возможно, расширения компетенции межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия.

Председатель комитета Совета Федерации по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике **А.П.Сычев** в своем выступлении обратил внимание на то, что развитие федеративных отношений в России происходит без наличия соответствующего закона. Он отметил, что такой закон необходим для заполнения пробелов, которые есть в современном российском законотворчестве. Заполнение же их только указами Президента России ничего не даст. В первую очередь, по мнению А.П.Сычева, в законе должен быть определен следующий принцип: федеральные законы, касающиеся всех субъектов Федерации, т.е. Федерации в целом, должны иметь преимущества по отношению к законам, которые касаются отдельных субъектов РФ или их групп. Кроме того, должны быть определены правовые формы закрепления элементов статуса субъекта Федерации.

Далее выступающий поддержал предыдущих докладчиков в их позиции по отношению к договорам и соглашениям между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Однако, по его мнению, их реализация показывает, что договор и соглашения к нему — это часто попытка субъекта Федерации получить от нее то, чего без подобных договора и соглашений получить законным путем нельзя.

В заключение выступающий отметил, что определенная часть субъектов Федерации в своих нормативных и законодательных документах допускает серьезные отклонения от Конституции Российской Федерации. По мнению С.Д.Валентея, было бы правильно законодательно закрепить, что если в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации есть нормы, противоречащие нормам Конституции РФ, то нормативные акты этих субъектов Федерации необходимо считать недействительными.

Об исторических тенденциях российской государственности и федерализме говорил писатель и общественный деятель **А.И.Солженицын.** Он начал свое выступление с проблемы россиян, не по своей воле оказавшихся после 1991 г. за границами российского государства. По его мнению, пример деголлевской Франции, которая на рубеже 50 — 60-х гг. успешно решила подобные проблемы, для России весьма поучителен.

Выделив характерные черты российской государственности (унитарность, монархия, плодотворное сожительство народов, земство), выступающий отметил, что при размерах России, численности ее населения и ее многонациональности, существенных различиях географических и экономических условий, а также слабости правосознания населения подчинение сильной центральной власти совершенно необходимо. Монархия, считает А.И.Солженицын, это та часть традиций, которая сегодня во всем мире обессмысливается и трансформируется в декоративную форму государственного устройства. Принцип монархии прежних веков изначально состоял в вере монарха в то, что он — помазанник божий, в это же верили и его подданные. Сегодня такой веры нигде в мире нет, поэтому истинная монархия ныне уже невозможна. Писатель отверг большевистский тезис о том, что дореволюционная Россия была «тюрьмой народов». Он аргументировал это тем, что в Российской империи насчитывалось более 100 народов, и ни один из них, даже самый малый, не вымер. Наоборот, численность почти всех народов выросла. Все религии и все национальные обычаи уважались и поощрялись.

Земство, по словам А.И.Солженицына, было уничтожено Лениным решительно и немедленно потому, что реальное народное самоуправление мешало большевистским приемам власти. Унитарность и центральную власть он расширил до бескрайнего тоталитаризма, но тут же «прикрыл» его формальной, якобы широчайшей демократией — безвластными советами и

якобы свободной федерацией — широчайшими правами народов вплоть до отделения, но фиктивного, а на самом деле — извращенным принципом устойчивого сожительства народов, воплотившимся в национальные автономии.

В России — многонациональной стране, самый крупный русский народ оказался раздроблен, а в ряде республик подчинен национальным меньшинствам, т.е., по сути, он лишился своей государственности. В экономическом и интеллектуальном отношениях республики, автономии стали усиленно «подпитываться» за счет славянских наций. Не составляют исключения и республики бывшего СССР.

70 лет большевистский федерализм, по мнению выступающего, был фикцией. Однако с 1991 г., года ошеломления и растерянности умов, фикция российской государственности превратилась в требовательную реальность, но развитие России пошло вразрез с ее общегосударственными интересами. Выросшие за десятки лет национальные элиты получили неограниченную власть, в том числе и над русским большинством в своих республиках. Подлинная федерация может быть построена только центростремительными силами, добровольным соединением государственных или полугосударственных образований для взаимовыгодного укрепления. Так создавались Швейцария, Соединенные Штаты Америки, федерации германских земель. Результаты такой деятельности налицо, и мы видим, как они прочны. Федерация же надуманная, искусственная, ставшая реальностью только с 1991 г., ведет к произволу и противоречиям. Был и другой вариант федерации — титовская Югославия, ее последствия печальны. Такие федерации влекут за собой расстройство государства, а затем и его развал.

Далее А.И.Солженицын выступил с критикой заключения договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. По его словам, эти договоры есть лишь форма прямой капитуляции центра перед автономиями и ущемления прав остальных областей России. Связанная десятками таких дополнительных договоров и еще сотнями подобных соглашений, Россия, по его мнению, может стать недееспособным государством.

В заключение писатель отметил, что государство, которое желает оставаться цельным, должно иметь единое установление для всех своих территорий.

Протоиерей **о.Всеволод (Чаплин)**, заведующий сектором общественных связей отдела внешних сношений Московской Патриархии, поддержал Е.С.Строева в том, что мы должны

обратиться к историческим основам нашей государственности, назвав при этом одной из главных духовную основу межэтнических, межнациональных отношений в нашей стране. И эта основа в большой мере является христианской, основой самопожертвования этносов друг для друга ради общего блага, ради мира в обществе, ради будущего страны. Если народы не жертвуют определенной частью своих интересов, своих исторических амбиций, своей исторической миссии, то мир становится очень хрупким. И история показывает нам достаточно очевидно, что больший народ должен больше жертвовать. Именно на этом была построена история того межэтнического мира в России, о котором говорил А.И.Солженицын и который действительно существовал в нашей стране до 1917 г.

В современных условиях, продолжил свое выступление о.Всеволод, необходимо помнить о том, что без самопожертвования, без взаимного сближения народов, основанного на повышенном внимании к чувствам других этносов, и особенно к чувствам национальных меньшинств, невозможно построить межэтнический и межконфессиональный мир, который сегодня практически разрушен эйфорией суверенитетов и поиска национальной самоидентификации. С другой стороны, о.Всеволод предостерег от попыток радикального возврата в прошлое и копирования зарубежного опыта, ибо это может, по его словам, привести к гражданской войне.

Выступление **Л.А.Иванченко**, председателя комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, в основном касалось деятельности Федерального Собрания. Кроме того, он затронул тему заключения договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. По мнению Л.А.Иванченко, принципы подхода к подготовке договоров с тем или иным субъектом РФ диктуются «политической ангажированностью» субъектов договорного процесса. В заключение он коснулся деятельности Правительства Российской Федерации, президентских структур и законодательных органов, которые, по его словам, очень часто действуют как лебедь, рак и щука, и призвал их к более слаженной работе.

Председатель Совета общественного объединения «Реформы — новый курс» **В.Ф.Шумейко** начал свое выступление с анализа договорных отношений в России. По его мнению, Федеративный договор, заключенный в марте 1992 г., спас Россию от распада. Правда, выступающий отметил, что это только «одна сторона медали», ибо с экономической точки

зрения Федеративный договор — это не что иное, как договор правивших в то время элит, административно-территориальных образований Российской Федерации о разделе между данными административно-территориальными единицами бывшей государственной собственности. С самого начала он готовился как дискриминационный по отношению к России. И только Конституция 1993 г., уравняв в правах все субъекты Федерации, придала развитию федеративных отношений в России новый положительный импульс.

Затем В.Ф.Шумейко поднял проблему определения статуса субъекта Федерации, положив в его основу экономический потенциал региона. Регионы, в экономическом отношении не способные себя обеспечить, не должны иметь право называться субъектами Федерации. Что касается договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, то, по словам выступающего, чем дольше и больше будет подписываться спонтанных договоров, подобных уже подписанным, тем больше будет накапливаться всевозможных противоречий. В.Ф.Шумейко призвал приостановить процесс подписания таких договоров, поскольку в нем не участвует Совет Федерации.

Профессор **В.В.Ильин** в своем выступлении подверг критике государственную политику национальных отношений Советского Союза и современной России.

Генеральный директор Института анализа и управления конфликтами и стабильностью Дипломатической академии МИД РФ профессор **Э.И.Скакунов** в своем выступлении обратил особое внимание на проблемы становления федерализма в России. По его мнению, разрешение возникающих противоречий характеризуется оторванностью от общего «цивилизованного развития».

Действительный член Академии социальных наук профессор **В.Г.Смолянский** также остановился на вопросах, связанных с подписанием договоров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которые, по его мнению, являются психологической и политической основой для сепаратизма, нарушения федеративных единства и целостности государства.

А.Е.Бусыгин, первый заместитель начальника Главного управления Президента РФ по вопросам внутренней и внешней политики государства, дал определение федерализма, который, по его мнению, есть территориальная форма демократии. Выступающий также отметил, что итогом последнего пятилетия

реформ является значительное продвижение России вперед, свидетельствующее об уходе от опасности распада. В этой связи А.Е.Бусыгин указал, что и заключаемые сегодня договоры уже положительно отличаются от первого договора, заключенного с Республикой Татарстан. Заканчивая свое выступление, он поддержал предложение по организации института, который должен заниматься проблемами развития федерализма.

На этом «круглый стол» завершил свою работу. С заключительным словом выступил **Е.С.Строев**, отметивший как положительный факт участие в заседании приверженцев самых разных точек зрения, которые тем не менее едины в стремлении всерьез заниматься проблемами федеративного устройства государства. При этом он вновь высказал пожелание изучать и учитывать отечественный опыт строительства российского государства.

С 19 по 21 июня 1996 г. в Государственном Совете Республики Татарстан проходила российско-канадская конференция «Современный федерализм: опыт и перспективы».

Вниманию читателей предлагается обзор материалов, подготовленный руководителем пресс-центра Государственного Совета Республики Татарстан Л.В.Агеевой, и рекомендации этой конференции.

СОВРЕМЕННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В работе конференции приняли участие представители Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, министерства иностранных дел Российской Федерации, министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, эксперты парламента Канады, представители высших законодательных (представительных) органов власти Татарстана и других субъектов Российской Федерации, объединенных в ассоциацию «Большая Волга», а также Башкортостана, Удмуртии, Республики Коми, ученые. Участников конференции приветствовали Президент Татарстана М.Шаймиев, Председатель Конгресса местных и региональных органов власти Европы А.Чернофф, Председатель Палаты регионов Конгресса местных и региональных органов власти Европы К.Эги, вице-консул посольства Канады в Российской Федерации К.Александр, Генеральный секретарь Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ М.Кротов, Председатель Совета Федерации Е.Строев, директор Центра Совета Европы в России Н.Топорнин, министр по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации В.Михайлов, первый заместитель председателя Российской ассоциации содействия ООН Г.Ковриженко и вице-президент Российской ассоциации изучения Канады, заведующий отделом Института США и Канады РАН С.Молочков.

С докладом «Российская Федерация: конституционные и договорные аспекты» выступил заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председатель Государственного Совета РеспубликиТатарстан **В.Н.Лихачев**. По его мнению, проблема современного федерализма стала сегодня для многих государств одной из наиболее актуальных среди тех политико-правовых и социально-экономических вопросов, которые им приходится решать. Объяснение этого феномена В.Н.Лихачев видит в ее

стратегическом влиянии на организацию и эффективное функционирование государственных институтов, обеспечение курса реформ и демократии. Нельзя не назвать и другой существенный фактор. В конце XX в. заметно возросло значение прав человека и народов, их цивилизованного соблюдения. А одним из реальных путей к этому является строительство новых или модернизация существующих федеративных отношений.

У каждого государства (унитарного, федеративного или иной формы) — своя история и свое будущее. Каждое из них уникально и выбирает собственный путь эволюции. Диалектика развития характерна и для российской государственности, имеющей свои специфику и традиции.

Новейший период становления российской государственности связан с поиском ответов на различные политические, экономические, социально-психологические, этнические и другие вопросы, многие из которых носят фундаментальный характер (например, современное толкование понятия «федерация») или, наоборот, отличаются новизной (понятие «субъекта федерации», соотношение демократии и федерализма, оптимизация параметров федеративности — автономии, участия в делах, кооперации и т.д.). Ответы на эти и другие органично связанные с ними вопросы требуют, с точки зрения выступающего, создания новой методологии их исследования, а также формирования адекватной уровню задач политической и правовой культуры. Только таким образом, очевидно, можно отличить истинную федерацию (федерацию de facto) от ее нормативной модели, от псевдофедерации. Опыт зарубежных федеративных государств это подтверждает в полной мере. И Российская Федерация постсоветского, постперестроечного времени также в этом смысле не является исключением.

Докладчик отметил также, что сегодня существует некий общественный консенсус национально-государственных и административно-территориальных образований (республик, краев, областей, автономий) по поводу конструктивных элементов федерализма. Совершенно очевидно, что речь может идти о таких его признаках, как цивилизованный, справедливый, демократический, объединительный, правовой и др., которые в совокупности могут обеспечить прогресс государства и гражданского общества. Их анализ показывает, что федерализм в России, особенно на современном этапе, выполняет не только идеологическую (духовную), но и прикладную функцию. Поэтому закономерно, что этим и иным аспектам федерализма в Конституции России уделяется самое пристальное внимание.

И дело не в том, что слово «федерация» наряду со словами «право», «конституция» является наиболее употребляемым в Основном Законе страны. Значительно важнее другое: федерализм — это четкая цель, серьезный стимул, отражающий интересы и потребности субъектов Федерации в сохранении государственного единства и целостности страны, построении такой системы федеративных отношений, а следовательно, и самого федеративного государства, в границах которого взаимосвязь и взаимодействие целого и части, центра и регионов обладали бы здравым смыслом, ценностным инвариантом, оптимумом интеграции и дезинтеграции, обеспечивая государственный баланс, опираясь на категории права и справедливости.

Подобные политико-правовая установка и ориентиры не декларативны: они имеют под собой законодательную базу. Федерализм как государственная политика, а также программа действий государства закреплен в Конституции Российской Федерации (ст. 1, 5, 11, 16 и др.) и в учредительных документах субъектов Федерации. Совершенно обоснованно, по мнению В.Н.Лихачева, соответствующие положения зафиксированы в качестве центральных и в таких важнейших документах, принятых в последнее время, как Концепция государственной национальной политики Российской Федерации и Основные положения региональной политики в Российской Федерации.

Докладчик подчеркнул, что ответственность за формирование демократического курса в сфере федеративных отношений и его практическое осуществление несут в совокупности и федеральные, и местные органы государственной власти. Наличие консенсуса по философско-концептуальным вопросам содержания современного федерализма не снимает многих вопросов материализации этого содержания, перевода нормативных установлений в практику функционирующего федерализма. Поэтому центральным, по мнению В.Н.Лихачева, здесь является ответ на вопрос о механизмах действия федерации, о ее государственно-правовой стабильности и безопасности, который не может быть решен вне ответа на другой вопрос, не менее актуальный и сложный: как в условиях российской действительности на деле осуществлять положение «единство через многообразие»?

Не проводя прямых аналогий и не сравнивая Россию и США, докладчик тем не менее подчеркнул, что есть проверенные жизнью схемы, цивилизованные обычаи и традиции, которые применимы и в нашей стране. Опыт мирового федерализма

надо изучать, анализировать и делать на этой основе выводы. В свою очередь, российская теория и практика федерализма также представляет интерес для многих государств. Об этом можно судить по работе таких крупнейших международных организаций, как ООН, ЮНЕСКО и Совет Европы.

Говоря о конкретных тенденциях в развитии Российской Федерации, докладчик отметил начавшийся процесс разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, который вызывает неоднозначную реакцию в государственных структурах России (Совет Федерации, Государственная Дума), а также в отдельных субъектах Федерации, среди политиков, экономистов, юристов. Мнения достаточно полярны: от прямого отрицания до позитивных оценок. Это и не удивительно. Построение действительной федерации, федерации нового типа, с огромной территорией и большим числом национальностей и народностей, федерации, в которой права и свободы человека гармонизированы с общепризнанными правами народов (п.2 ст.1 Устава ООН, ст.1 международных пактов об экономических, социальных и культурных правах человека и о гражданских и политических правах человека), вряд ли может быть легким делом. Значение процесса разграничения предметов ведения и полномочий станет еще более понятным, если будут увязаны друг с другом нормативная сторона оформления его статуса (как на федеральном, так и региональном уровне) как неотъемлемого элемента федеративного устройства Российской Федерации и механизм реализации этой формулы как результата встречного и согласованного движения центра и субъектов Федерации при решении конкретных (прежде всего государственно-правовых) проблем образования и функционирования федерации.

Проблема оптимизации и объемности полномочий между центром и его частями, подчеркнул в своем выступлении В.Н.Лихачев, «вечная» тема для любой федеративной структуры, любого полинационального государства. Достаточно посмотреть на развитие США, Канады, Бельгии, Австрии, Швейцарии, Германии, Индии и других государств. Так что с этой точки зрения, по мнению докладчика, Россия не является оригинальной. Особенность Российского государства состоит в том, что нахождение эффективной формулы федеративных отношений сопряжено с историей фактического сосуществования нескольких поколений народов и наций в такой государственной форме, которая была далека от идеального федерализма. Более того,

строительство федеративного российского государства осуществляется одновременно с решением ряда других, не менее важных, задач — созданием рыночной экономики, построением демократического правового государства, обеспечением примата прав и свобод человека и т.д. И тот факт, что названные проблемы взаимосвязаны, влияют друг на друга, решаются иногда с разной динамикой, но комплексно, по мнению докладчика, надо считать позитивным процессом, обеспечивающим новое качество государства и гражданского общества. Таким образом, процесс разграничения предметов ведения и полномочий, выражающий как индивидуальные, так и согласованные интересы Федерации в целом и ее составляющих частей, носит объективный характер, он опирается на кооперирование отношений центра и субъектов Федерации, вводя в государстве специфическое «разделение труда» и режим взаимной ответственности.

Рассматриваемый процесс, подчеркнул докладчик, коррелирует с другой его характеристикой — нормативно-правовым и политическим обеспечением. Российский законодатель, во-первых, ввел принцип разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами Российской Федерации и ее субъектов в правовое поле, а во-вторых, придал этому принципу качество конституционной основы федеративного устройства Российской Федерации вместе с такими фундаментальными началами, как государственная целостность, единство системы государственной власти, равноправие и самоопределение народов (ст.5, 6 Конституции РФ). Наконец, по мнению В.Н.Лихачева, нельзя не обратить внимание и на то, что в Основном Законе России определены четкие и конкретные юридические инструменты реализации этого принципа именно как основы конституционного строя Российской Федерации. Согласно п.3 ст.11 Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Включением в текст Основного Закона России ст. 71 — 78 законодатель не только установил правовые границы и нормативы разграничения предметов ведения и полномочий, но и продемонстрировал взаимодействие Конституции РФ и Федеративного договора. Инкорпорация положений последнего документа в текст Конституции РФ не явилась простым переносом договорных постулатов 1992 г. в содержание конституционных норм. Они

претерпели изменения, в результате чего можно констатировать начало некоего процесса унификации конституционного статуса субъектов Российской Федерации, что в принципе отвечает смыслу п.4 ст.5 Конституции РФ о равноправии всех субъектов Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это имело свои позитивные последствия, но нельзя закрывать глаза на то, что возникло и определенное расхождение факта и права. Политические и социально-экономические особенности субъектов Федерации не только сохранились, но и по некоторым параметрам в силу сложности современного периода формирования новой общественной системы стали более рельефными и разнообразными. В такой ситуации положительную роль, по мнению докладчика, играют двусторонние договоры по разграничению предметов ведения и полномочий между центральными и местными органами государственной власти (п.3 ст.11 Конституции РФ). Процесс их заключения сложен и многообразен, он требует особого внимания и отдельного исследования.

Дальнейшее развитие политических событий в России, реформирование федеративных отношений, стремление субъектов Российской Федерации к цивилизованному осуществлению права народов на самоопределение и равноправие в современных условиях и вытекающая из международно-правовых обязательств России (п.4 ст.15 Конституции РФ) обязанность федеральных органов обеспечить их выполнение привели к тому, отметил докладчик, что нормативный комплекс по регулированию вопросов российского федерализма стал дополняться право-установлениями законодательных органов самих субъектов Федерации и, как следствие этого, конституционно-договорной практикой федеративных взаимоотношений. Оценивая этот набирающий силу процесс возникновения новых федеративных отношений, в основе которых лежит своеобразное переплетение норм разного уровня, причем порой в чем-то расходящихся, не стоит впадать в политическую эйфорию или, наоборот, в юридический пессимизм. Если этот процесс не привел к нарушению территориальной целостности России, если сохранено общее экономическое и правовое пространство, если эти средства помогли и будут способствовать устранению недопонимания и противостояния, значит, он нужен. Возможно, необходима его корректировка, определение общих «правил игры». В этом, вне всякого сомнения, должны помочь законы, которые должны быть приняты Федеральным Собранием Российской Федерации. Среди них — законы о порядке и принципах разграничения

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ и др.

Перспективно, по мнению докладчика, обсуждение вопроса о Кодексе федеративных отношений, идея которого уже прозвучала в стенах Совета Федерации. Актуально и принятие закона о конституционных основах федеративных отношений в Российской Федерации, который мог бы составить общую часть вышеуказанного кодекса. Внимание законодателя должно быть обращено и на другие направления использования договора — в отношениях между субъектами РФ на двусторонней и многосторонней основе, а также в процессе реализации ими полномочий в сфере международных и внешнеэкономических связей и отношений.

Вступление России в Совет Европы вызовет, несомненно, договорную активность субъектов Российской Федерации как на региональном, так и на межрегиональном уровне. Это надо уже сегодня прогнозировать и откликаться органам законодательной и исполнительной власти (Федеральное Собрание, МИД, МВЭС РФ, субъекты Федерации) соответствующими инициативами и конкретной разработкой федеральных актов.

Говоря об оценке процесса разграничения предметов ведения и полномочий и его вкладе в демократизацию Российской Федерации, В.Н.Лихачев подчеркнул, что он вызывает массу вопросов. Они связаны не только с политическими, но и с экономическими, финансово-бюджетными, межнациональными и иными аспектами федерализма. Поэтому необходима глубокая интеллектуальная проработка этого нового блока проблем. Без выводов науки эффективный федерализм создать трудно. Однако уже сейчас, имея довольно большой перечень соответствующих договоров и соглашений, подвергая их анализу, можно сделать вывод о том, что включение положений о договорах в нормативные акты РФ и ее субъектов имело государственно-позитивное значение. Оно инициировало центростремительные тенденции, обеспечило гибкое взаимодействие интересов центра и субъектов Федерации, способствовало решению острейших политических вопросов.

Накопленный опыт государственного строительства с использованием договорных механизмов действия и сохранения федерации, который сегодня имеется практически во всех субъектах РФ, конечно, неоднозначен и многомерен. Но у него есть главное, с чем вынуждены считаться его оппоненты. Он позволяет

усилить государство, придать ему новое правовое качество и обеспечить проведение эффективной внутренней и внешней политики. Не случайно, многие тексты договоров содержат в качестве ориентиров цели укрепления российской государственности, единства системы государственной власти, обеспечения территориальной целостности, создания общего экономического пространства и т.п., но они не довлеют над другими целями, которые выражают индивидуальные запросы и потребности самого субъекта Федерации.

Субъекту РФ (или региону) приобретенный опыт дает возможность чувствовать себя государственно значимым, важнейшим компонентом общегосударственного механизма, в границах которого специфические этнополитические, географические, экономические, конфессиональные и иные особенности не только учтены в общей форме, но и государственно конкретизированы. Наглядный тому пример — договор с Калининградской областью, в преамбуле которого прямо говорится об учете специфического географического положения данной области, ее значении для национальных интересов Российской Федерации. В другом договоре — с Ростовской областью — также звучит этот мотив. В договоре с Санкт-Петербургом появляется и другой критерий — культурно-исторические особенности города федерального значения.

Тем самым на различных уровнях в разнообразной форме в конечном счете достигается состояние государственно-правовой удовлетворенности и даже комфортности, уважения и сотрудничества, а также ответственности субъектов Федерации за прогрессивное развитие той страны, частью которой они являются. К сожалению, отметил докладчик, мало кто обращает внимание именно на эту сторону договорного процесса. Для государств, в которых идет процесс становления демократии, это имеет большое значение в деле формирования собственного авторитета как внутри страны, так и за ее пределами. Эти слова не надо воспринимать как упрек тем субъектам РФ, которые подобных договоров с федеральными органами не имеют. Во-первых, они — участники Федеративного договора, во-вторых, выход на уровень двусторонних связей и отношений с органами государственной власти для них не закрыт. Вопрос — в практической целесообразности, в их желании и способности выполнять соответствующие обязательства. С этой точки зрения, к сожалению, проблема дифференциации государственно-правового, экономического, научно-технического и иного потенциала субъектов Федерации еще долгое время будет

сохраняться. Но адекватно ей будет возрастать актуальность не правового (это уже сделано в виде конституционных предпосылок), а фактического выравнивания статуса субъектов Федерации. И здесь, как не парадоксально это звучит, роль договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, выступающих в качестве инструмента синхронизации развития субъектов Федерации может повышаться. Автоматически возрастет и значение федерального центра, который преодолевая «эгоизм» территорий, станет равным партнером любому субъекту Федерации.

Далее В.Н.Лихачев отметил, что Конституция РФ как идеологическое средство отражает динамику общественных процессов, но не всегда адекватно. В этой ситуации договорная форма обладает солидным аксиологическим потенциалом. Этот вывод, по мнению докладчика, правомерно применять к разным обстоятельствам, которые сопровождают формирование российского федерализма. Так, в одних случаях договор еще раз констатирует уже известное, например, то, что данная республика, область или автономное образование — субъект Российской Федерации. Этот позитивный момент усиливается тем, что в соглашении дается правовая конкретизация или детализация статуса региона. Но нельзя пройти мимо другой группы договоров, в которой доминирующей является не конкретизация статуса, а его выработка, закрепление через процедуру признания, и только после этого — детализация структуры отношений посредством механизма разграничения полномочий государственных органов. Такие примеры немногочисленны. Следует сказать, что договор, который становится актом сближения позиций двух сторон, согласования и сбалансирования их интересов обладает по сравнению с первой группой соглашений своими, «персонифицированными», чертами. Эти особенности — политические и юридические — являются следствием действия несколько иных причин и факторов, которые детерминируют сам факт появления именно такого, а не другого, типа договоров и, следовательно, определяют количественные и качественные параметры его содержания. Этот причинно-следственный комплекс действовал и действует в Республике Татарстан.

Логика переговоров, обоюдная воля, готовность идти на компромиссы привели к известному сегодня договору между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. У него много особенностей, но есть главная. Речь идет о той части преамбулы, в которой устанавливается специфический статус

Татарстана как государства, объединенного с Российской Федерацией Конституцией РФ, Конституцией Республики Татарстан, Договором о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан, а также участвующего в международных и внешнеполитических отношениях. Поиск этой формулы, так же как и других нормативов, был напряженным, но в нем проявился существенный элемент новизны и творчества. По существу, результативность этого процесса вышла за рамки двусторонних отношений. Был создан некий прецедент формирования федерации нового типа как встречное движение снизу и сверху, стремление определить параметры цивилизованности союзного государства. Конечно, как первый опыт, этот договор не может не иметь противоречий. Но он доказал, что реформаторский потенциал России достаточно велик. Толчок, который был дан российско-татарстанскими договоренностями развитию идеи федерализма на принципах права и справедливости, конкретному процессу строительства федерации, имеет и свои долгосрочные последствия для решения аналогичных государственно-правовых проблем не только в самой России (чеченский конфликт), но и в ряде зарубежных государств. Этот опыт показал, что Конституция России и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами власти Российской Федерации и ее субъектов не являются антагонистичными, наоборот, в своем взаимодействии они обладают большим творческим потенциалом.

В заключение В.Н.Лихачев отметил, что в рамках правовой системы России формируется новая отрасль — федеративное право. Ее появление — добрый знак того, что российская государственность живет в режиме реформирования. Каковы будут итоги этого процесса — зависит от нас.

Р.М.Цаголов, заместитель министра по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации, в своем докладе говорил о характере российских реформ и методах их осуществления. По его мнению, российскому обществу присущ синдром революционного сознания, поэтому реформы осуществляются по-революционному. А революция чаще всего — это разрушение. На таком фоне общество раскалывается на «наших» и «ненаших». Между тем настоящая демократия — это прежде всего сильное государство, стоящее на страже прав и свобод человека. Следовательно, надо укреплять государство, реформируя его с учетом интересов общества,

не допускать ослабления его авторитета. Особенно это важно для России, для которой во все времена идея государственности, державности имела не только политическое, но и духовно-нравственное значение. Благодаря этому она сумела стать великой державой. Современная Россия пошла по американскому пути разделения полномочий между ветвями государственной власти, но осуществила это тоже революционным путем, поляризовав ветви власти, нарушив их баланс. Любые реформы, если они не затрагивают патриотических чувств людей, по мнению выступающего, теряют перспективы своего материального воплощения. Реформы должны быть близки и понятны людям. Необходимо предусмотреть меры укрепления державного патриотизма и на этой основе — российской федеративной государственности.

Своеобразие российского федерализма, отметил Р.М.Цаголов, в отличие, например, от американского или германского, состоит в том, что он имеет два измерения: субъектное и национальное. Совершенно очевидно, что в такой многонациональной стране, как Россия, второе измерение не менее важно, чем первое. Разумеется, совершенствование федерализма не может ограничиваться только национальным аспектом. Огромное значение для укрепления государства имеют государственно-правовые, экономические, бюджетные и другие основы федерализма.

Далее, говоря о координации Миннацем России деятельности федеральных органов исполнительной власти при подготовке к подписанию проектов договоров и межправительственных соглашений, Р.М.Цаголов указал, что министерство часто сталкивается, пожалуй, с самой болезненной чертой российского федерализма — игнорированием в конституциях и уставах субъектов Федерации норм федеральной Конституции. Острота этой политической коллизии в национально-территориальных образованиях (республики, автономные округа) нередко преломляется сквозь призму максимальной политической суверенизации, а в территориальных образованиях (края, области) — максимальной экономической суверенизации. В поисках выхода из сложившейся ситуации следует иметь в виду, что, по сути, многие противоречия с нормами Конституции РФ могут быть сняты положениями договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Все это говорит о необходимости не только развития федеральной законодательной базы, но и проявления особого внимания к законодательной деятельности субъектов Федерации.

Это должно быть вызвано стремлением поддержать, а не «подавить» законотворчество на местах, которое предполагает регулирование конкретных вопросов жизни регионов, недоступное для федерального законодателя. Что же касается конституционной возможности законотворчества, предоставленной субъектам Федерации, подчеркнул докладчик, то она накладывает на них определенную ответственность.

В заключение Р.М.Цаголов сказал, что для становления и развития федерализма в России необходимы широкое обобщение накопленного опыта, анализ эффективности действия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с субъектами Федерации. Это позволит шаг за шагом идти к формированию подлинного федерализма с учетом особенностей многонациональной России.

А.И.Сухарев, директор НИИ регионологии при Мордовском государственном университете, посвятил свое выступление многообразию механизмов реализации федерализма в современной России. Сегодня, по его мнению, убеждать в том, что Россию нужно строить как федеративное государство, вряд ли необходимо. На местах, в органах законодательной (представительной), исполнительной власти, ощущается «голод» на эффективные механизмы развития федеративных отношений. Такими механизмами богата Республика Татарстан и многие другие субъекты Федерации. Но, к сожалению, в обобщении, научной пропаганде эти механизмы остаются непроясненными.

Разграничение полномочий стало панацеей. Пройдут год-два — и все субъекты Федерации будут иметь договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Но ведь это не решает проблему в принципе. Договоры преимущественно носят декларативный характер — это протоколы о принципиальных намерениях сторон. Более конкретными являются соглашения. В этих документах нет механизмов решения проблем по предметам совместного ведения федерального центра и субъектов РФ. Вряд ли разграничение позволит идти вперед, когда ни один субъект Федерации не может обойтись без консолидированного бюджета, без аккумулирования инвестиций. Одним из таких механизмов, с точки зрения А.И.Сухарева, является разработка федеральных программ развития отдельных субъектов Федерации на достаточно длительную перспективу. Примеры уже есть. В конце декабря 1995 г. Правительство России утвердило Федеральную программу экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996 — 2000 годы. Идеология этого документа состоит в том, что по предметам

федерального ведения и по предметам совместного ведения правительства России и Мордовии объединяют свои усилия. В договоре нет предметов ведения, которые находятся в исключительной компетенции самой Мордовии. По мнению выступающего, в ближайшие годы у каждого субъекта РФ должна быть федеральная программа развития. На какую перспективу — это уже вопрос договаривающихся сторон. И разграничение предметов ведения и полномочий, и объединение усилий должны быть ориентированы на то, чтобы поднять ответственность субъектов Федерации за комплексное развитие территорий.

Докладчик не согласился с мнением о том, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий — это сепаратизм.

В заключение А.И.Сухарев отметил, что сегодня, не ослабляя внимания к теории, нужно обратить особое внимание на практические шаги по отработке и развитию механизмов реализации федерализма.

«Экономическая интеграция и развитие федерализма в поволжском регионе» — тема доклада **В.С.Родионова**, исполнительного директора ассоциации «Большая Волга». Расширение прав субъектов Федерации, отметил он, сопровождается повышением ответственности региональных органов власти за уровень социально-экономического развития территорий. В условиях становления федерализма при отказе от жесткой единой плановой системы, с одной стороны, развивается инициатива, с другой — наблюдается некоторая экономическая автономизация. В то же время современное производство требует широких экономических связей, единого экономического пространства. И очень важно, чтобы правовое поле было адекватно требованиям развития экономики, чтобы нормативно-правовые акты федерального и региональных уровней сочетались между собой. Только в этом случае, по мнению В.С.Родионова, экономическая интеграция будет укреплять государство, а мощное государство, в свою очередь, поможет регионам решать задачи местного уровня.

При этом, разумеется, региональная экономическая интеграция не посягает на федерализм и тем более ей не по пути с пресловутой губернизацией. Развитие должно идти естественно, через экономическую целесообразность, а не по пути уравниловки.

Комитет по законотворчеству ассоциации «Большая Волга» дважды — в Саратове и Волгограде — рассматривал проблемы развития федерализма. Его делегация посетила Канаду, где

познакомилась с деятельностью парламентариев на федеральном и провинциальном уровнях. По мнению докладчика, России приемлем их демократический принцип управления обществом: власть должна иметь возможность управлять, а оппозиция — быть услышанной.

Россия пережила начало реформ. Теперь пришла пора регионального и межрегионального сотрудничества, укрепления экономических связей. Ряд программных направлений социально-экономического развития требует экономической интеграции. Совет ассоциации определил в качестве приоритетных следующие: экологию волжского бассейна, развитие энергетики, производство продовольствия и промышленную политику. Для практического взаимодействия образованы четыре отраслевых комитета. Кроме того, созданы функциональные комитеты по бюджетной и налоговой политике, внешнеэкономической деятельности, поддержке и развитию малого бизнеса. Проблемные вопросы рассматриваются комитетом глав администраций. Все это позволило, считает В.С.Родионов, избежать сепаратизма в Поволжье. Экономика здесь, несмотря на глобальный кризис оборонных отраслей и засуху, имела меньшие темпы спада, чем в других местах.

Поволжье вплотную подошло к реализации межрегиональной экологической программы «Возрождение Волги». На 15 % она будет финансироваться из федерального бюджета, остальная часть — из бюджетов регионов. Потребуется принятие пакета законодательных и нормативных актов регионального уровня.

Подготовлены по заданию ассоциации концепции социально-экономического развития АПК и развития энергетики Поволжья. Совместно прорабатываются вопросы единой тарифной политики, энергосбережения, использования нетрадиционных источников энергии. Подготовлен проект концепции сохранения, преобразования и развития промышленного потенциала регионов «Большой Волги» при переходе к рыночным отношениям. Образован банковский союз «Большая Волга». Идет подготовка к межрегиональному инвестиционному займу под гарантии региональных бюджетов.

О правовом обеспечении федерализма говорил председатель подкомитета Государственной Думы по развитию федеративных отношений **В.Н.Лысенко**. По его мнению, несмотря на то, что Конституция РФ закрепила принципы и основы федеративного устройства российского государства, их реализация идет медленно, встречает серьезные трудности как объективного, так и субъективного характера. Объективные факторы — это

прежде всего сложнейшая экономическая ситуация практически во всех регионах страны, субъективные — отсутствие федерального законодательства, призванного обеспечить реализацию положений Конституции РФ и др. Пятая Государственная Дума за два года своей работы так и не смогла принять базовые федеральные законы ни по статусу субъекта РФ, ни по разграничению предметов ведения и полномочий, ни по общим принципам организации государственной власти. Причин здесь много, и главная, по мнению В.Н.Лысенко, серьезные различия интересов между субъектами Федерации (а чаще всего между региональными элитами), между федеральным центром и субъектами РФ и даже между различными ветвями власти.

Наряду с позитивными чертами договорный процесс имеет и серьезные недостатки, а именно: несоответствие целого ряда положений договоров Конституции РФ; договоры предоставляют дополнительные права, льготы и преимущества субъектам-«подписантам», что ставит субъекты Федерации в неравное положение, а это противоречит принципу равноправия субъектов Федерации, закрепленному в Конституции РФ.

В.Н.Лысенко считает, что в переходный период от унитарного к федеративному государству в России неизбежно будут сосуществовать законодательное и договорное разграничение предметов ведения и полномочий. Отсюда задача законодателя — постараться в максимально короткие сроки создать законодательную систему разграничения предметов ведения и полномочий, опирающуюся в том числе на опыт договорных отношений. Необходимо также максимально «цивилизовать» договорные отношения, поставить их в конституционные и законодательные рамки, не позволяющие усиливаться сепаратистским тенденциям, дальнейшей экономической дифференциации субъектов Федерации, расцвету «теневых» механизмов перераспределения национального дохода между различными регионами страны.

Осознавая, что резкие шаги могут привести к осложнению ситуации в целом ряде субъектов РФ, В.Н.Лысенко выступил за эволюционный путь корректировки договорных отношений. В настоящее время в Государственной Думе подготовлен новый проект закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Его центральной частью является упорядочение законодательного и договорного процессов разграничения предметов ведения и полномочий

при обеспечении приоритета законодательного обеспечения. Для придания договорам юридической силы, равноценной законам, проект предусматривает утверждение договоров законом субъекта РФ и постановлением Совета Федерации. Подписанные ранее договоры должны пройти мягкую согласительную процедуру приведения в соответствие с федеральной Конституцией и законодательством и быть утверждены Советом Федерации.

В заключение В.Н.Лысенко отметил, что сегодня не стоит вопрос: быть или не быть договору? Договору быть, но он должен соответствовать Конституции Российской Федерации.

Далее конференция продолжила свою работу на секционных заседаниях.

На заседании первой секции «Развитие федерализма в России: проблемы и перспективы» обсуждались общетеоретические проблемы федерализма, в частности правовые (**Ш.Ш.Ягудин**, начальник правового управления Государственного Совета Республики Татарстан), симметричного и асимметричного федерализма (**И.Р.Тагиров**, академик АН Республики Татарстан; **Р.С.Хакимов**, государственный советник при Президенте Республики Татарстан; **Н.Ридделл**, бывший заместитель министра иностранных дел провинции Квебек), соотношения федерализма и демократии (**Я.Г.Абдуллин**). О местном самоуправлении в условиях федерализма говорил председатель комиссии по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и внешних связей Государственного Совета Республики Татарстан **В.Б.Паймухин**. Этническим теориям и практике федерализма было посвящено выступление **А.В. Фокина**, заведующего сектором межнациональных отношений аппарата Президента Республики Татарстан. **М.Л.Тузов**, заведующий отделом политологии Института социально-экономических и правовых наук АН Республики Татарстан, затронул идеологические аспекты реформ и проблемы государственного устройства. О назначении Совета Федерации в процессе государственного строительства говорила **З.Б.Нигматуллина**, начальник отдела государственного и международного права правового управления аппарата Совета Федерации.

На заседании второй секции «Разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» выступил **А.Г.Хасанов**, председатель законодательной палаты Государственного Собрания Республики Башкортостан, рассказавший о развитии отношений Республики Башкорто-

стан с федеральным центром и субъектами Федерации. Выступление **В.А.Горелышева**, начальника отдела Департамента по связям с субъектами Российской Федерации МИД России, было посвящено международным и внешнеэкономическим связям субъектов Федерации, а также некоторым аспектам совершенствования механизма координации зарубежных связей регионов России. Доцент Казанского финансово-экономического института **Л.С.Тронова** говорила о концепции международной политики Республики Татарстан и проблемах взаимоотношений и сотрудничества с Российской Федерацией.

На заседании третьей секции «Бюджетный федерализм в России и зарубежных странах» обсуждались проблемы перераспределения федеральных налогов по уровням бюджетной системы (**Н.М.Сабитова**, заведующая кафедрой финансов Казанского финансово-экономического института), бюджетного централизма и возможности переноса основной части расходов в регионы с передачей им права определения регулирующих источников доходов (**Д.Н.Нагуманов**, министр финансов Республики Татарстан), совершенствования межбюджетных отношений на принципах бюджетного федерализма (**А.Г.Игудин**, заведующий сектором бюджета и финансов регионов НИИ финансового института Минфина России). С канадским опытом бюджетного федерализма участников конференции познакомил **А.Блейкни**, экс-премьер провинции Саскачеван. **Н.М.Мухетдинова**, советник экономического отдела аналитического управления аппарата Совета Федерации, рассказала о плановой законодательной работе Совета Федерации и назвала основные приоритеты его деятельности.

Вниманию читателей предлагается также выступление Председателя Государственного Собрания Республики Мордовия В.А.Кечкина. По мнению редакции, идея, высказанная в нем, весьма оригинальна и позитивна в плане выработки механизмов реализации федерализма.

На современном этапе развития российского общества, на наш взгляд, принципиальное значение приобретает правильный выбор механизмов реализации федерализма. В последнее время все большей популярностью пользуется идея разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. На практике, к сожалению, нередко оказывается, что этот процесс осуществляется стихийно, механически, а значит, нерационально. В Республике Мордовия акцент делается на объединение потенциала конституционных полномочий федерального центра и субъектов Федерации, т.е. «вертикальную» интеграцию, и объединение потенциала и полномочий самих субъектов Федерации, т.е. «горизонтальную» интеграцию. Таким образом, главным принципом построения отношений между федеральным центром и республикой является принцип «через разграничение предметов ведения и полномочий к объединению усилий для укрепления Федерации и улучшения благосостояния всех ее народов».

Важнейшим итогом поиска механизмов реализации федерализма в республике, на наш взгляд, является Федеральная программа экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996 — 2000 годы. Эта программа является результатом взаимодействия органов государственной власти федерального центра и республики, профессиональной работы ученых и специалистов. Разработчики документа — НИИ регионологии при Мордовском университете и Министерство экономики Республики Мордовия. Основанием для создания такой программы послужили указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 1992 г. «О неотложных мерах по государственной поддержке социально-экономического развития Мордовской ССР», поручения Президента и Председателя Правительства Российской Федерации. Фундаментальная основа программы — положения Конституции Российской Федерации, Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов Федерации, законов Российской Федерации.

В Федеральную программу развития Республики Мордовия включены проекты, реализация которых позволит решить на территории республики проблемы, которые относятся к предметам

ведения Российской Федерации или к предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Мордовия как субъекта Российской Федерации. В программу входит 60 проектов, в каждом из которых при опоре на сочетание интересов России и Мордовии явно выражен приоритет российских государственных нужд. Отдавая приоритет общероссийским предметам ведения и интересам, Правительство Мордовии рассчитывает, во-первых, на заинтересованность Правительства Российской Федерации в инвестировании проектов, ориентированных на удовлетворение государственных нужд, во-вторых, на участие республики в решении российских задач, которое будет способствовать развитию производственного и интеллектуального потенциала Мордовии.

Основной целью программы является повышение уровня жизни населения республики на основе структурной перестройки и социальной переориентации ее экономики в условиях перехода к рыночным отношениям, превращения региона в экономически и социально развитое звено народно-хозяйственного комплекса страны путем реализации на территории Мордовии приоритетных для Российской Федерации направлений развития. Для достижения этой цели в программе предусматриваются: стабилизация и придание устойчивости развитию экономики республики, модернизация существующих и развитие новых отраслей промышленности, решение проблем занятости населения; уточнение места и роли Республики Мордовия в общефедеральном (российском) разделении труда с учетом закономерностей перехода к рыночной экономике; эффективное использование выгодного транспортно-географического положения республики в формирующемся рыночном пространстве; усиление интеграции хозяйственного комплекса республики с регионами Российской Федерации и СНГ в новом рыночном экономическом пространстве в целях более полного обеспечения ее потребностей в сырье и материалах, топливе, электроэнергии, а также социально значимых товарах и услугах; расширенное воспроизводство и эффективное использование экономического, научного и кадрового потенциала, в том числе создание условий для снижения безработицы до среднего уровня по России; разведка полезных ископаемых и рациональное использование природных ресурсов, повышение экологической безопасности; решение национально-культурных проблем населения республики и мордовского этноса в России; создание современной социальной инфраструктуры; формирование институтов рыночной инфраструктуры; развитие экспортного потенциала и внешнеэкономи-

ческой деятельности; мобилизация финансовых, кредитных и других видов ресурсов на реализацию приоритетных федеральных направлений, преодоление территориального и структурного кризиса в народном хозяйстве; обеспечение взаимной увязки интересов Российской Федерации и Мордовии, отечественных и иностранных инвесторов, создание условий для зарубежных инвестиций.

Решение перечисленных задач требует проведения экономических реформ, оказания организационно-правовой и финансовой поддержки республике со стороны федерального центра и расширения ее полномочий в нормативном регулировании экономического развития, широкой интеграции республики с экономикой других регионов России, ее выхода на мировой рынок.

Направления и проекты отбирались для программной разработки и реализации с учетом их существенной значимости для реализации структурных изменений и повышения эффективности развития отраслей экономики России. Приоритетными направлениями структурной политики являются технологическая модернизация российской экономики, укрепление национальной промышленной инфраструктуры, развитие экспорта, особенно наукоемкой продукции. Конечными результатами реализации программы должны стать стабилизация и структурная реконструкция народно-хозяйственного комплекса республики в соответствии с запросами общероссийского рынка, преодоление безработицы и выравнивание жизненного уровня населения со среднероссийскими показателями. Достижение намеченного, по нашему мнению, возможно только при создании эффективного организационно-экономического механизма управления программой.

Основой экономического механизма управления программой является региональная консолидация многоканального финансирования каждого проекта. Иностранные инвесторы принимают участие в финансировании проектов республиканской программы на основе долевого участия. Источником финансирования отдельных проектов программы могут являться целевые кредиты банков, предоставляемые под государственные гарантии. В рамках Федеральной программы развития Мордовии государственные органы Российской Федерации окажут всестороннюю поддержку финансово-промышленным группам.

Принятие Федеральной программы и ее реализация предусматривают радикальное изменение управления народнохозяйственным комплексом республики. В сущности, формируется новая структура управления народным хозяйством. Ее новизна

и даже оригинальность состоит, на наш взгляд, в следующем. Во-первых, главные сферы экономики и социальной жизни становятся объектами совместного государственного регулирования. Это означает, что Федеральная программа становится базой взаимодействия. Таким образом, Республика Мордовия пойдет путем не усиления разграничения предметов ведения и полномочий с федеральным центром, а интеграции капиталов, организационно-экономических механизмов и, если потребуется, нормативных актов для получения обоюдовыгодного результата. Во-вторых, органы государственной власти Республики Мордовия как никогда раньше добровольно принимают на себя ответственность за развитие отраслей и предприятий народного хозяйства всех форм собственности. Это принципиально важно для прекращения деления предприятий на «свои» и «чужие». Республика, ее органы государственной власти объективно заинтересованы в том, чтобы все звенья народного хозяйства работали устойчиво и эффективно. В-третьих, руководство республики видит аналогичное конструктивное заинтересованное отношение к республике и со стороны работающих на территории республики структур федеральных органов исполнительной власти и управления.

Принимая Федеральную программу социально-экономического развития Республики Мордовия на 1996 — 2000 годы, Правительство республики явилось пионером в выработке конкретных механизмов реализации федерализма. Предложения программы поддержаны в Правительстве Российской Федерации, высоко оценены В.С.Черномырдиным.

Основные принципы взаимодействия, направленные на объединение усилий федерального центра и субъектов Федерации, нашли отражение и в указе Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

РЕКОМЕНДАЦИИ

российской-канадской конференции «Современный федерализм: опыт и перспективы»

Участники состоявшейся 19 — 21 июня 1996 г. в городе Казани российско-канадской конференции «Современный федерализм: опыт и перспективы» отмечают, что роль и значение федерализма как основы развития демократии, инструмента поиска политических решений в конфликтных ситуациях, возникших в последние годы, неуклонно возрастают, получают новый импульс в виде развития процессов федерализации в различных государствах.

Проблема современного федерализма стала для многих государств одной из наиболее актуальных среди тех политико-правовых и социально-экономических вопросов, которые им приходится осваивать, познавать и решать. Объяснение этого феномена — в его огромном, стратегическом влиянии на организацию и функционирование государственных институтов, их эффективность и безопасность, обеспечение курса реформ и демократий.

Федерализм в России и Канаде обеспечивает естественные права и интересы граждан и народов, его характер (суть) предопределен историческими особенностями, политическими и экономическими реалиями.

Реальное разнообразие субъектов приводит к асимметричности федеративных отношений и предполагает их урегулирование конституционно-договорными средствами с целью децентрализации, демократизации власти, расширения властных полномочий регионов (субъектов) и повышения их ответственности перед населением.

Модель Татарстана в формировании федеративных отношений может в целом послужить примером развития федерализма для федеративных государств мира, в том числе Канады и России. Эта модель показывает возможность и необходимость мирного политико-правового разрешения конфликтных ситуаций, связанных с решением сложных задач и в области самоопределения народов, и сохранения территориальной целостности государства, и выравнивания уровней развития всех субъектов Федерации.

Практика становления федерализма в Канаде и России выработала разнообразные варианты формирования федеративных отношений, нашедших оформление в учредительных документах этих государств и, в частности, в Конституциях

Российской Федерации и Канады, конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономных округов Российской Федерации, конституциях провинций Канады, а также в широкой договорной практике.

Конференция отмечает как положительный пример факт принятия Концепции государственной национальной политики Российской Федерации и Основных положений региональной политики в Российской Федерации. Она считает, что ответственность за их реализацию несут как федеральные органы, так и органы власти субъектов.

Конференция высоко оценивает опыт российско-канадского сотрудничества по проблемам исследования теории и практики федерализма, особенно соотношения федерализма и демократии, разграничения компетенции и ответственности, выявления новых механизмов, соответствующих вновь возникающим ситуациям, и считает необходимым продолжить это сотрудничество. Учитывая, что в настоящее время и в Канаде, и в России эти вопросы имеют огромный политический и общественный резонанс, это сотрудничество может стать еще более многомерным как на федеральном, так и на региональном уровне. Такое сотрудничество между двумя странами могло бы развиваться на базе все более широкого вовлечения в этот процесс субъектов, образующих федерации, наряду со структурами федерального уровня.

Конференция считает, что для динамичного развития федеративных отношений в мировом сообществе, в России и Канаде, в частности, необходимо:

— продолжить международное и российско-канадское, в частности, сотрудничество в области изучения, обмена опытом федеративного строительства;

— просить авторитетные международные организации ООН, Совета Европы изучить и обобщить практику федеративного строительства в различных странах, происходящие в них существенные структурные и качественные изменения;

— считать приоритетным направлением развития федерализма в современных условиях обеспечение конституционно-правовыми методами реального разнообразия федеративных отношений, формирующихся в направлении их асимметричности;

— повышать значимость договорных отношений в системе федерализма с учетом особенностей и специфики субъектов Федерации;

— считать, что позитивный результат при разрешении конфликтных ситуаций возможен только при руководстве сторонами принципом ненасилия;

— разрешать любые спорные вопросы политического, этнического характера при полном и приоритетном соблюдении общепризнанных прав человека и гражданина;

— уделять необходимое внимание запросам и нуждам национально-культурных сообществ, малочисленных коренных народов и национальных меньшинств в федеративных государствах;

— Федеральному Собранию Российской Федерации, законодательным (представительным) органам власти субъектов Федерации разработать общефедеральный и региональный блоки законодательства по вопросам развития федеративных отношений, и прежде всего в сфере реализации совместных полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации, заключения договоров;

— считать целесообразным создание в структуре Российской академии наук института проблем федерализма;

— парламентам Российской Федерации и ее субъектов совместно с научными учреждениями, отраслевыми исполнительными ведомствами разработать концепцию становления новой отрасли права — федеративного права;

— на основе новых научно-правовых разработок субъектам законодательной инициативы рассмотреть вопрос о возможности внесения дополнений и изменений в Конституцию Российской Федерации;

— Правительству Российской Федерации совместно с палатами Федерального Собрания, с органами власти субъектов Федерации разработать механизм разграничения сферы финансирования и системы налоговых и иных поступлений в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты с одновременным закреплением ответственности за финансирование различных видов государственных расходов.

Вниманию читателей предлагается политико-научный комментарий к рекомендациям российско-канадской конференции «Современный федерализм: опыт и перспективы», подготовленный членом редакционной комиссии, начальником отдела проблем федерализма Аппарата Совета Федерации, доктором юридических наук Л.Ф.Болтенковой.

Работая над проектом рекомендаций, редакционная комиссия сочла необходимым отразить в нем возрастающее значение федерализма в общемировой практике государственного строительства, политических процессах, при разрешении разного рода конфликтных ситуаций, реализации права народов на самоопределение и удовлетворение законных интересов национальных меньшинств. Все это вместе взятое означает развитие демократии в самом широком смысле этой политико-философской категории. Не случайно сторонники федерализма считают, что в федеративной системе всегда остается место для общественных дебатов, что **федерализм — это не только и не столько объединение существующих государств-наций, сколько полное преобразование общества, основ общественной жизни государства, выбравшего для себя федеративную форму устройства.** И только в более узком смысле федерализм представляет собой принцип организации элементов политической системы сверху донизу.

Бесспорно, что в многонациональном государстве демократия может проявляться более полно только при федеративном устройстве. Никто, видимо, не станет отрицать и того, что демократизация — это признание различий, а централизация — их устранение. Для многонационального государства характерно и закономерно «состязание» этих двух начал, но в целях обеспечения равновесия централизм не должен выходить за пределы разумного. Он нужен настолько, насколько требуется сохранить, сделать устойчивой опору государственности. Как правило, данная задача осуществляется через распределение полномочий и предметов ведения. Но этот вопрос касается уже отдельных аспектов федерализма. В контексте же рассуждений о сочетании федерализма и демократии следует отметить, что демократия опирается на такую процедуру выработки и принятия решений, при которой во главу угла ставится право индивида (человека или субъекта федеративных отношений) отличаться от других. Таково сейчас общепринятое понимание демократических процедур. Демократическим, исходя из этого, признается такое решение, которое не определяется заранее, а принимается гласно в результате обсуждения.

Все это имеет непосредственное отношение к федерализму, к судьбе человека, народов. Вот почему два первых абзаца рекомендаций отражают мысль о сочетании федерализма с демократией, безопасностью государств, правами человека и народов. В этом смысле федерализм действительно будет оказывать «стратегическое влияние на организацию и функционирование государственных институтов».

Далее (абзац 3) закрепляется положение о характере российско-канадского федерализма: он «предопределен историческими особенностями, политическими и экономическими реалиями». Собственно говоря, в любом федеративном государстве история и современные реалии отражаются на характере федерализма, а последний, в свою очередь, влияет на реальную действительность. Однако, поскольку конференция проходила под эгидой России и Канады, нецелесообразно по всем рассматриваемым аспектам федерализма выходить за рамки этих государств.

Российский и канадский федерализм роднят некоторые характеристики. Прежде всего необходимо отметить, что федеративное устройство в этих странах формировалось и развивается на фоне и с учетом многонационального состава населения. Уже одно это отличает российско-канадский федерализм от федерализма ряда других государств. Канада населена англо-канадцами (48%), франко-канадцами (31%), немцами (5%) и украинцами (3%). Коренное население — индейцы и эскимосы. Приводить данные по национальному составу населения России, видимо, нет необходимости. В многонациональном государстве национально-территориальный (языковой, этнический) фактор оказывает существенное влияние на характер федерализма. Именно с этой точки зрения Америка — не образец для России. В данном случае для нее более интересен опыт Канады и Бельгиии, а для них — опыт России.

Если федеративное устройство Канады формировалось в условиях установления и закрепления политической независимости от Великобритании, то Россия — исконно суверенное государство с меняющимися в зависимости от исторических обстоятельств характеристиками государственного устройства. На них большое влияние оказывали факторы расширения территории и методы освоения новых территорий. В таких условиях и происходило взаимодействие, переплетение черт унитаризма и федерализма буквально на всем протяжении российской истории, вплоть до новейшей. Унитаризм, как правило, играл превалирующую роль, но федерализм, его отдельные элементы всегда использовались как инструмент «собирания» земель,

формирования государства, как метод управления «окраинами». Канада же выступила в качестве суверенного государства лишь в 1919 г. при подписании Версальского договора. Ее статус в отношении Британской империи был определен в «Декларации Бальфура» 1926 г., когда Канада получила право вести переговоры и подписывать политические и торговые договоры с иностранными государствами. По Вестминстерскому статуту 1931 г. Канада получила автономию в вопросах законодательства. С 1949 г. все изменения в Конституции Канады, касающиеся юрисдикции правительства, не подлежали утверждению английским парламентом. Конституцией Канады служит Акт о Британской Северной Америке 1867 г. с изменениями и дополнениями (иначе он называется Акт о Союзе Канады, Новой Шотландии и Нового Брансуика, об их управлении и о связанных с этим предметах).

Таким образом, Канада определяется как федеративное государство, но канадский федерализм, по акту 1867 г., весьма ограничен. Скорее видны его формальные признаки: договоренность, распределение полномочий, фактически же власть централизована. Раздел VI Акта, устанавливающий распределение законодательной власти государства, наделяет «центр» исключительно широкими, по существу неограниченными, полномочиями в этой области, отводя провинциям незначительные права. «Центр» может отменить любой акт провинции, независимо от того, превысила легислатура провинции свою власть или нет, нарушила закон или действовала в соответствии с ним.

Вкратце показав, что объединяет и разнит Россию и Канаду, перейдем к другим положениям рекомендаций.

Одной из реалий российско-канадского федерализма является разнообразие субъектов федерации. Данный факт — следствие исторического развития, а не кабинетной выдумки ученых или политиков. Разнообразие субъектов федерации — явление не формальное. Оно влечет и некоторые различия статуса одних субъектов федерации в сравнении с другими, а значит, федеративные отношения следует считать асимметричными. Насколько это согласуется с принципом равноправия субъектов Федерации? Уже сейчас можно отметить, что некоторые несоответствия между формально провозглашенным принципом их равноправия и практически существующей асимметричностью федеративных отношений имеются. По этой причине (поскольку есть и другие) федеративные отношения приходится развивать конституционно-договорными средствами, а не только конституционными. Конституция относительно статична, договоры

динамичны. Конечно, путем договоров проще разрешать возникающие противоречия в сфере федеративных отношений. Однако в данном процессе, как и в любых других, необходимо знать пределы разумного и следовать конституционным принципам. При соблюдении этих условий можно двигаться к децентрализации власти, расширению властных полномочий субъектов федерации, повышению их ответственности перед населением. Именно это имелось в виду, когда формулировался абзац 4 рекомендаций.

Абзац 5 рекомендаций посвящен модели федеративных отношений, сложившейся между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Татарстан. Эта модель базируется на Конституциях РФ и Татарстана, а также на Договоре о разграничении предметов ведения и делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан и соответствующих соглашениях. Сейчас уже нет отчуждения, недоверия к этой модели. Напротив, сложность ситуации с Чечней актуализирует данный (татарстанский) вариант развития федеративных отношений. Но одну оговорку здесь необходимо сделать: разрабатывая подобные договоры, нужно, на наш взгляд, больше внимания уделять их форме и употребляемой терминологии. Небрежность в данном вопросе может привести к различного рода осложнениям в будущем.

Обратим также внимание на последние слова рассматриваемого абзаца — «выравнивание уровней развития всех субъектов Федерации». Для России это — проблема. Понятно, что **одинаковости** в развитии ни в смысле статуса, ни в хозяйственном смысле достичь вряд ли удастся и надо ли? Данная проблема беспокоит не только Россию, но и другие федеративные государства. Однако, подняв федеративные отношения с одним или несколькими субъектами федерации до определенного уровня, нельзя лишать других субъектов федерации права «дорасти» до него. Имеется в виду тот уровень федеративных отношений, который достигался не в экстремальных условиях. Модель Татарстана является примером тому. Федеративные отношения, установленные в экстремальных условиях, не должны быть образцом для развития. Напротив, здесь возможен «обратный ход».

В абзаце 6 рекомендаций фиксируются учредительные и иные документы, на которых базируются федеративные отношения в России и Канаде.

Абзац 7 сугубо российского значения. Отдается дань уважения принятым документам в сфере национальной и региональной политики и подчеркивается, что их реализация лежит на плечах не только Федерации, но и ее субъектов.

В предпоследнем абзаце подводится итог российско-канадского сотрудничества на ниве федерализма во всех его аспектах и отражается решимость участников конференции продолжать сотрудничество. Кроме того, признается необходимость более широкого вовлечения в процесс взаимодействия субъектов обеих федераций.

Нижеследующие рекомендации касаются не только России и Канады, но и мирового сообщества в целом, других федеративных государств. Прокомментируем их.

1. Предлагается продолжить не только российско-канадское, но и международное сотрудничество в области изучения и обмена опытом федеративного строительства. Слово «международное» употреблено, чтобы подчеркнуть необходимость выхода на более широкую арену взаимодействия, т.е. за пределы двух-трех стран. Хотя Россия уже сейчас сотрудничает в этом плане не только с Канадой, но и с Бельгией, США, Германией, резервы развития сотрудничества на многосторонней основе имеются.

2. Выбор формы устройства, как и многое другое, — суверенное право государств. Тем не менее авторитетные международные организации вправе изучать положительный опыт и содействовать его распространению, особенно если речь идет о полезном опыте в обеспечении прав человека и гражданина, самоопределении народов при сохранении территориальной целостности государств. Учитывая значимость федерализма в этих вопросах, международные организации вполне обоснованно могли бы активизировать свое влияние на федеративные процессы.

3. Рекомендация, содержащаяся в этом пункте, как бы продолжает предыдущую мысль, ориентируя на то, что приоритетным направлением развития федерализма в современных условиях являются учет и обеспечение разнообразия федеративных отношений конституционно-договорными средствами (методами).

4. Логическое продолжение мысли, изложенной в третьем пункте, — рекомендация о повышении **значимости** договорных отношений в системе федерализма с учетом особенностей субъектов федераций. Что касается России, то этот пункт нельзя понимать как призыв участников конференции к тотальному договорному процессу между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов

Российской Федерации. Повышение значимости подобных договоров предполагает, во-первых, улучшение их качественной стороны; во-вторых, совершенствование процедуры их разработки и подписания, придание этому процессу характера законодательных процедур. И, конечно, нужно исходить из особенностей субъектов Федерации и возможности заключения договоров между ними.

5. Негативный международный и российский опыт убеждают в необходимости строгого соблюдения принципа ненасилия при разрешении конфликтных ситуаций.

6. Принцип ненасилия как бы расшифровывается в этом пункте: любые спорные вопросы политического и этнического характера должны решаться мирно и при полном, приоритетном соблюдении общепризнанных прав человека и гражданина. Когда за каждым конфликтом будет стоять судьба человека и забота о нем, то порывы злобы и ненависти станут отступать. Когда же конкретный человек вообще не имеется в виду при разработке конкретных планов урегулирования конфликтов, а используются категории типа «объект», «точка», «зачистка», «обезвреживание», «выдавливание» и т.д., трудно предположить, что у кого-то возникнет чувство сострадания к конкретным людям.

7. Учет нужд национально-культурных сообществ, малочисленных коренных народов и национальных меньшинств — эта тема актуальна не только для России и Канады, но и для других федеративных государств мира. Следует обратить внимание на то, что не употребляется термин «национально-культурная автономия». Во-первых, право на учет нужд национально-культурных сообществ и право на национально-культурную автономию — не одно и то же. Национально-культурные сообщества, **не именуемые автономиями**, могут в полной мере развиваться, вплетаясь в ткань гражданского общества, не претендуя на элементы государственности. Национально-культурная автономия — ступень (при желании) к политической автономии, которая, в свою очередь, — ступень к государственности. Вряд ли уместно пропагандировать на международном уровне, хотя и косвенные, но пути к созданию новых государств. Человечество, на наш взгляд, должно искать иные формы саморазвития, самовыражения, не замыкаясь на политических организациях, именуемых «государство». В этом смысле права и коренных малочисленных народов, и национальных меньшинств, и национально-культурных сообществ могут быть соблюдены на уровне гражданского общества. Во-вторых, не во всех странах признается национально-культурная автономия.

8. Давно уже назрела необходимость принятия пакета законодательных актов, обеспечивающих федеративное устройство. Можно назвать более десятка наименований законопроектов, подлежащих разработке. Но стоит ли это делать, если они вот уже третий год находятся в планах законодательной работы? Может быть, не хватает не только единства целей в политических кругах, но и интеллектуального обеспечения?

9. Именно в связи с этим родилось еще одно предложение — считать целесообразным создание в структуре РАН института проблем федерализма. Эта мысль появилась не вдруг. Она давно уже обсуждается, однако практических шагов пока не предпринимается.

10. Наука федерализма не так уж проста, чтобы быстро в ней разобраться. Поэтому парламентам — и федеральному, и субъектов Федерации, необходимо объединить усилия с научными учреждениями и исполнительными структурами и разработать концепцию становления новой отрасли права — федеративного.

11. Когда будет принят пакет законодательных актов, обеспечивающих федеративное устройство (п. 8), и разработана концепция становления новой отрасли права — федеративного (п. 10), станет понятным, насколько должна измениться ныне действующая Конституция Российской Федерации. А в том, что она должна измениться, нет сомнений. На сегодняшний день практика федеративного строительства настолько обогатилась новыми формами, причем во многом не выходя за пределы конституционных основ, но не в полном соответствии с другими нормами Конституции РФ, что все это требует осмысления. Следовать бытующему мнению, что необходимо пересмотреть все учредительные и иные акты субъектов Федерации и привести их в соответствие с Конституцией РФ, было бы не совсем правильно. Нужна полная «инвентаризация» федерализма: и на федеральном, и на региональном уровне. Этот процесс, на наш взгляд, будет двусторонним.

12. Хотя федерализм — не самоцель, а способ достижения регионами сбалансированной самостоятельности, без своего бюджета, без своей собственности, т.е. без экономических основ, субъектность превращается в иллюзию, а федеративное устройство — в декорацию.

Члены редакционной комиссии имеют все основания надеяться на то, что идеи, высказанные на конференции, и текст рекомендаций обогатят практику становления и развития федеративных отношений.

ПРОТОКОЛ
о сотрудничестве между Государственным Советом Республики Татарстан и Государственным Собранием Республики Мордовия

Государственный Совет Республики Татарстан и Государственное Собрание Республики Мордовия, исходя из взаимного стремления к расширению межпарламентских связей, подтверждая полезность и необходимость консультаций, согласились о нижеследующем.

Статья 1

Стороны выражают стремление развивать межпарламентские связи и обмениваться опытом парламентской деятельности.

Статья 2

Стороны обмениваются текстами законов и проектов законодательных актов.

Статья 3

Стороны содействуют установлению и развитию прямых контактов между постоянными комиссиями и комитетами обоих парламентов, а также обмену делегациями постоянных комиссий и комитетов.

Статья 4

По мере необходимости Стороны проводят межпарламентские консультации. Тематика, сроки и место проведения консультаций определяются Сторонами.

Статья 5

Настоящий Протокол вступает в силу со дня его подписания. Если одна из Сторон в письменной форме уведомит другую Сторону о своем нежелании следовать далее положениям настоящего Протокола, его действие будет прекращено с момента получения другой Стороной такого уведомления.

Совершено в г.Казани 20 июня 1996 г. в двух экземплярах, на татарском и русском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

За Государственный Совет Республики Татарстан

В. Лихачев

За Государственное Собрание Республики Мордовия

В. Кечкин



И.В.БАХЛОВ

КООПЕРАТИВНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В АВСТРИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Федерализм как форма территориальной организации государства имеет глубокие исторические корни, отличаясь качественным многообразием, обусловленным этническим, культурным и другим своеобразием государств, принявших федеративную форму конституционного устройства. Так же многообразна и федеративная теоретическая мысль. Ее основополагающий принцип заключается в исследовании юридической природы государственного суверенитета. Основываясь на собственном понимании природы суверенитета сложных государств, многие исследователи создали ряд концепций, главным принципом которых было признание делимости/неделимости государственного суверенитета: классическая теория делимости суверенитета, унитарные, сепаративные и др. С позиций критического осмысления этих концепций была разработана теория дуалистического федерализма, фактически господствовавшая в государственно-правовой мысли на протяжении XIX в. и до середины XX в. Один из ведущих отечественных теоретиков дуалистического федерализма А.С.Ященко так определяет его сущность: «Специфический признак федерального государства вовсе не в том, что суверенна лишь центральная власть, и не в том, что суверенитет принадлежит в синтетической неразрывности совместно образующим его центральной и федерированным властям. Существо федерализма в некотором равновесии федеральной и местных властей, при котором федерированные части сохраняют особое, своеобразное самостоятельное участие в правительственной организации общефедерального суверенитета... Поэтому федеральная политическая форма может быть по полному праву названа дуалистической, т.к. источник ее суверенитета двойной»[1].

Теория кооперативного федерализма («совместный федера-

БАХЛОВ Игорь Владимирович, аспирант кафедры политологии и регионоведения историко-социологического института Мордовского государственного университета.

лизм», «неофедерализм»), не отвергая принципов дуалистического федерализма, не заостряет внимание на проблеме государственного суверенитета, что было свойственно предшествующей федеративной мысли, а переводит рассмотрение сущности федерализма в плоскость взаимоотношений между центром и субъектами федерации и между самими субъектами федерации. Становление теории кооперативного федерализма и ее утверждение в государственной практике началось с конца 20-х гг. XXв. в США и продолжалось до начала 50-х гг., когда известный исследователь проблем федерализма Э.С.Корвин в статье «Конец двойного федерализма» первым указал на переход от дуалистической модели к кооперативному федерализму в США. Под ним понималась концепция, в соответствии с которой национальное правительство и штаты являются «взаимодополняющими частями единого правительственного механизма, все полномочия которого направлены на достижение целей правительства с учетом их взаимосвязи с конкретной проблемой»[2]. Теория кооперативного федерализма отражала стремление выразить на теоретическом уровне укрепление доминирующей роли федеральных органов власти, преодолеть деление целого на две противопоставленные друг другу части.

Опасные опыты с централизмом в Европе (установление национал-социалистской диктатуры в Германии), осознание их уроков привели к новому «открытию» федерализма на основе привлечения разработок американской теоретической мысли, считает Э.Дойерляйн[3]. Теория кооперативного федерализма в Европе, прежде всего в ФРГ и Австрии, была призвана обосновать сильные унитарные тенденции (федеративные государства 50—60-х гг. назывались в литературе даже «унитарными союзными государствами»[4] и использовать их для обоснования развития взаимоотношений центра и субъектов федерации. Непосредственным поводом для эволюции кооперативной федеративной теории и ее практического применения в европейских федерациях стала работа комиссии по подготовке финансовой реформы в ФРГ под председательством федерального министра финансов Р.Далгрюна. Заключение комиссии гласило: «...необходимо развивать такую форму федерализма, которая делает возможной гармоничную и динамичную систему совместной организации и сотрудничества между федерацией и землями и среди земель. Поэтому федерализм нашего времени может быть лишь кооперативным федерализмом». Под ним понимался «активный государственный принцип, согласно которому осуществляется выравнивание между явным разграничением компетенции... и федеральной концентрацией сил, которая гарантирует высочайшую степень действия общественного соучастия». Этот принцип

означал форму сотрудничества между союзом и землями, «которая так динамична, что упорядочивает все претензии, которые предъявляются общности союзного государства, не ставя под вопрос само союзное государство и не отклоняя поставленные им задачи»[5].

В современной немецкоязычной историографии кооперативный федерализм рассматривается как «федерализм трех плоскостей»: к двум традиционным плоскостям федеративного государства — союзу как общему государству и землям как государствам-членам, добавляется третья — плоскость координации (согласования) и кооперации (сотрудничества) всех уровней власти федеративного государства, т.е. ни одна земля, ни союз в целом не могут выполнять свои задачи без рассмотрения планов других земель и союза в целом. Эта плоскость получила название «союз государств в союзном государстве»[6]. Ее основным принципом является принцип единогласия, предусматривающий свободный выбор. Каждый участник имеет право отказаться от усиливающейся унификации, если его собственные региональные интересы требуют другого решения. Итак, возможно, не прибегая к административно-командным методам и не отказавшись от централизации, достичь необходимого в современном социальном государстве единообразного и эффективного выполнения государственных задач.

Еще одна положительная сторона кооперативного федерализма — функция разделения властей союзного государства не только не исключается кооперацией, но, напротив, подчеркивается ею. Следовательно, к традиционному вертикальному разделению власти (центр — субъект) кооперативный федерализм добавляет горизонтальное, проявляющееся в разграничении власти на одном уровне путем гибкой кооперации (земля — земля, община — община).

Но наряду с вышеуказанными достоинствами кооперативного федерализма исследователи отмечают следующие его недостатки: 1) процесс согласования отнимает много времени и сил; 2) единство всегда возможно только на основе наименьшего общего знаменателя, что может затруднить широкие и решительные реформы, если не воспрепятствовать их проведению; 3) все это приводит к сужению возможностей ограниченного эксперимента и конкуренции между землями[7]. Поэтому кооперативный федерализм является не панацеей, но сравнительно лучшим путем дальнейшего развития федеративного строя.

Итак, модель кооперативного федерализма, получившая особое развитие во 2-й половине XX в., не отрицает предшествующую ей теорию дуалистического федерализма. На наш взгляд, она является модифицированной версией последней. Особенности

модели кооперативного федерализма проявляются в следующем:

1) из плоскости споров о сущности государственного суверенитета федерации в целом и ее субъектов, базой которых были проблема делимости/неделимости суверенитета и связанный с ней вопрос о разграничении компетенции между центром и субъектами федерации, данная теория переходит к решению вопроса о взаимоотношении центра и субъектов федерального государства путем их координации и кооперации (рисунок).



2) отдавая приоритет сфере взаимоотношений центра и субъектов федерации, кооперативный федерализм не уходит от решения проблем, касающихся разграничения компетенции (как это может показаться на первый взгляд). Признавая, что современное федеративное государство является сильно централизованным («унитарное союзное государство»), и став в определенной степени попыткой теоретического обоснования и решения его проблем, кооперативный федерализм предполагает изменение распределения компетенции в пользу земель и органов местного самоуправления, считая, что они вполне могут справиться со многими проблемами самостоятельно, оставляя за федерацией функции контроля и координирования;

3) при всех практических недостатках теория кооперативного федерализма явилась ступенью в преодолении кризиса федеративной теории и практики, заменив отношения конфликта и противостояния в федеративном государстве отношениями согласия и сотрудничества, что, несомненно, поставило федеративный принцип (как средство решения государственных проблем) в конституционном устройстве многих федеративных государств в один ряд с принципами демократии, правового и социального государства[8].

Модель кооперативного федерализма была воплощена на практике во многих федеративных государствах мира (в Европе — в ФРГ, Австрии и Швейцарии). Характерной особенностью кооперативного федерализма в Австрии являются внеправовые формы кооперации (так называемая конкорданц-демократия). Кроме того, сама эволюция федеративных отношений здесь вызывает интерес в плане сравнительно-исторического анализа причин внедрения теории кооперативного федерализма в практику Австрийского государства.

Можно выделить следующие основные фазы в развитии австрийского федерализма:

1) зарождение государственной сущности на договорной основе в средние века и в начале Нового времени. Этот процесс базировался на договорных персональных униях Габсбургов в австрийских «родовых землях» и на писанных и неписанных союзах земельных сословий с правителем (на основе ленного права), что позволило Э.Цельнеру сделать вывод о том, что «в эпоху развитого и позднего средневековья в Альпо-Дунайском регионе имело место объединение в форме монархической, федералистской унии (союза) при сохранении земельных обычаев и прав»[9];

2) присоединение к владениям Габсбургов в Альпо-Дунайском регионе Чехии и Венгрии. Это внесло национальный элемент в развитие государства. Становление абсолютной монархии, развитие централизма способствовали подавлению национального элемента и образованию фактически унитарной австрийской империи;

3) пробуждение национального самосознания народов Австрийской империи, способствовавшее выдвижению идеи федерализации страны как средства решения национальных проблем. Введение в 1867 г. системы австро-венгерского дуализма означало победу принципа «исторического права» (совмещение этнического принципа с официальным легитимизмом) как критерия организации федерации над национальным. Но непоследовательность власти в государственном переустройстве привела к развалу полиэтнической Австро-Венгерской монархии;

4) распад многонациональной империи и образование суверенных государств в Альпо-Дунайском регионе, приведшие к возникновению практически мононационального Австрийского государства. Но Конституция 1920 г. провозгласила образование Австрийской Федерации на основе признания культурно-исторической самобытности австрийских земель, что создало необходимые условия для уравнения в правах всех субъектов федерации. Уже с 1925 г. происходит ослабление федерализма, вызванное пересмотром распределения компетенции в пользу союза (Конституционные новеллы 1925 и 1929 гг.), установлением авторитарного режима Конституцией от 24 апреля 1934 г. Австрийский федерализм, являвшийся принципом территориальной организации 1-й республики в Австрии (1918—1938), был ликвидирован в результате аншлюса к 3-му Рейху;

5) развитие федерализма во 2-й республике (с 1945 г.).

Конституционный закон от 1 мая 1945 г. о восстановлении Федеральной Конституции 1920 г. в редакции 1929 г., хотя и возобновил действие принципа федерального государственного устройства Австрии, но не смог вывести австрийский фе-

дерализм из глубочайшего кризиса, причинами которого были:

1) нарастание центростремительных тенденций в годы существования 1-й республики, а затем ликвидация австрийского федерализма и переход к жесткому централизованному правлению в годы национал-социалистской диктатуры, которые объективно способствовали усилению позиции центра по отношению к землям, что поставило под вопрос само существование федеративных отношений;

2) глубокий экономический кризис, разруха, являвшиеся наследием войны, которые требовали четких, централизованных, быстро выполнимых мер по их преодолению. Это способствовало резкому усилению властных полномочий центра, прежде всего его исполнительной власти, и превращению земель в простых исполнителей указаний Вены (так, в первое послевоенное десятилетие ландесгауптманов (глав земельных администраций) назначало федеральное правительство и они были ответственны лишь перед ним и т.п.)[10];

3) наконец, кризис австрийского федерализма и на теоретическом уровне. Теория дуалистического федерализма, требовавшая четкого разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами с сохранением значительных полномочий последних, уже не работала в условиях резкого перекоса отношений власти в пользу центра (она не могла обосновать это на базе собственных положений). Нужна была серьезная реконструкция австрийского федерализма как на теоретическом, так и на практическом уровне.

Такая реконструкция началась с середины 60-х гг. на основе теории кооперативного федерализма. Его модель, являющаяся сейчас действующей моделью федеративных отношений в Австрии, была заимствована из ФРГ и серьезно доработана такими австрийскими учеными, как К.Альтенштеттер, Ф.Эрмакора, П.Перналер, В.Антониолли и др. в соответствии с особенностями австрийской государственности.

Главная особенность кооперативного федерализма в Австрии — его относительно слабое развитие на конституционно-правовом уровне (и наличие хорошо развитых форм внеправовой кооперации). В настоящее время союз имеет подавляющее превосходство над землями в системе распределения компетенции, которая основана на нескольких главных принципах: 1) признания самостоятельных задач союза (ст.10.14.1 Федеральной Конституции) и земель (ст.21); 2) выделения общих задач союза и земель (ст.11, 12, 15.6 и др., по которым осуществляется основная координация и кооперация); 3) остаточной компетенции земель (ст.15.1), т.е. все, что не принадлежит исключительно союзу, остается в компетенции земель[11]. Настоятельная задача

развития федерализма в Австрии — изменение соотношения в распределении сфер компетенции в пользу земель или совместного ведения земель и федерации.

Но наряду с конституционным разделением полномочий и предметов ведения между федеральными органами власти и землями, а также самостоятельностью земель федеральное государство должно предусмотреть также общие органы, которые делают возможным и взаимное выравнивание полномочий и ответственность государства и земель друг перед другом и за федерацию в целом. По мнению П.Перналера, «такого рода органы не могут стать основой для централистского господства, но смогут реализовать принцип "многообразия в единстве"»[12]. Этими общими органами являются Конституционный и Административный суды, Счетная палата и адвокатура.

Конституционный инструментарий координации и кооперации представляют также Федеральный Совет (Бундесрат) и так называемый комитет 26-ти — временный орган, создаваемый из равного числа членов Федерального и Национального Советов для решения чрезвычайных вопросов. Положение Федерального Совета как органа представительства земельных интересов довольно ограничено. Так, Федеральный Совет может вносить законопроекты на обсуждение Национального Совета лишь через Федеральное правительство (ст.41.1 Федеральной Конституции). Только в 1984 г., по Конституционному закону, Федеральный Совет получил абсолютное право вето против изменений компетенции в сторону ухудшения положения земель.

В 1974 г. кооперативный федерализм в Австрии получил новый импульс развития — был принят Федеральный Конституционный закон, закрепивший за землями право на договорную деятельность. С 1975 по 1989 г. на его основе было заключено 53 соглашения между федерацией и землями (дву- и многосторонних) и 24 межземельных соглашения, например соглашение 1989 г. между федерацией и землями о совместных мероприятиях по финансированию жилищного строительства[13].

Помимо собственно конституционных институтов координации и кооперации, представляющих прежде всего вертикальные формы кооперативного федерализма, в Австрии есть ряд институтов, которые служат координации и кооперации земельных интересов (горизонтальные формы кооперации). Эти институты имеют старую традицию в австрийском стиле управления и администрирования («конкорданц-демократия»). Они призваны координировать деятельность земель (конференции ландесгауптманов, представителей земельных служб), а также отношения земель с иностранными регионами (так называемая транснациональная кооперация в русле развивающегося в Европе

регионализма). Кроме того, имеются организации, осуществляющие кооперацию усилий земель и федерации по специальным вопросам (например, Австрийская конференция по космической системе и т.п.). Главный принцип решения вопросов при внеправовой кооперации — достижение единогласия, а не большинства. По мнению австрийских исследователей, деятельность этих институтов ведет «к добровольному, институализированному объединением земель между собой, сотрудничеству на внутриземельной плоскости»[14], что придает качественное своеобразие австрийскому федерализму.

Таким образом, модель кооперативного федерализма, воспринятая в Австрии как средство вывода федерализма из кризиса и даже сохранения в стране федеративных отношений, показала свою результативность. Внедрение кооперации в федеративные отношения дало новый импульс их развитию.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Ященко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С.319, 321.

[2] Цит. по: Натан Р.П., Хоффманн Э.П. Современный федерализм//Междунар. жизнь. 1991. № 4. С.36.

[3] См.: Deuerlein E. Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Bonn, 1972. S. 221.

[4] См.: Hesse K. Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe, 1962. S. 14.

[5] Цит. по: Deuerlein E. Op. cit. S. 297, 298.

[6] См.: Reuter K. Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1985. S. 84.

[7] См.: Хессе К. Основы конституционного права в ФРГ. М., 1981. С.123.

[8] См.: Gerlich P., Müller W.C. Grundzuge des politischen Systems Österreich. Wien, 1989. S. 26.

[9] Zollner E. Österreichbegriff und Österreichbewusstsein im Mittelalter// Volk, Land und Sfaat: Landesbewusstsein, Sfaatsidee und nationale Fragen in der Geschichte Österreich. Wien, 1984. S. 20.

[10] См.: Ermacora F. Österreichische Verfassungslehre. Wien; Stuttgart, 1970. S.253; Hellbling E.C. Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Wien, 1956. S. 467—471.

[11] См.: Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. И.П.Ильинского. М., 1985. С.23 — 40.

[12] Перналер П. Проблемы федеральных отношений в Австрии//Государство и право. 1994. №3. С.121.

[13] См.: Пустогаров В.В. Общеевропейский процесс и проблемы федерализма//Сов. государство и право. 1991. № 6. С.30.

[14] Pelinka A., Welan M. Demokratie und Verfassung in Osterreich. Wien, 1971. S. 52.

Президент Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 22 августа 1996 г. № 125 — ФЗ
г. Москва

О ВЫСШЕМ И ПОСЛЕВУЗОВСКОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Глава I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования

1. Правовое регулирование отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Статья 2. Государственная политика и государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования

1. Государственная политика в области высшего и послевузовского профессионального образования основывается на принципах, определенных Законом Российской Федерации «Об образовании», а также на следующих принципах:

1) суверенность прав субъектов Российской Федерации в определении собственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования в части национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов;

2) непрерывность и преемственность процесса образования;

3) интеграция системы высшего и послевузовского профессионального образования Российской Федерации при сохранении и развитии достижений и традиций российской высшей школы в мировую систему высшего образования;

4) конкурсность и гласность при определении приоритетных направлений развития науки, техники, технологий, а также подготовки специалистов, переподготовки и повышения квалификации работников;

5) государственная поддержка подготовки специалистов, приоритетных направлений фундаментальных и прикладных научных исследований в области высшего и послевузовского профессионального образования.

2. Организационной основой государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования является Федеральная программа развития образования в части, соответствующей высшему и послевузовскому профессиональному образованию.

3. Государство обеспечивает приоритетность развития высшего и послевузовского профессионального образования посредством:

1) финансирования за счет средств федерального бюджета государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования (далее — высшие учебные заведения). При этом на соответствующие цели не может быть выделено менее чем три процента расходов федерального бюджета, за счет которого обеспечивается финансирование обучения в государственных высших учебных заведениях не менее чем ста семидесяти студентов на каждые десять тысяч человек, проживающих в Российской Федерации;

2) расширения доступа граждан Российской Федерации к высшему образованию, недопущения сокращения числа студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета;

3) предоставления налоговых льгот высшим учебным заведениям и образовательным учреждениям соответствующего дополнительного образования, а также организациям, вкладывающим средства в развитие высшего и послевузовского профессионального образования;

4) предоставления обучающимся (студентам, аспирантам, докторантам и другим категориям обучающихся) в государственной системе высшего и послевузовского профессионального образования государственных стипендий, мест в общежитиях, пособий и льгот, в том числе на питание и проезд на транспорте, в соответствии с настоящим Федеральным законом;

5) создания условий для равной доступности высшего и послевузовского профессионального образования;

6) содействия созданию и функционированию негосударственных высших учебных заведений.

4. Гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

5. Гражданам Российской Федерации гарантируется свобода выбора формы получения высшего и послевузовского профессионального образования, образовательного учреждения и направления подготовки (специальности).

Ограничения прав граждан на получение высшего и послевузовского профессионального образования могут быть установлены исключительно федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статья 3. Автономия высших учебных заведений и академические свободы

1. Под автономией высшего учебного заведения понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке.

2. Высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством. Контроль за соответствием деятельности высшего учебного заведения целям, предусмотренным его уставом, осуществляют в пределах своей компетенции учредитель (учредители) высшего учебного заведения и государственный орган управления образованием, выдавший лицензию на ведение образовательной деятельности (далее — лицензия).

3. Педагогическим работникам из числа профессорско-преподавательского состава, научным работникам и студентам высшего учебного заведения предоставляются академические свободы, в том числе свобода педагогического работника высшего учебного заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований

и проводить их своими методами, а также свобода студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям.

Предоставляемые академические свободы влекут за собой академическую ответственность за создание оптимальных условий для свободного поиска истины, ее свободного изложения и распространения.

Глава II
СИСТЕМА ВЫСШЕГО И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья 4. Структура системы высшего и послевузовского профессионального образования

Структура системы высшего и послевузовского профессионального образования представляет собой совокупность:

государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования;

имеющих лицензии высших учебных заведений и образовательных учреждений соответствующего дополнительного профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм;

научных, проектных, производственных, клинических, медико-профилактических, фармацевтических, культурно-просветительских предприятий, учреждений и организаций, ведущих научные исследования и обеспечивающих функционирование и развитие высшего и послевузовского профессионального образования;

органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием, а также подведомственных им предприятий, учреждений и организаций;

общественных и государственно-общественных объединений (творческих союзов, профессиональных ассоциаций, обществ, научных и методических советов и иных объединений).

Статья 5. Государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования и образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования

1. Государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования предназначены для обеспечения:

1) качества высшего и послевузовского профессионального образования;

2) единства образовательного пространства Российской Федерации;

3) основы для объективной оценки деятельности образовательных учреждений, реализующих образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования;

4) признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании.

2. Государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования состоят из федеральных и национально-региональных компонентов.

Федеральные компоненты государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования включают в себя:

1) общие требования к основным образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования;

2) требования к обязательному минимуму содержания основных образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования, к условиям их реализации, в том числе к учебной и производственной практике и итоговой аттестации выпускников, уровню подготовки выпускников по каждому направлению подготовки (специальности);

3) сроки освоения основных образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, не противоречащие срокам, установленным законодательством Российской Федерации и (или) положениями о высших учебных заведениях соответствующих видов;

4) максимальный объем учебной нагрузки обучающихся.

Национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования отражают национально-региональные особенности подготовки специалистов по соответствующим направлениям подготовки (специальностям).

3. Порядок разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом, определяется Правительством Российской Федерации.

4. Содержание национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов высшего и после-

вузовского профессионального образования определяется высшим учебным заведением самостоятельно, в случае финансирования их реализации за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

5. Основные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования разрабатываются федеральными (центральными) органами управления образованием и ведомственными государственными органами управления образованием и в части, выходящей за пределы соответствующих государственных образовательных стандартов, выполняют функции примерных образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования.

6. Перечень направлений подготовки (специальностей) высшего и послевузовского профессионального образования устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Статья 6. Ступени высшего профессионального образования, сроки и формы его получения

1. Основные образовательные программы высшего профессионального образования могут быть реализованы непрерывно и по ступеням.

2. В Российской Федерации устанавливаются следующие ступени высшего профессионального образования:

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «бакалавр»;

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации «дипломированный специалист»;

высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением лицу, успешно прошедшему итоговую аттестацию, квалификации (степени) «магистр».

3. Образование лиц, не завершивших обучение по основной образовательной программе высшего профессионального образования, но успешно прошедших промежуточную аттестацию (не менее чем за два года обучения), признается неполным высшим профессиональным образованием и подтверждается выдачей дипломов установленного образца.

Лицам, не завершившим освоение основной образовательной программы высшего профессионального образования, выдаются академические справки установленного образца.

4. Сроки освоения основных образовательных программ высшего профессионального образования составляют:

для получения квалификации (степени) «бакалавр» не менее чем четыре года;

для получения квалификации «дипломированный специалист» не менее чем пять лет, за исключением случаев, предусмотренных соответствующими государственными образовательными стандартами;

для получения квалификации (степени) «магистр» не менее чем шесть лет.

5. Лица, получившие документы государственного образца о высшем профессиональном образовании определенной ступени, имеют право в соответствии с полученным направлением подготовки (специальностью) продолжить обучение по образовательной программе высшего профессионального образования следующей ступени.

6. Получение впервые образования по образовательным программам высшего профессионального образования различных ступеней не рассматривается как получение второго высшего профессионального образования.

7. Освоение лицом образовательной программы высшего профессионального образования соответствующей ступени в высшем учебном заведении, имеющем государственную аккредитацию, является основанием для занятия им в государственной, муниципальной организации определенной должности, получения должностного оклада и надбавок к нему. Для лиц, освоивших образовательные программы высшего медицинского и высшего фармацевтического образования, основанием для занятия ими указанных должностей является первичная годичная послевузовская подготовка (интернатура), подтверждаемая удостоверениями установленного образца.

Квалификация «бакалавр» при поступлении на работу дает гражданину право на занятие должности, для которой квалификационными требованиями предусмотрено высшее профессиональное образование.

Занятие должностей государственных и муниципальных служащих осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующим федеральным законом.

8. Основные образовательные программы высшего профессионального образования обучающимися могут осваиваться в различных формах в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника высшего учебного заведения с обучающимися: очной, очно-заочной (вечерней), заочной, в

форме экстерната. Допускается сочетание различных форм получения высшего профессионального образования. Перечень направлений подготовки (специальностей), по которым получение высшего профессионального образования в очно-заочной (вечерней), заочной формах обучения или в форме экстерната не допускается, устанавливается Правительством Российской Федерации.

9. Экстернат — самостоятельное изучение обучающимся дисциплин согласно основной образовательной программе высшего профессионального образования по избранному направлению подготовки (специальности) с последующей аттестацией (текущей и итоговой) в высшем учебном заведении.

Положение об экстернате утверждается федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

10. Лица, обучающиеся в не имеющих государственной аккредитации высших учебных заведениях или успешно окончившие их, имеют право на текущую и итоговую государственную аттестацию в высших учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию, на условиях экстерната.

Статья 7. Документы о высшем и послевузовском профессиональном образовании

1. Лицам, завершившим обучение по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются документы о соответствующем образовании.

2. Высшее учебное заведение, имеющее государственную аккредитацию, выдает выпускникам документы государственного образца о соответствующем образовании с официальной символикой Российской Федерации. Форма документа государственного образца утверждается федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

3. Устанавливаются следующие виды документов, которыми удостоверяется завершение высшего профессионального образования различных ступеней:

диплом бакалавра;

диплом специалиста с высшим профессиональным образованием;

диплом магистра;

диплом о неполном высшем профессиональном образовании (в соответствии с пунктом 3 статьи 6);

справка установленного образца о незаконченном высшем профессиональном образовании.

4. Решение государственной аттестационной комиссии о присвоении выпускнику квалификации (степени) и выдаче ему документа государственного образца о высшем профессиональном образовании может быть отменено государственным органом управления образованием, утвердившим председателя государственной аттестационной комиссии, только в случае, если по вине обучающегося нарушен установленный порядок выдачи документов государственного образца о высшем профессиональном образовании.

5. По результатам защиты диссертации в установленном порядке выдается диплом кандидата наук или диплом доктора наук.

Статья 8. Высшее учебное заведение, его задачи и структура

1. Высшим учебным заведением является образовательное учреждение, учрежденное и действующее на основании законодательства Российской Федерации об образовании, имеющее статус юридического лица и реализующее в соответствии с лицензией образовательные программы высшего профессионального образования.

2. Основными задачами высшего учебного заведения являются:

1) удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии посредством получения высшего и (или) послевузовского профессионального образования;

2) развитие наук и искусств посредством научных исследований и творческой деятельности научно-педагогических работников и обучающихся, использование полученных результатов в образовательном процессе;

3) подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников с высшим образованием и научно-педагогических работников высшей квалификации;

4) формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;

5) сохранение и приумножение нравственных, культурных и научных ценностей общества;

6) распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня.

3. Высшие учебные заведения самостоятельны в формировании своей структуры, за исключением их филиалов.

Структурные подразделения высшего учебного заведения могут наделяться по доверенности полностью или частично правомочиями юридического лица в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения. Статус и функции структурного подразделения высшего учебного заведения определяются в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения.

Структурные подразделения высшего учебного заведения могут реализовывать образовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального и среднего профессионального образования, а также образовательные программы дополнительного образования при наличии у высшего учебного заведения соответствующей лицензии.

Филиалами высших учебных заведений являются обособленные структурные подразделения, расположенные вне места их нахождения.

Филиалы государственных и муниципальных высших учебных заведений создаются учредителем (учредителями) по согласованию с федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по месту нахождения филиала.

Типовое положение (положение) о филиалах государственных и муниципальных высших учебных заведений и порядок их организации разрабатываются и утверждаются соответственно федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления.

Филиалы высших учебных заведений проходят лицензирование и аттестацию самостоятельно, а государственную аккредитацию — в составе высшего учебного заведения.

Статья 9. Виды и наименования высших учебных заведений

1. В Российской Федерации устанавливаются следующие виды высших учебных заведений: университет, академия, институт.

2. Университет — высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по широкому спектру направлений подготовки (специальностей);

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников;

выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук;

является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности.

3. Академия — высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации для определенной области научной и научно-педагогической деятельности;

выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры;

является ведущим научным и методическим центром в области своей деятельности.

4. Институт — высшее учебное заведение, которое:

реализует образовательные программы высшего профессионального образования, а также, как правило, образовательные программы послевузовского профессионального образования;

осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности;

ведет фундаментальные и (или) прикладные научные исследования.

5. Статус высшего учебного заведения определяется в зависимости от его вида, организационно-правовой формы, наличия или отсутствия государственной аккредитации. Статус высшего учебного заведения включается в его наименование.

6. Наименование высшего учебного заведения устанавливается при создании и изменяется в обязательном порядке при изменении его статуса. В случае, если в наименовании высшего учебного заведения употребляется специальное название (консерватория, высшее училище и другие названия), наряду с ним указывается вид высшего учебного заведения.

Статья 10. Порядок создания и реорганизации высших учебных заведений, лицензирования их деятельности и аккредитации

1. Высшее учебное заведение создается и реорганизуется учредителем (учредителями) в заявительном порядке в соответствии с его решением или с условиями учредительного договора и регистрируется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Общие вопросы создания и реорганизации высшего учебного заведения регулируются Законом Российской Федерации «Об образовании».

Учредителем высших учебных заведений, реализующих военные профессиональные образовательные программы (военно-учебных заведений), может быть только Правительство Российской Федерации.

2. Государственные высшие учебные заведения, находящиеся в ведении Российской Федерации, создаются и реорганизуются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные высшие учебные заведения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, создаются и реорганизуются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

Муниципальные высшие учебные заведения создаются и реорганизуются соответствующими органами местного самоуправления.

3. Право юридического лица в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной уставом, возникает у высшего учебного заведения с момента его государственной регистрации. Право на реализацию образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования и на льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, возникает с момента выдачи ему лицензии.

4. Лицензии на ведение образовательной деятельности по образовательным программам высшего и послевузовского профессионального образования выдаются федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием на основании заключений экспертной комиссии.

Предметом и содержанием экспертизы является установле-

ние соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых высшим учебным заведением, требованиям органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления к обеспеченности учебными площадями, санитарным и гигиеническим нормам, охране здоровья обучающихся и работников образовательных учреждений, оборудованию учебных помещений, оснащенности учебного процесса и образовательному цензу педагогических работников.

Лицензирование образовательной деятельности высшего учебного заведения по новым для него направлениям подготовки (специальностям) производится на общих основаниях независимо от наличия у высшего учебного заведения лицензии.

Лицензии на ведение образовательной деятельности по военным профессиональным образовательным программам выдаются только государственным высшим учебным заведениям в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Лицензии высшим учебным заведениям независимо от их организационно-правовых форм, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, могут быть выданы лишь при наличии у них на правах собственника, оперативного управления, аренды или самостоятельного распоряжения необходимой учебно-материальной базы.

5. Право выдачи документов государственного образца о высшем и послевузовском профессиональном образовании появляется у высшего учебного заведения с момента его государственной аккредитации, осуществляемой федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием по результатам аттестации высшего учебного заведения.

6. Аттестация высшего учебного заведения проводится государственной аттестационной службой по заявлению высшего учебного заведения или по инициативе федерального (центрального) органа управления высшим профессиональным образованием, федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, в ведении которых находится высшее учебное заведение.

Целью и содержанием аттестации является установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников высшего учебного заведения требованиям государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям подготовки (специальностям).

Критерии аттестации, порядок функционирования государственной аттестационной службы определяются Правительством Российской Федерации.

7. Государственная аккредитация высшего учебного заведения осуществляет на основе аттестации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Свидетельство о государственной аккредитации устанавливает (подтверждает на очередной срок) статус высшего учебного заведения, перечень направлений подготовки (специальностей), которые прошли государственную аккредитацию и по которым высшее учебное заведение имеет право выдавать документы государственного образца о высшем профессиональном образовании, а также ступени высшего профессионального образования и квалификации (степени).

8. Высшие учебные заведения могут получать общественную аккредитацию. Общественной аккредитацией является признание уровня деятельности высшего учебного заведения, отвечающего критериям и требованиям соответствующих общественных образовательных, профессиональных, научных и промышленных организаций. Общественная аккредитация не влечет за собой финансовых или иных обязательств со стороны государства.

Статья 11. Прием в высшее учебное заведение и подготовка специалистов с высшим и послевузовским профессиональным образованием

1. Прием в высшие учебные заведения проводится по заявлениям лиц, имеющих среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование, на конкурсной основе по результатам вступительных испытаний, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об образовании. Порядок приема граждан в высшие учебные заведения в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом, определяется учредителем (учредителями) высшего учебного заведения.

Условия конкурса должны гарантировать соблюдение прав граждан в области образования и обеспечивать зачисление граждан, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательных программ соответствующих уровня и (или) ступени.

Высшее учебное заведение вправе объявлять прием граждан только при наличии лицензии.

Высшее учебное заведение обязано ознакомить абитуриента с указанной лицензией, а также со свидетельством о государственной аккредитации по каждому из направлений подготовки (специальности), дающим право на выдачу документа

государственного образца о высшем профессиональном образовании.

Ознакомление абитуриента со свидетельством о государственной аккредитации по выбранному им направлению подготовки (специальности) или факт отсутствия указанного свидетельства фиксируются в приемных документах и заверяются личной подписью абитуриента.

2. Направления подготовки (специальности) определяются лицензией. Содержание образовательного процесса по каждому направлению подготовки (специальности), сроки освоения образовательной программы высшего или послевузовского профессионального образования определяются высшим учебным заведением в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании и соответствующим государственным образовательным стандартом.

Общее число студентов, принимаемых для обучения за счет средств федерального бюджета, и структура их приема устанавливаются ежегодно федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием в соответствии с нормативами, установленными настоящим Федеральным законом.

Число студентов, принимаемых для обучения за счет средств федерального бюджета, и структура их приема в высшие учебные заведения, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти, устанавливаются ими ежегодно по согласованию с федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

3. Лица, окончившие с медалями образовательные учреждения среднего (полного) общего или начального профессионального образования, которые имеют государственную аккредитацию, а также лица, окончившие с отличием образовательные учреждения среднего профессионального образования, которые имеют государственную аккредитацию, принимаются в высшее учебное заведение по результатам собеседования, за исключением вступительных испытаний профессиональной направленности, которые могут быть установлены высшим учебным заведением.

Указанным лицам, не прошедшим собеседование, предоставляется право сдачи вступительных испытаний на общих основаниях.

Вне конкурса при условии успешной сдачи вступительных испытаний принимаются в высшие учебные заведения дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды I и II групп, которым согласно заключению врачебно-трудовой

экспертной комиссии не противопоказано обучение в высших учебных заведениях, а также граждане других категорий, предусмотренных законодательством.

4. В аспирантуру высших учебных заведений, научных учреждений или организаций на конкурсной основе принимаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее профессиональное образование, в соответствии с настоящим Федеральным законом. Обучение в аспирантуре при указанных учреждениях и организациях может осуществляться в очной или в заочной форме. Обучение в аспирантуре государственных и муниципальных высших учебных заведений не может превышать в очной форме трех лет, в заочной форме четырех лет.

5. В докторантуру высших учебных заведений, научных учреждений или организаций принимаются граждане Российской Федерации, имеющие ученую степень кандидата наук.

Срок пребывания в докторантуре указанных учреждений или организаций не может превышать трех лет.

6. Прием иностранных граждан в аспирантуру и докторантуру высших учебных заведений, научных учреждений или организаций осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации и межправительственными соглашениями Российской Федерации, а также в порядке, предусмотренном пунктом 2 статьи 29 настоящего Федерального закона.

Прием лиц без гражданства в аспирантуру и докторантуру высших учебных заведений, научных учреждений или организаций осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

7. Для лиц, имеющих среднее профессиональное образование соответствующего профиля, по решению ученого совета высшего учебного заведения допускается получение высшего профессионального образования по сокращенной или по ускоренной образовательной программе высшего профессионального образования.

Обучение в высшем учебном заведении по сокращенной или по ускоренной программе допускается также для лиц, уровень образования или способности которых являются для этого достаточным основанием. Решение об обучении лиц по указанной программе принимают ученые советы высших учебных заведений.

8. Высшее учебное заведение создает обучающимся необходимые условия для получения качественного образования. Запрещается использование антигуманных, а также опасных для жизни или здоровья обучающихся методов обучения.

9. Учебная и производственная практика, предусмотренная государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования, осуществляется на основе договоров между высшими учебными заведениями и предприятиями, учреждениями и организациями, в соответствии с которыми указанные предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм обязаны предоставлять места для прохождения практики студентов высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, и финансируется за счет средств соответствующего бюджета.

10. Требования к государственной итоговой аттестации (выпускной работе, государственным экзаменам, диссертации) определяются государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования. Контроль за выполнением указанных требований осуществляется в установленном законодательством порядке.

Статья 12. Управление высшим учебным заведением

1. Управление высшим учебным заведением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) и уставом высшего учебного заведения на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности.

Устав высшего учебного заведения принимается общим собранием (конференцией) педагогических работников, научных работников, а также представителей других категорий работников и обучающихся высшего учебного заведения (далее — общее собрание (конференция).

Военно-учебные заведения осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Общее руководство государственным или муниципальным высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган — ученый совет.

В состав ученого совета входят ректор, который является председателем ученого совета, и проректоры. Другие члены ученого совета избираются общим собранием (конференцией) тайным голосованием.

Состав, полномочия, порядок выборов и деятельности ученого совета определяются уставом высшего учебного заведения на основании типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении).

Уставами высших учебных заведений может быть предусмотрено создание попечительских советов.

3. Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор. Ректор государственного или муниципального высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности органом управления образованием, в ведении которого находится высшее учебное заведение.

В случае мотивированного отказа органа управления образованием утвердить кандидатуру, избранную на должность ректора государственного или муниципального высшего учебного заведения, проводятся новые выборы, при этом если кандидат на должность ректора набирает не менее чем две трети голосов общего числа участников общего собрания (конференции), он утверждается органом управления образованием в обязательном порядке.

В случае, если государственное или муниципальное высшее учебное заведение в целом лишается государственной аккредитации по результатам аттестации, ректор высшего учебного заведения и отвечающие в пределах своей компетенции за качество подготовки выпускников проректоры освобождаются от занимаемых должностей органом управления образованием, в ведении которого находится высшее учебное заведение. Выборы ректора высшего учебного заведения в этом случае не допускаются, и он принимается соответствующим органом управления образованием по трудовому договору (контракту) на срок не более чем пять лет. Учредителем (учредителями) высшего учебного заведения или уполномоченным этим учредителем (учредителями) органом управления образованием по представлению ректора высшего учебного заведения утверждается новый состав ученого совета.

После повторной аттестации высшего учебного заведения (но не ранее чем через один год со дня лишения государственной аккредитации) и возобновления государственной аккредитации в высшем учебном заведении вновь избирается ученый совет в установленном настоящим Федеральным законом порядке.

В создаваемом или реорганизуемом государственном или муниципальном высшем учебном заведении до формирования ученого совета устав государственного или муниципального высшего учебного заведения утверждается государственным органом управления образованием на срок не более чем один

год. С ректором такого высшего учебного заведения заключается трудовой договор (контракт) на тот же срок.

Статья 13. Научно-исследовательские и другие организации и учреждения в системе высшего и послевузовского профессионального образования

В системе высшего и послевузовского профессионального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации могут создаваться и действовать научно-исследовательские и проектные институты, конструкторские бюро, заводы, фабрики, фирмы, учебно-опытные хозяйства, клинические базы образовательных учреждений медицинского образования, опытные станции и иные организации и учреждения, деятельность которых связана с образованием и направлена на его обеспечение.

Статья 14. Объединения юридических лиц (ассоциации, союзы) в системе высшего и послевузовского профессионального образования

1. Образовательные учреждения высшего профессионального образования независимо от их организационно-правовых форм и другие организации и учреждения, действующие в системе высшего и послевузовского профессионального образования, вправе создавать и вступать в объединения юридических лиц (ассоциации, союзы), которые могут иметь права юридических лиц и действовать на основании своих уставов или, не являясь юридическими лицами, действовать на основании договоров о совместной деятельности.

Объединения юридических лиц (ассоциации, союзы) в системе высшего и послевузовского профессионального образования являются некоммерческими организациями, создаются и действуют в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Наименование объединения юридических лиц (ассоциации, союза) должно содержать указание на характер деятельности его участников и включать слова «объединение», «ассоциация» или «союз».

2. Деятельность объединения юридических лиц (ассоциации, союза) в системе высшего и послевузовского профессионального образования, а также деятельность его участников (если они не образовали юридических лиц и действуют на основании

договоров о совместной деятельности) по реализации производимой продукции, работ и услуг относится к предпринимательской лишь в той части, в которой получаемый от этой деятельности доход не реинвестируется на непосредственные нужды высших учебных заведений, участвующих в указанном объединении (ассоциации, союзе).

3. Объединения юридических лиц (ассоциации, союзы) в системе высшего и послевузовского профессионального образования, имеющие статус юридических лиц и лицензии, имеют право на льготы по налогообложению, предусмотренные для образовательных учреждений Законом Российской Федерации «Об образовании».

4. Управление объединением юридических лиц (ассоциацией, союзом) в системе высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и учредительными документами указанного объединения (ассоциации, союза).

Статья 15. Общественные организации и государственно-общественные объединения в системе высшего и послевузовского профессионального образования

1. Общественные организации и государственно-общественные объединения в системе высшего и послевузовского профессионального образования действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Интересы обучающихся высших учебных заведений могут представлять общественные организации обучающихся. Конкретные взаимоотношения администрации высшего учебного заведения и общественных организаций обучающихся определяются уставом высшего учебного заведения и договором между его администрацией и общественной организацией обучающихся.

3. В системе высшего и послевузовского профессионального образования могут создаваться без образования юридических лиц государственно-общественные объединения типа учебно-методических объединений высших учебных заведений, научно-методических, научно-технических и других советов и комиссий.

4. Государственно-общественные объединения создаются государственными органами управления образованием и осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями, утверждаемыми этими органами управления. Типовые

положения о государственно-общественных объединениях утверждаются федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием. В состав государственно-общественных объединений на добровольных началах входят научно-педагогические и другие работники высших учебных заведений, работники предприятий, учреждений и организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования. Государственно-общественные объединения могут привлекать к участию в своей работе иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Государственные органы управления высшим профессиональным образованием, ученые советы высших учебных заведений рассматривают и учитывают в своей деятельности рекомендации общественных организаций и государственно-общественных объединений в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

6. Государственные органы управления образованием и муниципальные органы управления образованием вправе оказывать поддержку общественным организациям и государственно-общественным объединениям в системе высшего и послевузовского профессионального образования.

7. В целях содействия подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием, развитию научных исследований, а также в целях поддержки отдельных высших учебных заведений могут учреждаться фонды поддержки и развития высшего и послевузовского профессионального образования как не имеющие членства некоммерческие организации. Порядок создания и статус указанных фондов определяются гражданским законодательством Российской Федерации.

Глава III
СУБЪЕКТЫ УЧЕБНОЙ И НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ИХ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

Статья 16. Студенты высших учебных заведений

1. Студентом высшего учебного заведения является лицо, в установленном порядке зачисленное в высшее учебное заведение для обучения.

Студенту высшего учебного заведения бесплатно выдаются

студенческий билет и зачетная книжка установленного образца.

2. Наряду с закрепленными в Законе Российской Федерации «Об образовании» правами студенты высших учебных заведений имеют право:

1) выбирать факультативные (необязательные для данного направления подготовки (специальности) и элективные (избираемые в обязательном порядке) курсы, предлагаемые соответствующими факультетом и кафедрой;

2) участвовать в формировании содержания своего образования при условии соблюдения требований государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования. Указанное право может быть ограничено условиями договора, заключенного между студентом высшего учебного заведения и физическим или юридическим лицом, оказывающим ему содействие в получении образования и последующем трудоустройстве;

3) осваивать помимо учебных дисциплин по избранным направлениям подготовки (специальностям) любые другие учебные дисциплины, преподаваемые в данном высшем учебном заведении, в порядке, предусмотренном его уставом, а также преподаваемые в других высших учебных заведениях (по согласованию между их руководителями);

4) участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности высших учебных заведений, в том числе через общественные организации и органы управления высших учебных заведений;

5) бесплатно пользоваться в государственных высших учебных заведениях библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных, лечебных и других подразделений высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения; принимать участие во всех видах научно-исследовательских работ, конференциях, симпозиумах;

6) представлять свои работы для публикации, в том числе в изданиях высшего учебного заведения;

7) обжаловать приказы и распоряжения администрации высшего учебного заведения в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

8) получать образование по военной специальности в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

9) переходить с платного обучения на бесплатное в порядке, предусмотренном уставом высшего учебного заведения.

3. Студенты государственных, муниципальных высших учебных заведений, обучающиеся по очной форме обучения (далее —

студенты очной формы обучения) и получающие образование за счет средств соответствующего бюджета, обеспечиваются стипендиями в размере установленного федеральным законом двукратного минимального размера оплаты труда. Студентам — инвалидам I и II групп, сиротам, а также детям, оставшимся без попечения родителей, — размер стипендии увеличивается на пятьдесят процентов. Порядок назначения и выплаты стипендий устанавливается Правительством Российской Федерации. Студенты высших учебных заведений вправе получать стипендии, назначенные направившими их на обучение юридическими или физическими лицами, а также именные стипендии на основании соответствующего положения.

Студентам очной формы обучения государственных, муниципальных высших учебных заведений выделяются дополнительные средства за счет соответствующих бюджетов на оказание помощи нуждающимся студентам в размере пяти процентов стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в расходах соответствующих бюджетов, а также выделяются дополнительные средства в размере двух месячных стипендиальных фондов для организации культурно-массовой и физкультурно-оздоровительной работы со студентами, их санаторно-курортного лечения и отдыха.

Студентам очной формы обучения государственных, муниципальных высших учебных заведений выдается доплата на питание из расчета на одного человека на каждый календарный день не менее чем два процента установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, предоставляется право на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно.

Иногородним студентам очной формы обучения и аспирантам государственных, муниципальных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения (далее — аспиранты очной формы обучения), предоставляется также право на бесплатный проезд железнодорожным транспортом один раз в год туда и обратно или автобусным транспортом при отсутствии железнодорожного сообщения; студентам и аспирантам, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, — авиационным транспортом один раз в год туда и обратно.

По медицинским показаниям и в других исключительных случаях студенту высшего учебного заведения предоставляется академический отпуск в порядке, установленном федеральным (центральным) органом управления образованием.

Студентам очной формы обучения, обучающимся в высших учебных заведениях, предоставляется отсрочка от призыва на военную службу на время обучения в соответствии с федеральным законом.

Студентам высших учебных заведений предоставляется право на бесплатное пользование услугами государственных и муниципальных библиотек, а также на бесплатное посещение государственных и муниципальных музеев.

Для студентов очной и очно-заочной (вечерней) форм обучения не менее чем два раза в учебном году устанавливаются каникулы общей продолжительностью не менее чем семь недель.

Каждый обучающийся, нуждающийся в жилой площади, должен быть обеспечен отвечающим санитарным нормам и правилам местом в общежитии при наличии соответствующего жилищного фонда высшего учебного заведения. Размер платы за проживание в общежитии, коммунальные и бытовые услуги для обучающихся за счет средств соответствующего бюджета не может превышать пяти процентов размера стипендии.

При наличии обучающихся, нуждающихся в жилой площади, не допускается использование не по назначению входящей в жилищный фонд высшего учебного заведения жилой площади общежитий (сдача в аренду и иные сделки), а также использование, приводящее к ее уменьшению.

С каждым обучающимся, проживающим в общежитии, заключается договор, типовая форма которого утверждается федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

Другие права студентов могут быть установлены законодательством и (или) уставом высшего учебного заведения.

4. Студент имеет право на восстановление в высшем учебном заведении в течение пяти лет после отчисления из него по собственному желанию или по уважительной причине с сохранением той основы обучения (бесплатной или платной), в соответствии с которой он обучался до отчисления.

Порядок и условия восстановления в высшем учебном заведении студента, отчисленного по неуважительной причине, определяются уставом высшего учебного заведения.

5. Студент высшего учебного заведения имеет право получать от администрации высшего учебного заведения информацию о положении в сфере занятости населения Российской Федерации.

6. Студентам высших учебных заведений гарантируется свобода перехода в другое высшее учебное заведение в порядке,

установленном федеральным (центральным) органом управления образованием. При переходе из одного высшего учебного заведения в другое за студентом сохраняются все права как за обучающимся впервые на данной ступени высшего профессионального образования.

7. За успехи в учебе и активное участие в научно-исследовательской работе студенты высших учебных заведений получают моральное и (или) материальное поощрение в соответствии с уставом высшего учебного заведения.

8. Студенты высших учебных заведений обязаны овладевать знаниями, выполнять в установленные сроки все виды заданий, предусмотренных учебным планом и образовательными программами высшего профессионального образования, соблюдать устав высшего учебного заведения, правила внутреннего распорядка и правила общежития.

9. За нарушение студентом обязанностей, предусмотренных уставом высшего учебного заведения и правилами его внутреннего распорядка, к нему могут быть применены дисциплинарные взыскания вплоть по отчисления из высшего учебного заведения.

Дисциплинарное взыскание, в том числе отчисление, может быть наложено на студента высшего учебного заведения после получения от него объяснения в письменной форме.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее чем через один месяц со дня обнаружения проступка и не позднее чем через шесть месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни студента и (или) нахождения его на каникулах. Не допускается отчисление студентов во время их болезни, каникул, академического отпуска или отпуска по беременности и родам.

10. Статус студента негосударственного высшего учебного заведения, имеющего государственную аккредитацию, в отношении академических прав и академических свобод приравнивается к статусу студента государственного высшего учебного заведения, за исключением права на получение государственной стипендии. Статус студента негосударственного высшего учебного заведения, не имеющего государственной аккредитации, определяется уставом этого высшего учебного заведения.

Статья 17. Льготы, предоставляемые лицам, совмещающим учебу в высшем учебном заведении с работой

1. Лицам, успешно обучающимся в имеющих государственную аккредитацию высших учебных заведениях независимо от их организационно-правовых форм по заочной и очно-заочной (вечерней) формам, по месту их работы предоставляются дополнительные отпуска с сохранением средней заработной платы, начисляемой в порядке, установленном для ежегодных отпусков (с возможностью присоединения дополнительных учебных отпусков к ежегодным отпускам) для:

сдачи зачетов и экзаменов на первом и втором курсах соответственно по сорок календарных дней, на последующих курсах соответственно по пятьдесят календарных дней;

подготовки и защиты дипломного проекта (работы) со сдачей государственных экзаменов четыре месяца;

сдачи государственных экзаменов один месяц.

2. Дополнительные отпуска без сохранения заработной платы по месту работы предоставляются:

лицам, допущенным к вступительным испытаниям в высшие учебные заведения, пятнадцать календарных дней;

слушателям подготовительных отделений при высших учебных заведениях для сдачи выпускных экзаменов пятнадцать календарных дней;

студентам высших учебных заведений очной формы обучения, совмещающим учебу с работой, для сдачи зачетов и экзаменов пятнадцать календарных дней в учебном году; для подготовки и защиты дипломного проекта (работы) со сдачей государственных экзаменов четыре месяца; для сдачи государственных экзаменов один месяц.

3. Студентам, обучающимся по заочной форме в высших учебных заведениях, которые имеют государственную аккредитацию, один раз в учебном году организация-работодатель оплачивает проезд к месту нахождения высшего учебного заведения и обратно для выполнения лабораторных работ, сдачи зачетов и экзаменов, а также для сдачи государственных экзаменов, подготовки и защиты дипломного проекта (работы).

4. Форма справки-вызова, дающей право на предоставление по месту работы дополнительного отпуска и других льгот, связанных с обучением в высшем учебном заведении, которые имеют государственную аккредитацию, утверждается федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

5. Для работников предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, совмещающих учебу в высших учебных заведениях с работой, коллективным договором или трудовым договором (контрактом) могут предусматриваться увеличение продолжительности дополнительных отпусков, предоставление отпуска с сохранением заработной платы вместо отпуска без сохранения заработной платы и иные льготы.

6. Предприятия, учреждения и организации, работники которых обучаются по очной и очно-заочной (вечерней) формам обучения, освобождаются от налогов на сумму средств, которые затрачены на обучающихся, указанных в настоящей статье и статье 19 настоящего Федерального закона.

7. При обучении студента, совмещающего учебу с работой одновременно в двух высших учебных заведениях, указанные выше льготы могут иметь место только по одному из этих высших учебных заведений (по выбору студента).

Статья 18. Слушатели учреждений системы высшего и послевузовского профессионального образования

1. Слушателями учреждений системы высшего и послевузовского профессионального образования являются лица, обучающиеся в:

высших учебных заведениях на подготовительных отделениях, факультетах (в других структурных подразделениях) повышения квалификации и переподготовки работников;

другом высшем учебном заведении, если они параллельно получают второе высшее профессиональное образование;

ординатуре или интернатуре медицинских высших учебных заведений.

2. Статус слушателей учреждений системы высшего и послевузовского профессионального образования в части получения образовательных услуг приравнивается к статусу студента высшего учебного заведения соответствующей формы обучения.

Статья 19. Докторанты, аспиранты и соискатели

1. Докторантом является лицо, имеющее ученую степень кандидата наук и зачисленное в докторантуру для подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук.

2. Аспирантом является лицо, имеющее высшее профессиональное образование и обучающееся в аспирантуре и

подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук.

3. Соискателем является лицо, имеющее высшее профессиональное образование, прикрепленное к организации или учреждению, которые имеют аспирантуру и (или) докторантуру, и подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук без обучения в аспирантуре, либо лицо, имеющее ученую степень кандидата наук и подготавливающее диссертацию на соискание ученой степени доктора наук.

4. Положения о докторантах, об аспирантах и о соискателях утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

5. Лицам, допущенным к вступительным испытаниям в аспирантуру, предоставляются отпуска продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы по месту работы.

6. Лица, обучающиеся в аспирантуре по очной форме обучения за счет средств бюджета, обеспечиваются государственными стипендиями и пользуются ежегодно каникулами продолжительностью два месяца.

7. Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право на ежегодные дополнительные отпуска по месту работы продолжительностью тридцать календарных дней с сохранением средней заработной платы.

К ежегодному дополнительному отпуску аспиранта добавляется время, затраченное на проезд от места работы до места нахождения аспирантуры и обратно с сохранением средней заработной платы. Указанный проезд оплачивает организация-работодатель.

Аспиранты, обучающиеся в аспирантуре по заочной форме обучения, имеют право соответственно на один свободный от работы день в неделю с оплатой его в размере пятидесяти процентов получаемой заработной платы, но не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. Организация-работодатель вправе предоставлять аспирантам по их желанию на четвертом году обучения дополнительно не более двух свободных от работы дней в неделю без сохранения заработной платы.

Аспирантам, обучающимся в аспирантуре по заочной форме обучения, предоставляется место в общежитии на период сдачи экзаменов и выполнения работ по диссертации.

8. Гражданам, получающим послевузовское профессиональное образование в имеющих государственную аккредитацию госу-

дарственных высших учебных заведениях и научных учреждениях, имеющих лицензии не ведение образовательной деятельности по образовательным программам послевузовского профессионального образования, предоставляются отсрочки от призыва на военную службу на период учебы и защиты квалификационных работ.

9. Докторантам выплачиваются государственные стипендии и предоставляются ежегодные каникулы продолжительностью два месяца.

За докторантами сохраняются все права по месту работы, которые они имели до поступления в докторантуру (права на получение жилой площади, на присвоение ученого звания и другие права), а также право на возвращение на прежние места работы.

10. Аспиранты и докторанты пользуются бесплатно оборудованием, лабораториями, учебно-методическими кабинетами, библиотеками, а также правом на командировки, в том числе в высшие учебные заведения и научные центры иностранных государств, участие в экспедициях для проведения работ по избранным темам научных исследований наравне с научно-педагогическими работниками высших учебных заведений и научными работниками научно-исследовательских учреждений (организаций).

11. Для приобретения научной литературы каждому аспиранту и докторанту, обучающемуся за счет средств бюджета, выдается ежегодное пособие в размере двух месячных стипендий.

12. Для завершения диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук или доктора наук работникам предприятий, учреждений и организаций по месту работы предоставляются отпуска с сохранением заработной платы продолжительностью соответственно три или шесть месяцев в порядке, установленном положениями об аспирантах, докторантах и соискателях.

13. Соискатели, работающие над диссертациями на соискание ученой степени доктора наук и имеющие значительные научные результаты по актуальным социально-экономическим проблемам или приоритетным направлениям фундаментальных научных исследований, могут быть переведены на должности научных работников на срок до двух лет для подготовки диссертации на соискание ученой степени доктора наук. За соискателями, переведенными на должности научных работников, сохраняются получаемые ими должностные оклады и право на возвращение на прежние места работы.

Статья 20. Работники высших учебных заведений

1. В высших учебных заведениях предусматриваются должности научно-педагогического (профессорско-преподавательский состав, научные работники), инженерно-технического, административно-хозяйственного, производственного, учебно-вспомогательного и иного персонала.

К профессорско-преподавательским относятся должности декана факультета, заведующего кафедрой, профессора, доцента, старшего преподавателя, преподавателя, ассистента.

2. Замещение всех должностей научно-педагогических работников в высшем учебном заведении, за исключением должностей декана факультета и заведующего кафедрой, производится по трудовому договору (контракту), заключаемому на срок до пяти лет. При замещении должностей научно-педагогических работников заключению трудового договора (контракта) предшествует конкурсный отбор. Положение о порядке замещения указанных должностей утверждается федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

Должности декана факультета, заведующего кафедрой являются выборными. Порядок выборов на указанные должности определяется уставами высших учебных заведений.

3. В государственных и муниципальных высших учебных заведениях должности ректоров, проректоров, деканов факультетов, заведующих кафедрами, руководителей филиалов и институтов замещаются лицами в возрасте не старше шестидесяти пяти лет независимо от времени заключения трудовых договоров (контрактов). Лица, занимающие указанные должности и достигшие данного возраста, переводятся с их согласия на иные должности, соответствующие их квалификации.

Проректоры принимаются на работу по срочному трудовому договору (контракту). Срок окончания срочного трудового договора (контракта), заключаемого проректором с высшим учебным заведением, совпадает со сроком окончания полномочий ректора.

По представлению ученого совета высшего учебного заведения учредитель (учредители) вправе продлить срок пребывания в должности ректора до достижения им возраста семидесяти лет.

Для других должностей, предусмотренных настоящим пунктом, продление указанного срока до достижения возраста семидесяти лет может осуществляться ректором по представлению ученого совета высшего учебного заведения.

4. Научно-педагогические работники высшего учебного заведения имеют право:

1) в установленном порядке избирать и быть избранными в ученый совет высшего учебного заведения;

2) участвовать в обсуждении и решении вопросов, относящихся к деятельности высшего учебного заведения;

3) пользоваться бесплатно услугами библиотек, информационных фондов учебных и научных подразделений, а также услугами социально-бытовых, лечебных и других структурных подразделений высшего учебного заведения в соответствии с его уставом и (или) коллективным договором;

4) определять содержание учебных курсов в соответствии с государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования;

5) выбирать методы и средства обучения, наиболее полно отвечающие их индивидуальным особенностям и обеспечивающие высокое качество учебного процесса;

6) обжаловать приказы и распоряжения администрации высшего учебного заведения в установленном законодательством порядке;

7) на организационное и материально-техническое обеспечение своей профессиональной деятельности.

5. Научно-педагогические работники высшего учебного заведения обязаны:

1) обеспечивать высокую эффективность педагогического и научного процессов;

2) соблюдать устав высшего учебного заведения;

3) формировать у обучающихся профессиональные качества по избранному направлению подготовки (специальности), гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии;

4) развивать у обучающихся самостоятельность, инициативу, творческие способности;

5) систематически заниматься повышением своей квалификации.

6. Научные работники высшего учебного заведения имеют право выбирать методы и средства проведения научных исследований, отвечающие мерам безопасности, наиболее полно соответствующие их индивидуальным особенностям и обеспечивающие высокое качество научного процесса. Научные работники обязаны соблюдать устав высшего учебного заведения.

7. Права и обязанности административно-хозяйственного, инженерно-технического, производственного, учебно-вспомо-

гательного и иного персонала высшего учебного заведения определяются законодательством о труде Российской Федерации, уставом высшего учебного заведения, правилами внутреннего распорядка высшего учебного заведения и должностными инструкциями.

Статья 21. Подготовка и повышение квалификации научно-педагогических работников

1. Подготовка научно-педагогических работников осуществляется в аспирантуре и докторантуре высших учебных заведений, научных учреждений или организаций, а также путем прикрепления к указанным учреждениям или организациям соискателей для подготовки и защиты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук или доктора наук либо путем перевода педагогических работников на должности научных работников для подготовки диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

2. Государство гарантирует создание необходимых условий для повышения квалификации не реже чем один раз в пять лет научно-педагогических работников государственных высших учебных заведений и научно-педагогических работников государственных научных учреждений и организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, выделяя на эти цели необходимые средства за счет федерального бюджета.

Повышение квалификации научно-педагогических работников может осуществляться также по договорам, заключенным физическими и (или) юридическими лицами с высшими учебными заведениями и научными организациями или учреждениями, за счет средств физических и (или) юридических лиц.

3. Порядок, виды и формы повышения квалификации в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 22. Ученые звания

1. В Российской Федерации устанавливаются ученые звания профессора и доцента.

2. Ученое звание профессора может быть присвоено лицу, имеющему, как правило, ученую степень доктора наук, ведущему преподавательскую, научную и методическую работу в области высшего и послевузовского профессионального образования.

3. Ученое звание доцента может быть присвоено лицу, имеющему, как правило, ученую степень кандидата наук, ведущему преподавательскую, научную и методическую работу в высших учебных заведениях.

Статья 23. Признание и установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях

1. Под признанием документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях в настоящем Федеральном законе понимается согласие соответствующих органов государственной власти на наличие законной силы этих документов на территории Российской Федерации.

2. Установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях в настоящем Федеральном законе означает предоставление соответствующими органами государственной власти обладателям указанных документов тех же академических и (или) профессиональных прав, что и обладателям документов Российской Федерации государственного образца о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях.

3. Признание и установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании не освобождают обладателей указанных документов от соблюдения общих требований приема в образовательные учреждения или на работу (в том числе от условия знания государственного языка), которые установлены соответствующими положениями.

4. Решение о признании и об установлении эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях принимается федеральным (центральным) органом управления образованием на основе соответствующих международных договоров Российской Федерации.

5. Порядок признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях, выдачи свидетельств об установлении эквивалентности документов определяется федеральным (центральным) органом управления

высшим профессиональным образованием. Признание и установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях подтверждаются свидетельствами, выдаваемыми федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием.

Глава IV
УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ВЫСШЕГО И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья 24. Компетенция Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования

1. К компетенции Федерального Собрания Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования относятся:

1) разработка законопроектов, принятие федеральных законов в области высшего и послевузовского профессионального образования и внесение изменений в соответствующие законы и дополнений к ним;

2) утверждение Федеральной программы развития образования и контроль за ее реализацией в части, относящейся к высшему и послевузовскому профессиональному образованию;

3) утверждение соответствующих статей федерального бюджета и контроль за их исполнением;

4) установление уровней высшего и послевузовского профессионального образования;

5) ратификация международных договоров Российской Федерации, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. К компетенции Правительства Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования относятся:

1) участие в разработке и реализация государственной политики в указанной области;

2) подготовка соответствующих разделов Федеральной программы развития образования и контроль за ее реализацией органами исполнительной власти;

3) осуществление бюджетного финансирования высшего и послевузовского профессионального образования;

4) разработка законопроектов и принятие в соответствии с ними нормативных правовых актов, определяющих функционирование системы высшего и послевузовского профессионального образования;

5) установление порядка лицензирования деятельности высших учебных заведений, их аттестации и государственной аккредитации;

6) создание, реорганизация и ликвидация государственных высших учебных заведений, находящихся в ведении Российской Федерации, по согласованию с органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

7) заключение и реализация межправительственных договоров, регулирующих вопросы высшего и послевузовского профессионального образования;

8) определение порядка разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов высшего и послевузовского профессионального образования, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

9) определение порядка установления перечня направлений подготовки (специальностей) высшего и послевузовского профессионального образования.

3. К компетенции федерального (центрального) органа управления высшим профессиональным образованием относятся:

1) разработка и реализация совместно с другими федеральными органами управления образованием соответствующих разделов Федеральной программы развития образования и международных программ в области высшего, послевузовского профессионального образования и соответствующего дополнительного образования;

2) утверждение федеральных компонентов соответствующих государственных образовательных стандартов, утверждение положений об итоговой государственной аттестации студентов и об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях;

3) разработка и утверждение примерных учебных планов и образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования, организация издания учебной литературы и производства учебно-наглядных пособий;

4) осуществление полномочий учредителя (учредителей) подведомственных государственных высших учебных заведений;

5) содействие развитию и реализации новых эффективных технологий обучения в области высшего и послевузовского профессионального образования;

6) лицензирование деятельности высших учебных заведений независимо от их организационно-правовых форм и государственных образовательных учреждений соответствующего дополнительного образования, а также их государственная аккредитация;

7) установление формы документов государственного образца о высшем и послевузовском профессиональном образовании, осуществление признания и установление эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях;

8) определение порядка признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях, выдача свидетельств об установлении эквивалентности указанных документов;

9) участие в изучении потребности рынка труда в специалистах; разработка прогнозов подготовки специалистов; разработка предложений по объемам бюджетного финансирования высших учебных заведений, других предприятий, учреждений и организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования, а также их научных организаций и структурных подразделений; разработка предложений по объемам капитального строительства указанных предприятий, учреждений и организаций;

10) участие в работе федеральных органов исполнительной власти по определению объема бюджетного финансирования, направляемого на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации работников, научно-педагогических работников, в том числе научных работников, развитие науки, а также участие в разработке федеральных нормативов и порядка финансирования соответствующих образовательных учреждений;

11) координация деятельности высших учебных заведений, отраслевых и региональных систем высшего и послевузовского профессионального образования по определению объемов и структуры подготовки специалистов, организация межотраслевой и межрегиональной кооперации в этой области;

12) установление общего приема и структуры приема на обучение в высшие учебные заведения и учреждения системы высшего профессионального образования студентов, аспирантов и докторантов;

13) открытие аспирантуры и докторантуры государственных высших учебных заведений, научных организаций независимо

от их ведомственной принадлежности, за исключением учреждений, действующих в системе Российской академии наук и отраслевых академий наук и имеющих государственный статус, утверждение положений о подготовке научно-педагогических работников, в том числе научных работников;

14) установление порядка приема граждан в государственные высшие учебные заведения, учрежденные федеральными органами исполнительной власти, и порядка перевода обучающихся из одного высшего учебного заведения в другое;

15) прогнозирование развития сети учреждений системы высшего профессионального образования, согласование создания новых государственных учреждений системы высшего профессионального и соответствующего дополнительного образования;

16) организация участия высших учебных заведений и научных организаций, действующих в системе высшего и послевузовского профессионального образования, в федеральных научно-технических программах, разработка и утверждение межвузовских программ по приоритетным направлениям науки, осуществление ресурсного обеспечения указанных программ и контроля за ходом их реализации;

17) разработка и реализация совместно с профсоюзными и общественными организациями мер по социальной защите студентов, аспирантов, докторантов, слушателей и работников системы высшего и послевузовского профессионального образования по улучшению условий их обучения, труда, быта, отдыха и медицинского обслуживания;

18) финансирование деятельности подведомственных ему высших учебных заведений, предприятий, учреждений и организаций;

19) согласование нормативных документов в области высшего и послевузовского профессионального и соответствующего дополнительного образования, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся высшие учебные заведения, и в случае необходимости приостановление действия указанных нормативных документов;

20) осуществление по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся высшие учебные заведения, полномочий по распоряжению государственным имуществом в системе высшего и послевузовского профессионального образования;

21) утверждение положения о порядке замещения должностей научно-педагогического персонала;

22) разработка и утверждение типового положения о филиалах высших учебных заведений, подведомственных федеральным

органам исполнительной власти, порядок организации указанных филиалов;

23) издание в пределах своей компетенции нормативных актов;

24) заключение международных договоров межведомственного характера в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. К компетенции государственной аттестационной службы относятся:

1) контроль за соблюдением государственных образовательных стандартов во всех имеющих государственную аккредитацию высших учебных заведениях независимо от их организационно-правовых форм;

2) научно-методическое обеспечение итоговой аттестации и контроль качества подготовки выпускников по завершении каждых уровня и ступени высшего и послевузовского профессионального образования в соответствии с государственными образовательными стандартами высшего и послевузовского профессионального образования;

3) рассмотрение представлений и принятие решений о направлении высшему учебному заведению рекламаций на качество образования и (или) несоответствие образования требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта;

4) организация функционирования системы региональных органов государственной аттестационной службы и аттестация образовательных учреждений.

5. Разграничение компетенции между федеральными (центральными) органами управления образованием и иными федеральными органами управления образованием устанавливается федеральными законами и положениями о соответствующих органах, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Федеральные органы управления образованием осуществляют полномочия учредителя (учредителей) высшего учебного заведения после его создания.

Статья 25. Компетенция субъектов Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования

По общим вопросам высшего и послевузовского профессионального образования субъекты Российской Федерации

обладают всей полнотой государственной власти вне установленной настоящим Федеральным законом компетенции Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования.

Статья 26. Государственный контроль за качеством высшего и послевузовского профессионального образования

1. Государственный контроль за качеством высшего и послевузовского профессионального образования направлен на обеспечение единой государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования, повышение качества подготовки специалистов, рациональное использование средств федерального бюджета, выделяемых на финансирование системы высшего и послевузовского профессионального образования.

Государственный контроль за качеством высшего и послевузовского профессионального образования осуществляется государственной аттестационной службой и государственными органами управления высшим профессиональным образованием в соответствии с их компетенцией, предусмотренной Законом Российской Федерации «Об образовании», настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами в этой области.

2. Контроль за соблюдением высшим учебным заведением условий образовательной деятельности, предусмотренных лицензией, обеспечивает федеральный (центральный) орган управления высшим профессиональным образованием. В случае нарушения этих условий лицензия подлежит изъятию.

3. Имеющее государственную аккредитацию высшее учебное заведение независимо от его организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности не реже чем один раз в пять лет проходит аттестацию, проводимую государственной аттестационной службой.

Глава V
ЭКОНОМИКА СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО И ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья 27. Отношения собственности в системе высшего и послевузовского профессионального образования

1. За высшим учебным заведением в целях обеспечения деятельности, предусмотренной его уставом, учредитель (учредители) закрепляет на праве оперативного управления здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование, а также иное необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения.

2. Высшему учебному заведению принадлежит право собственности на денежные средства, имущество и иные объекты собственности, переданные ему физическими и юридическими лицами в форме дара, пожертвования или по завещанию, на продукты интеллектуального и творческого труда, являющиеся результатом деятельности высшего учебного заведения, а также на доходы от собственной деятельности и приобретенные на эти доходы объекты собственности.

3. За государственным и муниципальным высшим учебным заведением закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование выделенные ему в установленном порядке земельные участки.

4. Высшее учебное заведение вправе выступать в качестве арендатора и (или) арендодателя имущества. Сдача в аренду государственным, муниципальным высшим учебным заведением закрепленных за ним объектов собственности, а также земельных участков осуществляется без права выкупа с согласия ученого совета высшего учебного заведения по ценам, которые не могут быть ниже цен, сложившихся в данном регионе.

Средства, полученные высшим учебным заведением в качестве арендной платы, используются на обеспечение и развитие образовательного процесса.

5. Использование высшим учебным заведением природных ресурсов осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

6. Полномочия собственников по распоряжению государственным имуществом системы высшего и послевузовского профессионального образования в отношении объектов федеральной собственности закрепляются за федеральным (центральным)

органом управления высшим профессиональным образованием, осуществляющим эти полномочия совместно с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся высшие учебные заведения.

7. Государственные, муниципальные высшие учебные заведения, закрепленные за ними на правах оперативного управления либо находящиеся в их собственности или в самостоятельном распоряжении объекты производственной и социальной инфраструктуры, в том числе жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, а также жилые помещения, расположенные в сельской местности, общежития, клинические базы образовательных учреждений медицинского образования, находящиеся в оперативном управлении образовательных учреждений или в ином ведении, в том числе во владении, пользовании и (или) распоряжении, другие предприятия, учреждения и организации, действующие в системе высшего и послевузовского профессионального образования, приватизации (разгосударствлению) не подлежат.

Статья 28. Финансирование высших учебных заведений

1. Финансирование образовательной деятельности государственных высших учебных заведений за счет средств федерального бюджета осуществляется федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием или органами исполнительной власти, в ведении которых находятся эти учреждения, в соответствии с государственными заданиями (контрольными цифрами) на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации работников исходя из установленных государственных, в том числе ведомственных, нормативов финансирования.

Для высших учебных заведений, расположенных в регионах, в которых действуют районные коэффициенты и надбавки, нормативы финансирования устанавливаются с учетом этих коэффициентов и надбавок.

В случае, если местные нормативы финансирования превышают государственные, дополнительное финансирование осуществляется за счет средств местного бюджета.

2. Деятельность негосударственных высших учебных заведений финансируется его учредителем (учредителями) в соответствии с договором между ними. По договору между учредителем (учредителями) и высшим учебным заведением эта деятельность

может осуществляться на условиях частичного или полного самофинансирования.

3. Научные исследования, проводимые государственными высшими учебными заведениями, финансируются федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием и (или) органами исполнительной власти, в ведении которых находятся эти высшие учебные заведения, независимо от финансирования образовательной деятельности.

4. Государственные высшие учебные заведения самостоятельно определяют направления и порядок использования средств, полученных ими за счет бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации, в том числе средств, направляемых на оплату труда и материальное стимулирование своих работников. Не использованные в текущем периоде (год, квартал, месяц) средства не могут быть изъяты у государственных высших учебных заведений или зачтены в объем финансирования этих высших учебных заведений на последующий период.

5. Возмещение дополнительных затрат в связи с индексацией расходов высших учебных заведений, осуществляющих свою деятельность на основе бюджетного финансирования, производится за счет средств соответствующего бюджета.

6. Высшее учебное заведение имеет счета в банковских и других кредитных организациях для хранения денежных средств и осуществления всех видов расчетных, кредитных и кассовых операций, в том числе валютных.

Статья 29. Платная деятельность высшего учебного заведения

1. Высшее учебное заведение в соответствии со своим уставом может осуществлять платную деятельность в области образования и в других областях, если это не идет в ущерб его основной деятельности.

Платная образовательная деятельность высшего учебного заведения не может быть осуществлена взамен и в рамках образовательной деятельности, финансируемой за счет средств бюджета. В противном случае средства, заработанные в результате такой деятельности, изымаются учредителем (учредителями) высшего учебного заведения.

2. Государственное или муниципальное высшее учебное заведение вправе в пределах, установленных лицензией, осуществлять сверх финансируемых за счет средств федерального

бюджета государственных заданий (контрольных цифр) по приему студентов подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и (или) юридическими лицами в объеме, согласованном с органом исполнительной власти, органом местного самоуправления, в ведении которого это высшее учебное заведение находится.

Высшее учебное заведение самостоятельно решает вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий, не противоречащих законодательству Российской Федерации и уставу данного высшего учебного заведения.

Статья 30. Оплата труда работников высшего учебного заведения

1. Высшее учебное заведение в пределах имеющихся у него средств на оплату труда работников самостоятельно определяет форму и систему оплаты труда, размеры доплат, надбавок, премий и других мер материального стимулирования, а также размеры должностных окладов (ставок) всех категорий работников (без установления предельных размеров должностных окладов (ставок).

2. Должностной оклад (ставка) выплачивается работнику высшего учебного заведения за выполнение им функциональных обязанностей и работ, предусмотренных трудовым договором (контрактом).

3. Государственное высшее учебное заведение самостоятельно формирует фонд оплаты труда работников за счет средств бюджета, направляемых на содержание высшего учебного заведения, и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

4. Минимальные размеры ставок для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений устанавливаются в размере не ниже восьмикратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

5. Научно-педагогическим работникам высших учебных заведений устанавливаются надбавки к должностным окладам (ставкам) в размере:

сорока процентов за должность доцента;

шестидесяти процентов за должность профессора;

трехкратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, за ученую степень кандидата наук;

пятикратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом, за ученую степень доктора наук.

6. Предусмотренные статьей 54 Закона Российской Федерации «Об образовании» размеры средних должностных окладов (ставок) работников высших учебных заведений в части, относящейся к оплате труда работников высшего учебного заведения, устанавливаются Правительством Российской Федерации первого числа второго месяца каждого квартала в соответствии с законодательно установленным их отношением к достигнутому уровню средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации за предыдущий квартал.

7. Средние должностные оклады (ставки) работников высшего учебного заведения устанавливаются на уровне:

для педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений — в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;

для учителей и других педагогических работников — не ниже средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации;

для иных работников высших учебных заведений — средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности в Российской Федерации.

8. Правительству Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу ввести соответствующую требованиям настоящей статьи тарифную сетку по оплате труда работников высшего учебного заведения.

9. Размеры должностных окладов (ставок) работников высшего учебного заведения определяются каждый квартал в соответствии с пунктами 6, 7 и 8 настоящей статьи, являются минимальными для соответствующих категорий работников высшего учебного заведения и обязательны на территории Российской Федерации.

Статья 31. Оплата труда и стаж работы работников государственных органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием

1. Работникам государственных органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием засчитывается в стаж работы государственного служащего работа в высшем учебном заведении на руководящих должностях и должностях научно-педагогических работников.

2. Доплата за ученую степень, предусмотренная работникам высших учебных заведений, распространяется и на работников органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием.

Статья 32. Учет, отчетность и контроль в высших учебных заведениях

1. Высшие учебные заведения в установленном порядке осуществляют оперативный и бухгалтерский учет результатов своей работы, ведут статистическую и бухгалтерскую отчетность.

2. Должностные лица несут установленную законодательством Российской Федерации дисциплинарную, административную и уголовную ответственность за искажение государственной отчетности.

3. Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области бюджетной и финансовой дисциплины в высших учебных заведениях осуществляют органы законодательной и исполнительной власти в пределах своих полномочий.

Глава VI
МЕЖДУНАРОДНАЯ И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Статья 33. Осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования

1. Высшие учебные заведения вправе участвовать в международном сотрудничестве Российской Федерации в области высшего и послевузовского профессионального образования посредством:

1) участия в программах двустороннего и многостороннего обмена студентами, аспирантами, докторантами, педагогическими и научными работниками;

2) проведения совместных научных исследований, а также конгрессов, конференций, симпозиумов и других мероприятий;

3) осуществления фундаментальных и прикладных научных исследований, а также опытно-конструкторских работ по заказам иностранных юридических лиц;

4) участия в международных программах совершенствования высшего и послевузовского профессионального образования.

2. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации иностранных граждан в Российской Федерации, преподавательская и научно-исследовательская работа граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации в пределах установленной Правительством Российской Федерации квоты осуществляются по межгосударственным договорам, договорам между федеральным (центральным) органом управления высшим профессиональным образованием или ведомственным государственным органом управления образованием и соответствующими органами управления образованием иностранных государств, а также по прямым договорам, заключенным высшими учебными заведениями с иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами.

3. В целях участия в международной деятельности Российской Федерации высшие учебные заведения имеют право:

вступать в неправительственные международные организации;

заключать с иностранными партнерами договоры о совместной деятельности, которые не могут рассматриваться как международные договоры Российской Федерации;

создавать с участием иностранных партнеров структурные подразделения (центры, лаборатории, технические парки и другие подразделения).

4. Высшие учебные заведения в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе заниматься внешнеэкономической деятельностью, предусмотренной уставами высших учебных заведений и направленной на выполнение задач, которые определены настоящим Федеральным законом, а также на развитие международных контактов.

5. Денежные средства, полученные высшими учебными заведениями, а также предприятиями, учреждениями и организациями, действующими в системе высшего и послевузовского профессионального образования, в результате внешнеэкономической деятельности, не подлежат изъятию и налогообложению, в том числе обязательной продаже, если они расходуются на выполнение основных задач, определенных для указанных высших учебных заведений, предприятий, учреждений, организаций настоящим Федеральным законом.

Глава VII
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 34. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Порядок присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий сохраняется до принятия соответствующих федеральных законов.

2. Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

3. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1996. 29 авг.

Правительство Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 9 сентября 1996 г. № 1062

г. Москва

О ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЕ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИНТЕГРАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ФУНДАМЕНТАЛЬНОЙ НАУКИ НА 1997 — 2000 ГОДЫ»

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 903 «О государственной поддержке интеграции высшего образования и фундаментальной науки» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст.3008), в целях развития фундаментальных научных исследований, выполняемых совместно учеными высшей школы, Российской академии наук, государственных научных центров Российской Федерации, научно-исследовательских организаций, и повышения качества фундаментального образования Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т:**

1. Утвердить прилагаемую федеральную целевую программу «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы» (далее именуется — Программа)* и представить ее Президенту Российской Федерации для решения вопроса о придании Программе статуса президентской.

2. Утвердить Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российскую академию наук государственными заказчиками Программы.

3. Министерству экономики Российской Федерации и Министерству финансов Российской Федерации при формировании федерального бюджета на 1997 — 2000 годы включать Программу в перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ЧЕРНОМЫРДИН

---

* Публикуется с сокращениями.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ИНТЕГРАЦИИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ФУНДАМЕНТАЛЬНОЙ НАУКИ НА 1997 — 2000 ГОДЫ»

I. Обоснование необходимости принятия Программы

Одним из существенных недостатков в развитии научно-технического потенциала страны является все увеличивающийся разрыв между академической и вузовской фундаментальной наукой. Это приводит к распылению средств, разобщенности ученых и к снижению качества образования, делает практически недоступными для студентов и аспирантов лаборатории и уникальные установки институтов Российской академии наук и отраслевых академий. Вследствие недостаточного финансирования значительно снижена эффективность таких форм подготовки специалистов, которые основаны на взаимодействии ученых высших учебных заведений и Российской академии наук, и прежде всего таких форм, как научно-исследовательские институты при ряде ведущих университетов страны и базовые кафедры при научных учреждениях Российской академии наук.

В то же время развитие новых форм образования, предполагающее обеспечение его непрерывности в цепочке школа — вуз — аспирантура — докторантура, требует формирования крупных учебно-научных комплексов, центров. Для своего функционирования эти центры должны обладать хорошо развитой инфраструктурой, в том числе и социальной, иметь уникальную научную аппаратуру и установки, необходимые объемы лабораторного оборудования и реактивов.

Все большую роль в подготовке специалистов играет и информационное обеспечение развития фундаментальной науки и образования. Однако реальная ситуация ведет к тому, что его уровень неуклонно снижается — устаревают учебники, ученые и студенты крайне ограничены в поездках на международные научные мероприятия, отсутствует возможность стажировок.

Одной из существенных трудностей в современной системе высшего профессионального образования является недостаточная разработка некоторых теоретических вопросов, в частности вопросов соотношения естественно-научных и гуманитарных знаний при подготовке специалистов.

Решение вопросов интеграции высшего образования и фундаментальной науки требует разработки федеральной целевой программы, увязанной по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекса научно-исследовательских, социально-экономических, правовых, организационно-хозяйственных и других мероприятий.

Федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997 — 2000 годы» (далее именуется — Программа) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 903.

Программа предусматривает развитие всех форм взаимодействия академической и вузовской науки, поддержку совместных исследований, проводимых на базе Российской академии наук и ее региональных отделений, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии образования, университетов и высших учебных заведений, а также информационное и приборное обеспечение учебного процесса.

II. Цели и задачи Программы

Программа направлена на углубление и расширение взаимодействия академической и вузовской науки, повышение качества образования с целью сохранения и развития научно-технического потенциала страны.

Для достижения целей Программы предусматривается решение следующих задач:

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, аспирантами высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций;

поддержка экспедиционных и полевых исследований, выполняемых научными сотрудниками, преподавателями и студентами высших учебных заведений совместно с учеными Российской академии наук;

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

III. Основные направления реализации Программы и план мероприятий

Программа является составной частью комплекса мероприятий, направленных на сохранение и развитие основы научно-технического потенциала страны — фундаментальной науки и высшей школы. Снижение уровня фундаментальной подготовки выпускников университетов и вузов грозит нашей стране дальнейшим отставанием в области современных наукоемких технологий, замедлением темпов ее экономического развития и утратой конкурентоспособности на мировом рынке.

Программа должна обеспечить условия для дальнейшего развития фундаментальных наук путем исследований, проводимых в высших учебных заведениях, особенно в классических университетах, совместно с Российской академией наук, и совершенствования подготовки студентов, аспирантов и докторантов для работы в научных организациях и образовательных учреждениях Российской Федерации. Основные направления Программы ориентированы на решение важнейшей задачи государственной научно-технической политики — на развитие различных форм взаимодействия университетов России с академическими, другими научными учреждениями с целью подготовки высококвалифицированных молодых научно-педагогических кадров, способных на высоком профессиональном уровне решать ключевые проблемы научно-технического и социально-экономического развития. Решение этой проблемы предполагает создание современного приборного и информационного обеспечения фундаментальной науки.

Программа имеет конкретную направленность на развитие научно-образовательной инфраструктуры России, включая кадровый, информационный и приборный компоненты, в результате чего будет обеспечено выполнение любых конкретных задач, поставленных государством перед высшей школой в области фундаментальных наук.

Исходя из указанных целей и задач, Программа предусматривает следующие пять направлений.

1. Развитие совместных фундаментальных исследований, проводимых в высших учебных заведениях, в Российской академии наук, в отраслевых академиях наук и в государственных научных центрах Российской Федерации.

Особенностью организации фундаментальных исследований в России является наличие крупных научных школ в институтах Российской академии наук, университетах и высших учебных заведениях, играющих передовую роль в мировой науке. Это позволило сформировать систему образования, основанную на базовой подготовке студентов в области фундаментальных наук, отличную от многих других систем, существующих в Европе и в США.

На базе этой системы образования ведется подготовка студентов, аспирантов и докторантов, готовятся научные и педагогические кадры математиков, физиков, химиков, биологов, геологов и других специалистов для всех вузов России, институтов Российской академии наук, других академий и отраслевых институтов.

Подготовка специалистов в этих областях знаний, имеющих фундаментальное образование и широкий научный кругозор, в последние годы испытывает серьезные сложности из-за финансовых проблем.

Программой предусмотрено целевое финансирование совместных фундаментальных исследований в области математики, физики, химии и других фундаментальных наук как необходимой основы для сохранения и дальнейшего развития уровня подготовки научно-педагогических и научных кадров. Перспективная талантливая молодежь должна целенаправленно привлекаться к участию в работе научных коллективов. С этой целью Программой предусмотрено расширение участия студентов и аспирантов в работе российских научных школ мирового уровня, а также обеспечение стажировки студентов и аспирантов в зарубежных научных центрах. Предусматривается развитие новых форм подготовки специалистов, ориентированных на научно-исследовательскую и научно-педагогическую деятельность.

Программой предусматривается возрождение финансовой поддержки проведения студенческих научных олимпиад, конкурсов, научных молодежных школ и конференций. Специальное внимание уделено финансированию участия талантливых молодых исследователей университетов в международных конгрессах и конференциях по фундаментальным проблемам науки.

2. Обеспечение взаимодействия академической науки с образовательным процессом в высших учебных заведениях.

Наиболее эффективной формой взаимодействия вузовской, академической и отраслевой науки, которая успешно развивалась ранее и оказалась не реализованной из-за финансовых трудностей, являлась система филиалов кафедр университетов и вузов в научных учреждениях Российской академии наук и в отраслевых академиях, а также университетских кафедр-лабораторий, обеспечивавшая интеграцию образовательного процесса и фундаментальных научных исследований и использовавшаяся для проведения студенческих практик, для выполнения дипломных работ, подготовки аспирантов и соискателей, стажеров-исследователей. Они получали возможность работать в сильных научных коллективах, проникнуться атмосферой научного поиска, принять участие в научных исследованиях.

Такая форма взаимодействия позволяет ликвидировать обычно имеющийся разрыв в 5 — 7 лет между содержанием учебников и текущим состоянием науки. Поэтому укрепление и расширение системы филиалов кафедр является одним из важных направлений эффективного использования научных результатов в учебном процессе.

Аналогичный эффект оказывает и привлечение ученых из учреждений Российской академии наук и других академий для педагогической работы в вузах. Поэтому поддержка преподавателей, ученых высшей школы, Российской академии наук и отраслевых академий наук, преподающих основные курсы в вузах, является одним из условий результативности взаимодействия фундаментальной науки с педагогическим процессом в вузах.

Анализ ситуации с молодыми кадрами показал эффективность внедрения новых форм подготовки специалистов, в основу которых были положены идеи, реализованные в свое время академиками М.А. Лаврентьевым и А.Н. Колмогоровым, — создание при крупных научных центрах и ведущих университетах России колледжей, лицеев, гимназий, школ-интернатов. Однако работа таких образовательных учреждений наталкивается на очень большие финансовые трудности. Поэтому предусматривается поддержка новых форм подготовки специалистов, включая создание университетами и научными учреждениями Российской академии наук совместных учебно-научных центров, совместных университетов пред- и последипломного образования. Особого внимания требует довузовское профилирующее образование в различных учебных заведениях, функционирующих при университетах и вузах России и институтах Российской академии наук и ее региональных отделений, Российской академии меди-

цинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии образования.

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

Общеизвестно, что современная наука развивается на базе совершенных, дорогостоящих, уникальных установок и приборов. Как правило, эти установки являются базовыми для работы ученых разных направлений и обеспечивают работу национальных и международных научных центров.

Особая важность финансирования научной приборной базы обуславливается ее необходимостью для решения приоритетных проблем фундаментальной науки, возможностью ее использования в педагогическом процессе и перспективами создания на ее основе творческого коллектива ученых при широком участии студентов, аспирантов и докторантов в научно-исследовательской работе. С этой целью необходимо осуществить приоритетное обеспечение оборудованием, современной технической и материальной базой российских научных школ мирового уровня, закупку зарубежной уникальной аппаратуры и ее концентрацию путем создания центров коллективного пользования в целях обеспечения нужд вузовской и академической науки.

Сейчас создалась ситуация, когда в научных лабораториях и на кафедрах вузов разработаны лабораторные модели ряда приборов и установок, которые значительно превосходят по техническим данным существующие зарубежные аналоги или не имеют аналогов вообще. Однако промышленность не может организовать их производство. В связи с этим Программа предусматривает финансирование соответствующих работ для производства уникальных приборов и установок. Потребуется государственная поддержка работ по созданию макетов и опытных образцов по результатам фундаментальных исследований, проводимых совместно Российской академией наук, университетами и вузами России.

В то же время в высших учебных заведениях и научных учреждениях Российской академии наук имеются установки, выход из строя которых может угрожать безопасности людей или вызвать экологическую катастрофу. Очевидна необходимость профилактических работ на таких установках и поддержание их в режиме безопасной работы, исходя из чего предусматри-

вается соответствующая финансовая поддержка, прежде всего установок, используемых как высшей школой, так и Российской академией наук.

4. Формирование информационной базы фундаментальных исследований в целях совершенствования учебного процесса в высших учебных заведениях.

Несомненно, наиболее слабым звеном в инфраструктуре фундаментальной науки является издание научной и учебной литературы, организация международного межбиблиотечного обмена. Недостаточное финансирование издательской деятельности приводит к тому, что теряются приоритеты, устаревают учебники.

Программа предусматривает развитие информационной базы фундаментальной науки, поддержку издательской деятельности, прежде всего в направлении совершенствования учебного процесса, обеспечения новых технологий преподавания фундаментальных математических, естественно-научных и гуманитарных дисциплин. Крайне необходимым для успешного осуществления реформы высшего образования является издание учебной литературы в виде серии учебников и учебных пособий. Предусматривается поддержка изданий научно-популярных книг, предназначенных для развития интереса школьников к естественным наукам.

В Программе планируется специальная поддержка научного книгоиздания. Необходимо предусмотреть выделение средств для комплектования библиотек новыми учебниками и монографиями, приобретения копировальной техники, а также для предоставления подписки на современные научные и образовательные журналы, которые находятся в тяжелом положении (за счет подписки их издание обеспечивается на 7 — 12 процентов).

Одним из важных направлений информационной базы науки является участие преподавателей, ученых высшей школы и Российской академии наук в международных конгрессах, конференциях и других научных мероприятиях, связанных с реализацией Программы. Кроме того, необходимо командирование в зарубежные ведущие научные центры для научной работы преподавателей, ученых высшей школы, Российской академии наук и отраслевых академий, читающих и преподающих основные курсы в университетах и вузах.

Формирование информационной базы фундаментальных наук непосредственно связано с дальнейшим развитием компьютерных коммуникаций, созданием баз данных по фундаментальным

дисциплинам. Предусматривается также создание и поддержание единого банка данных о приборах и установках, разрабатываемых в университетах и учреждениях Российской академии наук и доведенных до товарного вида.

В целях поддержки лицензионной работы предполагается оказать финансовую поддержку выставочной деятельности.

5. Поддержка экспедиционных и полевых исследований, выполняемых научными сотрудниками, преподавателями и студентами высших учебных заведений совместно с учеными Российской академии наук.

Экспедиционные и полевые исследования имеют особое значение, в первую очередь для биологических наук, наук о Земле, истории и археологии. Однако практически весь комплекс этих работ сейчас свернут из-за высокой стоимости транспорта и проживания. Вместе с тем Российская Федерация в связи с распадом СССР лишилась многих уникальных месторождений, в том числе и важных для национальной безопасности. Безвозвратно гибнут памятники истории и архитектуры, уничтожается живая природа.

В связи с этим в Программе предусматривается выделение средств на экспедиционные и полевые исследования, включая студенческую практику, а также участие в этих исследованиях дипломников, аспирантов и преподавателей.

IV. Объемы и источники финансирования Программы

Основным источником ресурсного обеспечения Программы является бюджетное финансирование.

В отличие от других целевых программ федерального и иного уровня, принципов финансирования фундаментальных исследований Российским фондом фундаментальных исследований финансирование Программы предполагает направление финансовых средств лишь на целевые расходы, связанные с выплатой разовых платежей на цели, предусмотренные Программой. Программа состоит из совокупности независимых проектов, которые могут выполняться в условиях разового финансирования.

Расходы на капитальное строительство могут быть направлены только на цели, предусмотренные разделами I и II Программы.

Источники и объемы финансирования,
млрд рублей, в ценах 1996 года

Направление расходов и источники финансирования	Всего	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год
Финансовые затраты — всего	3158	782	786	788	802
в том числе из:					
федерального бюджета	3158	782	786	788	802
внебюджетных источников	—	—	—	—	—
Государственные инвестиции — всего	200	50	50	50	50
в том числе:					
Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации	100	25	25	25	25
Российская академия наук	100	25	25	25	25
НИОКР — всего	458	120	114	114	110
в том числе:					
Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации	229	60	57	57	55
Российская академия наук	229	60	57	57	55
Прочие текущие расходы — всего	2500	612	622	624	642
в том числе:					
Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации	2400	587	597	599	617
Российская академия наук	100	25	25	25	25

Финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и прочих текущих расходов по Программе осуществляется за счет средств федерального бюджета целевым назначением через Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российскую академию наук в пределах выделяемых им ассигнований.

V. Управление реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения

Государственным заказчиком Программы являются Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российская академия наук.

Управление Программой осуществляет совет, в который входят представители Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Российской академии наук, других основных исполнителей Программы.

Реализация Программы осуществляется на широкой конкурсной основе.

Сообщение о конкурсе публикуется в средствах массовой информации, изданиях Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, Российской академии наук и ее региональных отделений за 6 месяцев до его проведения.

Информационное сообщение содержит сведения о проектах, по которым объявляется конкурс, сроках и порядке его проведения, форме предоставления материалов.

Проекты-заявки на конкурс принимаются от высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций, осуществляющих фундаментальные исследования. Проекты должны носить комплексный характер и основываться на совместных работах и исследованиях, проводимых учеными высших учебных заведений и академических институтов.

Работы, поступившие на конкурс, проходят экспертизу.

Содержанием экспертизы является оценка научных достоинств проекта, его значение для совершенствования учебного процесса, реальность выполнения работы в срок и в пределах установленных размеров финансирования. Экспертиза проектов-заявок осуществляется группами экспертов по направлениям Программы. При формировании экспертных групп обязательным является включение в их состав представителей ведущих университетов и академических институтов из различных регионов страны.

Председатели групп экспертов по направлениям Программы утверждаются советом Программы.

Совет Программы:

принимает решение об объявлении конкурса и о его результатах на основе экспертных заключений;

организует рассмотрение поступивших проектов-заявок, включая их экспертизу;

определяет структуру конкурсных проектов, требования по оформлению предоставляемых материалов;

рассматривает результаты выполнения Программы в целом и по каждому из направлений.

Совет Программы возглавляют сопредседатели, являющиеся руководителями Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации и Российской академии наук.

Текущее управление Программой, включая сбор, анализ и обобщение материалов проектов-заявок участников Программы, организацию работы экспертных групп, сбор информации о ходе выполнения проектов и подготовку материалов для сводных отчетов, осуществляется дирекцией Программы.

Контроль за исполнением Программы осуществляется Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Российской академией наук. Ход работы по проектам и их итоги, оценка их социальной и экономической эффективности и научной значимости рассматриваются советом Программы и принимаются заказчиком в установленном порядке.

С учетом выделяемых на реализацию Программы финансовых средств Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российская академия наук при необходимости по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации уточняют целевые показатели, в том числе включение и исключение проектов, затраты по программным мероприятиям, состав исполнителей, механизм реализации.

Ежегодно, до 1 февраля, Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российская академия наук направляют в Министерство экономики Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации доклады о ходе работ по Программе и об эффективности использования финансовых средств.

«Российская газета». 1996. 19 сент.

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 13 июня 1996 г. № 902
г. Москва

О ПОДДЕРЖКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

В целях сохранения исторически сложившейся духовной общности народов государств — участников Содружества Независимых Государств, обеспечения прав граждан на получение современного образования, формирования единого образовательного пространства Содружества Независимых Государств **постановляю**:

1. Одобрить представленные Администрацией Президента Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию, Министерством образования Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, Министерством науки и технической политики Российской Федерации, Министерством социальной защиты населения Российской Федерации, Российской академией образования и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проекты Концепции формирования единого образовательного пространства в Содружестве Независимых Государств и Соглашения о сотрудничестве по формированию единого образовательного пространства (прилагаются)*.

2. Министерству Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по высшему образованию и Министерством образования Российской Федерации внести в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств — участников Содружества Независимых Государств проект Концепции формирования единого образовательного пространства в Содружестве Независимых Государств.

3. Государственному комитету Российской Федерации по высшему образованию и Министерству образования Российской

Федерации с участием Министерства Российской Федерации по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств и Министерства иностранных дел Российской Федерации провести переговоры с уполномоченными органами государств — участников Содружества Независимых Государств о заключении Соглашения о сотрудничестве по формированию единого образовательного пространства, разрешив вносить в представленный проект в случае необходимости изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера.

По результатам переговоров Государственному комитету Российской Федерации по высшему образованию и Министерству образования Российской Федерации по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации представить в Правительство Российской Федерации предложения о подписании указанного Соглашения.

4. Утвердить прилагаемую Программу поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств и придать ей статус президентской.

Определить государственными заказчиками работ по реализации Программы Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию и Министерство образования Российской Федерации.

Правительству Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета на 1997 год и последующие годы предусматривать выделение ассигнований на реализацию указанной Программы после включения ее в установленном порядке в перечень федеральных программ, финансируемых из федерального бюджета.

5. Возложить функции по информационно-аналитическому и методическому обеспечению системы образования в Содружестве Независимых Государств, осуществляемые Российской Федерацией, на Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию, Министерство образования Российской Федерации и Российскую академию образования.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации оказывать содействие в реализации Программы поддержки Российской Федерацией интеграционных процессов в области образования в Содружестве Независимых Государств, утверждаемой настоящим Указом.

7. Контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных настоящим Указом, возложить на Администрацию Президента Российской Федерации.

Президент
Российской Федерации

Проект

КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

1. Общие положения

Цель настоящей Концепции — определение основных принципов, направлений, условий и этапов формирования единого образовательного пространства в Содружестве Независимых Государств (далее именуется — Содружество).

Единое образовательное пространство характеризуется общностью принципов государственной политики в сфере образования, закрепляемых международным договором государств — участников Содружества Независимых Государств (далее именуются — государства Содружества), согласованностью государственных образовательных стандартов и программ, равными возможностями и свободой реализации прав граждан на получение образования в любом образовательном учреждении на территории государств Содружества.

Формирование единого образовательного пространства является одним из приоритетных направлений политики государств Содружества.

Государства Содружества считают основной функцией образования сохранение, распространение и обогащение мировой и национальной культуры.

Интеграция государств Содружества в области образования должна способствовать:

сохранению исторически сложившейся духовной общности народов государств Содружества;

свободному приобщению граждан к ценностям национальных культур государств Содружества;

созданию условий и возможностей для формирования культуры межнационального общения;

формированию предпосылок для преодоления национальной замкнутости, развитию многогранного сотрудничества народов государств Содружества;

становлению общего научно-технологического, экономического и информационного пространства, а также общей системы обороны, безопасности и охраны государственных границ государств Содружества;

расширению возможностей подготовки квалифицированных специалистов для различных отраслей экономики, науки, культуры, образования и социальной сферы.

2. Основные принципы формирования и развития единого образовательного пространства

Основными принципами формирования единого образовательного пространства государств Содружества являются:

сближение национальных систем образования государств Содружества, интегрируемых в единое образовательное пространство;

согласованность государственных образовательных стандартов;

поддержка инициатив субъектов образования всех уровней (федерального, республиканских, региональных, муниципальных образовательных учреждений) по организации сотрудничества в области образования;

кооперация и сотрудничество при создании совместных образовательных учреждений всех уровней образования и научно-исследовательских учреждений (организаций) и осуществлении их деятельности;

открытость информации о состоянии и деятельности образовательных систем государств Содружества.

3. Основные направления формирования единого образовательного пространства

Основными направлениями формирования единого образовательного пространства являются:

разработка предложений о создании законодательной базы, регулирующей вопросы поддержки и развития интеграционных процессов в сфере образования;

согласование государственных образовательных стандартов общего среднего и профессионального образования;

правовое и организационное обеспечение взаимного признания и эквивалентности документов, выдаваемых выпускникам образовательных учреждений разного уровня образования государств Содружества;

расширение межгосударственного информационного обмена по вопросам образования;

создание службы маркетинга по выявлению образовательных потребностей населения сотрудничающих государств Содружества и прогнозированию ситуации на рынке труда;

разработка согласованных критериев и технологий мониторинга состояния и качества образования в государствах Содружества, механизмов его внутригосударственного и совместного проведения;

правовая, организационная, финансовая, материально-техническая, кадровая, научно-методическая, технологическая и информационная поддержка существующих и вновь открываемых русскоязычных образовательных учреждений в государствах Содружества, действующих, а также и вновь открывающихся в России образовательных учреждений, в которых преподавание ведется на языках народов государств Содружества.

Инструментом разработки и системной реализации государственной политики по поддержке интеграционных процессов в области образования является Межгосударственная программа формирования единого образовательного пространства государств Содружества, утвержденная уполномоченными органами Содружества Независимых Государств и предусматривающая ее правовое, организационное, финансовое, материально-техническое, кадровое, научно-методическое и информационное обеспечение.

Первоочередными мероприятиями по формированию единого образовательного пространства являются:

создание Межгосударственного совета по проблемам интеграции в области образования государств Содружества с определением его правового статуса;

организация работы национальных координирующих центров по подготовке совместного аналитического доклада о состоянии и направлениях развития образования в государствах Содружества, результатах выполнения многосторонних и двусторонних соглашений о сотрудничестве в области образования и перспективах его интеграции в рамках единого образовательного пространства;

разработка проекта межгосударственной программы формирования единого образовательного пространства в государствах Содружества, проведения научных исследований, национальных и межгосударственных конференций и семинаров по теоретическим и практическим проблемам создания единого образовательного пространства;

учреждение межгосударственного фонда поддержки интеграционных процессов в государствах Содружества с привлечением инвесторов из других стран.

4. Этапы формирования единого образовательного пространства

Исходя из основных целей, принципов и направлений формирования единого образовательного пространства и учитывая

различные уровни состояния экономики, науки и образования, определить следующие этапы реализации настоящей Концепции:

первый этап (1996 год) — разработка и принятие программы формирования единого образовательного пространства, межгосударственного соглашения о формировании единого образовательного пространства в рамках государств Содружества;

второй этап (1996—1997 годы) — согласование национальных законодательств в области образования государств Содружества в целях формирования единого образовательного пространства. На этом этапе предполагаются разработка и принятие типовых законодательных актов, регулирующих отношения в сфере образования, межгосударственной и национальных программ сотрудничества, а также определение национальных координирующих центров, ответственных за их реализацию, включая информационно-аналитические и научно-методические аспекты;

третий этап (1997—1999 годы) — создание системы социально-экономических и организационно-управленческих механизмов межгосударственного сотрудничества в сфере образования, включая согласованные принципы обмена информацией по вопросам образования, разработку согласованных определителей качества образования, создание межгосударственного фонда поддержки интеграционных процессов в сфере образования;

четвертый этап (1999—2005 годы) — углубление интеграции образовательных систем государств Содружества, обеспечивающей развитие единого образовательного пространства.

«Российская газета». 1996. 3 авг.

В августе 1996 г. на базе Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию и Министерства образования Российской Федерации было создано Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации. Объединение двух структур, их организационного и интеллектуального потенциала, естественно, значительно расширило функции нового министерства, поле его деятельности. В этой связи 27 сентября 1996 г. в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации прошло координационное совещание, на котором обсуждались вопросы деятельности нового министерства.

НА ПУТИ К ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

На совещании присутствовали представители органов управления образованием субъектов Российской Федерации, а также Министерства культуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства здравоохранения РФ, Министерства связи РФ, Министерства путей сообщения РФ, Министерства транспорта РФ, Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ и других ведомств.

Открыл совещание министр общего и профессионального образования Российской Федерации **В.Г.Кинелев**. Он поблагодарил всех присутствующих за участие в этом совещании. По мнению В.Г.Кинелева, эта встреча необходима, потому что нужно посоветоваться, как строить работу нового министерства. Впервые создано такое большое министерство, и это предполагает новые формы работы. В.Г.Кинелев выразил надежду, что участники совещания выскажут свою точку зрения по этому поводу. Со своей стороны министр отметил, что создание нового министерства было обусловлено несколькими причинами, но выделил две, по его мнению, самые важные. Прежде всего это внутренняя причина, связанная с политикой в области образования, направленной на его интеграцию, и внешняя — социально-экономическая ситуация в стране, оказывающая влияние на систему образования, заставляя ее принимать адекватные формы и создавать адекватные структуры.

По мнению выступающего, настало время говорить о единой системе образования в стране, охватывая все ее уровни, так как без преемственности образования нельзя говорить о его целостности. Тревожит все возрастающий разрыв между

требованиями, предъявляемыми в средней школе и в вузе. Вызывает беспокойство и то, что вузы, решая свои проблемы, активно вторгаются в систему среднего образования. В тех формах, в каких сейчас осуществляется этот процесс, он носит противоречивый характер. Входя в систему средней школы, подчеркнул В.Г.Кинелев, вуз привносит туда много полезного, однако и много того, что свойственно только высшему учебному заведению, нередко заменяя общее образование специализированным.

Отдавая должное высокому уровню российской системы образования, министр напомнил, что она сложилась в совершенно иных социально-экономических условиях. Поэтому сейчас необходима кропотливая работа над тем, чтобы эта система соответствовала новым реалиям, определяющим сегодняшнюю и завтрашнюю жизнь страны и мирового сообщества.

Существенно изменилась, продолжил свое выступление В.Г.Кинелев, роль регионов в социально-экономическом и административном устройстве России. Процесс относительной децентрализации государственной власти сделал их более самостоятельными и ответственными при решении стоящих перед ними проблем, в том числе в области образования всех уровней. При этом очень важно, чтобы деятельность органов управления образованием федерального и регионального уровней была согласованной.

Говоря о структурной организации министерства и кадровых вопросах, докладчик отметил, что определенные изменения еще будут происходить. Необходимо придать новому министерству такие организационные формы, которые соответствовали бы специфике выполняемой им работы. Однако министр предостерег участников совещания от эйфории «всеобщего реформирования». Прежняя система образования в новых радикально изменившихся условиях не только сумела выжить, сохранив все лучшее, что было ей присуще, но и по ряду позиций даже окрепла. Это говорит о ее огромном созидательном потенциале. Безусловно, российская система образования требует реформирования, но реформирования очень вдумчивого и осторожного. Одну из основных задач нового министерства В.Г.Кинелев видит в том, чтобы реформы в сфере образования опережали реформы в других областях, так как система образования призвана

формировать людей, понимающих суть происходящего в стране, более того, готовить специалистов, мыслящих адекватно современным условиям и способных вывести страну из тупика.

Российская система образования, безусловно, должна сохранить как доминанту бесплатность получения полного общего образования и на конкурсной основе — высшего и среднего профессионального. В то же время она должна все в большей степени расширять масштабы и сферу деятельности. Радует тот факт, что за последнее время произошло существенное увеличение числа поступающих в вузы. Так, в 1995 г. было принято 657 тыс. студентов, а в 1996 г. — уже около 700 тыс. Время диктует и иную форму трактовки социальной защищенности. Она должна быть достигнута не через социальную благотворительность, а через создание условий, при которых каждый человек мог бы реализовать свой профессиональный и образовательный потенциал. В.Г.Кинелев подчеркнул, что на всех этапах образования в России доминирующей должна быть государственная система образования при безусловно развитой негосударственной, которая в силу своей специфики более оперативно реагирует на динамичный рынок образовательных услуг и тем самым в какой-то мере определяет вектор развития государственной системы образования, более «громоздкой» и консервативной (в хорошем смысле этого слова).

Далее докладчик остановился на проблемах содержания образования. Время все определеннее ставит вопросы: чему учить и как учить? Нужно решать проблемы отбора, систематизации, накопления и передачи информации; эффективно противодействовать при необходимости давлению информационного потока. Именно сейчас, как никогда, справедливо звучат слова «знание — сила». По мнению выступающего, только фундаментальные знания, накапливаемые в течение всего периода обучения, закладывают основу будущей социальной защищенности при смене профессиональных ориентаций на рынке труда и позволяют создать гибкую систему профессиональной подготовки.

Говоря о патриотизме, чувстве гражданской ответственности, В.Г.Кинелев отметил, что они не могут быть навязаны многократным повторением об их значимости. Они должны формироваться как основа целостного всестороннего знания,

знания мира и в большей степени знания истории своей страны. И здесь огромную роль играет гуманитарная составляющая образования. Само понятие «патриотизм» употребляется сейчас в каком-то гипертрофированном виде. Для воспитания истинного патриотизма сегодня, к сожалению, не подготовлена ни учебная, ни научная литература (особенно это касается гуманитарных дисциплин), а следовательно, пока не приходится говорить о подготовке педагогов, способных в изменившихся условиях нести новые знания. Поэтому содержанию образования новое министерство будет уделять пристальное внимание.

Говоря о вариативном образовании, министр отметил, что в большей степени правом выбора здесь обладает преподаватель, для обучающихся этот выбор предопределен их наставником. Безусловно, очень хорошо иметь много различных учебников, но необходимо, чтобы они отвечали интеллектуальному уровню учащихся.

Нельзя обойти и вопрос о внедрении государственных образовательных стандартов. Работа в этом направлении ведется. В конце концов наступит день, когда можно будет вполне определенно говорить об увеличении сроков приобретения среднего образования, причем стандарты не должны ориентировать только на вуз, необходимо предусматривать возможность продолжения образования в учебных заведениях других уровней (например, средних профессиональных). Это позволит внести ясность в вопрос о типах образовательных учреждений, о том, какие цели они преследуют и кого готовят. Руководство министерства, подчеркнул В.Г.Кинелев, за свободу творчества и в организации, и в содержании образования, но отнюдь не за анархию.

Как всегда, продолжил свое выступление министр, остро стоит проблема издания учебников к новому учебному году. Большая роль здесь отводится регионам. Именно они должны определять потребность в литературе. Руководство министерства также надеется на плодотворное сотрудничество с Российской академией образования.

Общей заботой, по мнению выступающего, являются педагоги, и в частности их переподготовка и повышение квалификации. Это обусловлено снижением роли учителя в обществе. Учителю нужна психологическая поддержка, надо научить его

по-новому относиться к своей аудитории, которая теперь уже критически относится к его работе.

Выступающий отметил крайне тяжелое положение начального профессионального образования. Это объясняется прежде всего тем, что оно тесно связано с промышленностью и производством, находящимися в критическом состоянии. Начальное профессиональное образование в наименьшей степени затронули позитивные изменения, происходившие за последнее время в системе образования. Законодательная база также построена таким образом, что вузы находятся в более привилегированном положении. Необходимо сохранить прежние масштабы начального профессионального образования, ибо экономика России нуждается в высококвалифицированных рабочих. В.Г.Кинелев предложил обсудить вопрос о возможности передачи регионам права самим решать проблемы начального профессионального образования. Что же касается ПТУ, которые готовят специалистов для всей страны, то они не могут быть вычленены из федеральной системы образования.

Не самые лучшие времена переживает сегодня отечественная наука. Существует некоторая закономерность: как только фундаментальная наука перестает ориентироваться на высокотехнологичную продукцию гражданского назначения, качество жизни снижается и финансирование фундаментальных исследований начинает сокращаться. Через малый и средний бизнес, по мнению выступающего, можно добиться того, что фундаментальные исследования будут основой улучшения качества жизни. Во всем мире вокруг образовательных учреждений создаются наукоемкие малые и средние предприятия (технопарки), которые производят и реализуют свою высокотехнологичную продукцию. Это направление деятельности развивается и в России. По мнению В.Г.Кинелева, за ним большое будущее и нужно подумать о том, как реализовать идею развития начального, среднего и высшего профессионального образования на базе внедрения наукоемких технологий.

Положение, когда 85% научного потенциала страны находится в Москве, министр охарактеризовал как абсурдное, тем более что в регионах имеются достаточно сильные образовательные

учреждения. Он заверил, что интересы регионов будут максимально учтены при координации работы на федеральном уровне. Однако не все проблемы можно решить таким образом. Многое должно входить в компетенцию региональных органов управления образованием.

В заключение В.Г.Кинелев подчеркнул, что сейчас созданы все условия для плодотворного сотрудничества органов управления образованием федерального и регионального уровней и выразил надежду, что оно будет таковым.

Председатель Воронежского областного комитета по образованию, Президент Ассоциации развития образования Центрально-Черноземного региона **С.А.Рогачев** в своем выступлении отметил, что руководство нового министерства поступило совершенно верно, организовав такое совещание и именно в таком составе. Он согласился с В.Г.Кинелевым относительно перспективных направлений решения стоящих перед системой образования проблем и рассказал о прошедшем недавно в г.Воронеже первом заседании президиума Ассоциации развития образования Центрально-Черноземного региона, в работе которого приняли участие главы администраций, руководители управленческих структур шести территорий региона. В заключение выступающий подчеркнул, что от того, как четко будет организовано вертикальное взаимодействие Министерства общего и профессионального образования и региональных органов управления образованием, станет ли оно союзом единомышленников, будет зависеть ответ на вопрос: «Выживет ли российское образование?».

Министр образования Кабардино-Балкарской Республики **Х.Г.Тхагапсоев** положительно оценил появление единого министерства и внес ряд конкретных предложений, касающихся его дальнейшей работы. В частности, он предложил сделать деятельность министерства доступной для региональных органов управления. По его мнению, есть смысл вернуться к практике существования региональных советов руководителей образования при министерстве. Необходимо пересмотреть приоритеты ряда целевых региональных программ развития образования. В заключение Х.Г.Тхагапсоев призвал участников совещания работать более заинтересованно и тем самым поддержать новое министерство.

Представитель ассоциации «Большая Волга» **Н.Ю.Бармин**

в своем выступлении отметил, что проблемы, поднятые в выступлении В.Г.Кинелева, свойственны всем регионам России. Как федеральную, так и региональную политику приходится формировать в условиях жесткого дифицита средств. По мнению выступающего, предыдущая программа развития образования уже устарела, к тому же многое в ней не учитывалось, да и время радикально изменилось. В этих условиях, подчеркнул Н.Ю.Бармин, определяющим должен стать социальный заказ Правительства РФ. Однако пока неясно, какие цели оно ставит перед министерством и что в состоянии дать под свой заказ? В условиях финансового дефицита весьма эффективным, по мнению выступающего, будет использование практики образовательного кредита. В заключение Н.Ю.Бармин остановился на проблеме ведомственной разобщенности в системе образования.

Председатель комитета по образованию Новгородской области **В.Н.Аверкин** одобрил создание единого министерства, отметив при этом, что процесс объединения вызвал активное сопротивление. Одной из причин этого выступающий назвал ведомственную подчиненность учебных заведений различным министерствам. Поэтому факт появления нового министерства В.Н.Аверкин расценил как признак углубления интеграционных процессов в сфере образования. Кроме того, по мнению выступающего, необходимо изменить ст. 43 Конституции Российской Федерации, в противном случае срок обучения не увеличится, а уменьшится, чего допускать ни в коем случае нельзя.

В.В.Михальский, председатель Комитета по науке и высшей школе администрации Воронежской области, посвятил свое выступление взаимоотношениям высших учебных заведений и министерства. Он выразил обеспокоенность растущей задолженностью министерства вузам, которые становятся неспособными оплачивать даже коммунальные услуги. В.В. Михальский отметил также, что ученые, проводящие фундаментальные исследования в вузах, ведомственно разобщены, что ведет к неэффективному использованию средств. Далее выступающий рассказал о работе Комитета по науке и высшей школе администрации Воронежской области.

Генеральный директор Центра книги **Н.Г.Лозовой** обратился к участникам совещания с просьбой, чтобы они довели до сведения заинтересованных лиц на местах информацию о том,

что на предприятиях Центра книги имеется учебной литературы образца 1995 — 1996 гг. на сумму свыше 40 млрд р. Такое положение выступающий расценил как сознательный срыв обеспечения учебных заведений учебниками. Дело в том, что отсутствует не только соответствующая государственная программа, но и головной исполнитель, который отслеживал бы процесс от момента заказа учебной литературы до ее поставки заказчику. Ликвидация промежуточных звеньев позволит снизить затраты родителей на 35 — 40%. В заключение Н.Г.Лозовой предложил заинтересованным лицам наладить прямые контакты с Центром книги.

Заместитель управляющего Иркутским филиалом банка «Российский кредит» **А.Г.Кишко** рассказал о том, каким образом по распоряжению областной администрации банк изыскивает возможности финансирования региональной системы образования. Выступающий ознакомил участников совещания с основными положениями проекта финансирования образования, предложенного банком областной администрации, и назвал проблемы, связанные с реализацией этого проекта.

По мнению руководителя Управления образованием Ярославской области **В.И.Рыбаковой**, любая структурная перестройка отнимает много времени и отвлекает внимание от проблем, требующих немедленного решения. Она считает, что предложенный проект структуры нового министерства пока не обещает региональным органам управления образованием того внимания, на которое регионы вправе рассчитывать. В.И.Рыбакова призвала участников совещания быть более откровенными и не выдавать желаемое за действительное. Она выразила надежду на то, что новое министерство наладит более жесткое вертикальное управление, предусматривающее контроль за выполнением указов Президента России и соответствующих федеральных органов управления образованием. В заключение В.И. Рыбакова предложила прекратить практику организации и поддержки коммерческих структур, пытающихся спекулировать на тяжелом положении российского образования.

Министр образования и высшей школы Республики Коми **Н.А.Садовский** говорил о необходимости более тесного сотрудничества нового министерства с регионами. Особо он остановился на вопросе финансирования учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования. По мнению

Н.А.Садовского, федеральный бюджет не учитывает их потребности. Более того, после изменения бюджета не осуществляется корректировка тарифов. Это приводит к тому, что даже после всех запланированных выплат учреждения образования остаются в долгу, и долг этот неуклонно растет. Когда говорят о системе взаимозачетов, то имеются в виду опять же плановые бюджетные назначения, которые не ликвидируют основного долга. Н.А.Садовский призвал федеральную энергетическую комиссию наложить мораторий на повышение тарифов на электроэнергию и тепло для учреждений образования.

Подводя итоги работы координационного совещания, **В.Г.Кинелев** поблагодарил выступивших за конструктивные выступления. Было принято решение создать рабочую группу во главе с заместителем министра общего и профессионального образования Российской Федерации Н.Д. Подуфаловым, которая должна в установленный срок представить к рассмотрению в Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации доработанный проект структуры министерства, концепцию его деятельности, а также подготовить к опубликованию итоговый документ этого совещания.

1 — 5 июля 1996 г. в Москве прошел II Международный конгресс ЮНЕСКО «Образование и информатика». По традиции первое пленарное заседание таких форумов открывает доклад президента конгресса, которого избирают из представителей страны-хозяйки. Эта роль выпала вице-премьеру Правительства Российской Федерации Владимиру Кинелеву. Лейтмотивом его доклада «Образование и цивилизация» стали слова Виктора Гюго, который утверждал, что «цивилизация — это постоянные открытия, которые совершает на каждом шагу шествующий вперед человеческий разум».

В.Г. КИНЕЛЕВ



ОБРАЗОВАНИЕ И ЦИВИЛИЗАЦИЯ

Приближение нового тысячелетия во все большей мере осознается нами не просто как межевая дата мирового календаря. Оно побуждает к осмыслению прошлого, новому пониманию смысла жизни, к определению контуров грядущего, а также — что особенно важно сегодня — к объединению наших действий, направленных на создание лучшего будущего для всех живущих на этой удивительной и прекрасной планете Земля.

Так уж получилось, что судьба именно нам подарила и огромное счастье быть участниками этого неповторимого события, и огромную ответственность за то, каким будет Мир в XXI веке. Эти два чувства невольно заставляют оглянуться назад, чтобы заново прочитать великую книгу истории движения человека к знанию, книгу, в которой страницы великого торжества его разума перемежаются со страницами глубокого трагизма. И я думаю, что каждого из нас охватывает волнение при мысли о том, что большая часть страниц этой многовековой летописи истории человечества еще ждет прикосновения к ней и великих откровений, и трагических заблуждений человека на его нескончаемом пути, по которому он неутомимо движется уже много тысячелетий к недосягаемой, а поэтому еще более притягивающей к себе Истине. «И познайте Истину, и Истина сделает вас свободными» — обещает человеку древнейшая из книг.

Уже первые шаги человека по дороге знаний заставили его решать те проблемы, которые и сегодня занимают наше внимание: проблемы накопления, отбора, систематизации и передачи

информации. Каменные поверхности пещер, глиняные дощечки ассирийцев, папирус египтян, пергамент греков — вот те первые носители информации, на которых наши предки рисунками, клинописью, иероглифами, буквами стремились запечатлеть и передать последующим поколениям накопленный ими опыт об окружающем их мире. Однако понадобилось еще не одно столетие для того, чтобы отягощенный грузом накопленных фактов человек впервые задумался о необходимости их отбора и последующей систематизации, заложив тем самым зыбкие, но такие важные для него контуры будущей науки.

Известно, что наука как осознанное исследование закономерностей явлений природы и общества возникла у древних греков, их неповторимо своеобразный характер мышления и деятельности, по мнению английского ученого Бернала, заключается именно в том аспекте их жизни, который назван нами научным способом мышления. Под этим он подразумевал «не просто знание или практику науки, а способность отделить фактическое и поддающееся проверке от эмоциональных и традиционных утверждений. В этом характерном способе мышления, — писал ученый, — можно разделить две стороны: рациональную и реалистическую, то есть способность к доказательству с помощью аргументов и обращение к общепринятому опыту».

С тех пор наука прошла долгий, трудный и противоречивый путь. Так о чем же свидетельствует опыт древних народов? Что не следует нам забывать из их великого наследия? Прежде всего их постоянную связь с природой, их веру в единое начало жизни, стремление идти в своих построениях от органичного единства окружающего мира. Наука и искусство выступают у них дружными партнерами в едином процессе творчества и созидания. Так, например, в некоторых гимнах «Ригведы» числовое соотношение мирового устройства находится в известной аналогии со структурой гармонических построений в музыке; гармоничным началом служат наука и музыка в учении Пифагора и его последователей.

Но не только единство науки и искусства характеризует познавательную деятельность наших предков. Они активно использовали свои знания в решении многих сложнейших практических задач. Обсерватория на горе Иде, напротив острова Тенедос, была воздвигнута Клеостратом не только для наблюдения за сложными течениями в Дарданелльском проливе, но и прежде всего для обеспечения надежности милетской торговли. Раскопки Виганда обнаружили остатки храма Геры на Самосе, считающегося первым творением инженерно-строительного

искусства, и даже мимолетный взгляд на них убеждает, что его строители и архитекторы обладали прекрасными инженерными знаниями и математически выверенным чувством пропорций. Эта поражающая воображение современного человека гармония окружающего мира удивительно образно воспета прекрасной русской поэтессой М.Цветаевой:

Мы спим — и вот, сквозь каменные плиты,
Небесный гость в четыре лепестка.
О мир, пойми! Певцом — во сне — открыты
Закон звезды и формула цветка.

Накопление знаний, формирование и становление духовной и интеллектуальной жизни заметно меняет нравы и порядки. Становится очевидным, что постигающий тайны знаний получает в руки огромную силу, с помощью которой «правит всем через все». Вопросы образования начинают привлекать не только философов и литераторов, но и политиков. Образование приобретает массовый характер. Возникают школы, академии. Достоин восхищения разум древних. Они, как мне кажется, ничуть не хуже современников понимали огромную значимость высокого уровня воспитания и образования граждан для судеб государства, ибо образование и воспитание создают соответствующие характеры людей: демократическое образование служит демократии и воссоздает ее структурные порядки; олигархическое — столь же неумолимо развивает олигархическую линию. Время показало, что Аристотель был прав, когда утверждал, что «лучшее воспитание обеспечивает и лучший вид строя».

Что же мы видим при даже беглом взгляде на древний каркас цивилизации? Он создан выдающимися архитекторами и строителями; все наиболее важные элементы образования и науки пришли к нам из седой древности и сохраняют свое значение по сей день.

Свой вклад, бесспорно, внесла и последующая эпоха — эпоха Возрождения, Ренессанса. Здесь пальма первенства, бесспорно, принадлежит Италии — родине Ренессанса. Хотя российский философ А.Ф.Лосев, по-видимому, справедливо заметил, что итальянцы сами стали называть себя «возрожденцами», ничего не зная о подобных эпохах в других странах. Однако, если же понимать под Возрождением пробуждение нового общественного слоя и осмысление им в этой связи всех тех колоссальных возможностей, что несут с собой образование, наука и информация, то, наверное, ученый

был прав, отмечая, что Ренессанс был решительно везде, в разные эпохи, с разным содержанием, хотя, безусловно, и не превосходил своей культурой культуры возрожденческой Италии.

Так или иначе, но именно в Италии возникнут прообразы первых европейских университетов. Здесь зародятся научные академии и центры мировой культуры. Под ее лучезарным небосводом создадут свои бессмертные творения Микеланджело и Леонардо да Винчи. Правитель Флоренции Лоренцо Медичи учредит первую в Европе публичную библиотеку. Венецианская республика примет первые в истории человечества законы о патентах. Итальянским гуманистам обязаны мы и тому божественному золотому дождю древних рукописей, который оплодотворил почву Нового Времени.

Книга — это первый и, может быть, самый великий этап информационной революции. Понятно, что древние рукописные свитки не могли создать основу для развития массового образования. Изобретение книгопечатания поднимает общеобразовательные институты на недосягаемую до этого высоту. Реформатор Лютер переводит Библию и требует от властей, чтобы во всех городах и местечках Германии были устроены школы для просвещения юношества. Знаменитый чешский педагог Я.Коменский пишет «Великую дидактику», где выступает с пожеланием «обучать всех, всему, всесторонне», то есть как бы теоретически обосновывает принципы демократизма, энциклопедизма и профессионализма в образовании, в которых скрыты многие ценнейшие злаки будущих образовательных «урожаев». Много позже великий Д.Дидро произнесет мудрые слова во славу книги и просвещения: «Люди перестают мыслить, когда они перестают читать».

Все это подготовило и предопределило наступление новой эпохи — эпохи Просвещения. Ее связывают прежде всего с лидерами европейской мысли и культуры — Локком, Монтескье, Декартом, Паскалем, Вольтером, Дидро, Руссо... Этот ряд великих имен можно было бы продолжить, однако наиболее весомый вклад в создание школы современной науки внес все же Ф. Бэкон. Его перу принадлежит целый ряд выдающихся трудов, в которых обоснована идея Великого Восстановления Наук, заложившая, на мой взгляд, основы будущих научно-технических и информационных революций.

В великой саге человеческого познания есть страницы, отмеченные особым знаком, и к ним я бы прежде всего отнес те, которые содержат примеры соединения возможностей ума

и техники. Разумеется, издавна инструменты, приборы, машины использовались людьми для решения практических задач. Но новое время требует и новых машин. Человек осознал в полной мере, как чрезвычайно трудно осуществлять строительство, проводить научные изыскания, вести коммерческие и торговые дела, прибегая к помощи одного лишь ума, который к тому же был и крайне ненадежным «информационным банком». Смерть обрывала нити жизни, а вместе с нею в бездне Аида оказывались и многие ценнейшие открытия, утрачивались секреты древних мастеров. Вероятно, с Дедала и Герона Александрийского, стремившихся создать машины, схожие по своим функциям с живым организмом, с «паскалева колеса», как называли современники его счетное устройство, с лейбницевской сумматорно-множительной машины и были сделаны самые первые, еще очень и очень робкие шаги к современному миру машин и компьютеров. И вся дальнейшая история развития человеческой деятельности неразрывно связана с развитием средств отбора, накопления и передачи информации. Изобретение пишущей машинки, телефона, телеграфа, радио, диктофона, телевидения, компьютера, современных средств наземной и космической связи — таковы этапы становления и триумфа информационной эры. Создается впечатление, что всем людям передалось убеждение Н.Винера, что «действительно жить — это значит жить, располагая правильной информацией».

Что же сегодня представляет собой информатика?

Это огромнейшая область научных знаний, связанных с получением, хранением, преобразованием, передачей и использованием информации.

Как и в большинстве наук, в информатике можно, правда, весьма условно, поскольку это связано с исследованием и использованием одного и того же объекта — информации, выделить два важнейших направления: теоретическая информатика и прикладная информатика.

В соответствии с современной концепцией структуры предметной области информатики теоретическая информатика, являясь математической дисциплиной, широко использует методы математического моделирования для обработки, передачи и использования информации, создавая тем самым фундамент, на котором покоится все здание информатики.

Прикладная информатика — это огромнейший набор средств информатики, включающий в себя информационно-вычислительную технику, сети и комплексы ЭВМ, технические средства

связи и компьютерные телекоммуникационные системы, аудио- и видеосистемы, системы мультимедиа, программные средства, вычислительные и информационные среды. К прикладной информатике принято относить и информационные технологии обучения, проектирования, управления объектами, процессами, системами.

Развитость и совершенство методов и средств современной информатики позволили ей уверенно войти в среду образования и научных исследований. Именно с информатизацией образования мы сегодня связываем реальные возможности построения открытой системы образования, позволяющей каждому человеку выбрать свою собственную траекторию обучения, а также возможности коренного изменения технологии получения нового знания посредством более эффективной организации познавательной деятельности обучаемых в ходе учебного процесса на основе такого важнейшего дидактического свойства компьютера, как индивидуализация учебного процесса при сохранении его целостности за счет программируемости и динамической адаптированности автоматизированных учебных программ.

Совершенно новые возможности для преподавателей и учащихся открывают телекоммуникационные технологии, содержащие в своей основе глобальные телекоммуникационные сети и интеллектуальные компьютерные системы. Объединение таких систем и сетей уже сегодня составляет основу новой инфраструктуры планеты — инфосферы.

Это позволяет сегодня говорить о возможности создания глобальной системы дистанционного образования, позволяющего на основе новых информационных технологий обеспечивать эффект непосредственного общения между преподавателем и обучаемым, что всегда было преимуществом и отличительной чертой очного обучения, независимо от того, на каком физическом расстоянии они находятся друг от друга.

Трудно переоценить и то влияние, которое оказала информатика на развитие практически всех областей науки. Она не только многократно расширила возможности получения все более полных знаний об объектах изучения, но и обусловила необходимость построения новой философии научных исследований.

Масштабность процессов, происходящих в информационных технологиях на рубеже двух веков, их все возрастающая роль в формировании облика настоящего и будущего человечества невольно заставляют искать подобные примеры в веке уходящем. Оглядываясь назад и оценивая все достижения века уходя-

щего, я рискну выделить в них главное: понятие относительности, заложенное А.Эйнштейном, З.Фрейдом и К.Марксом в материальном, духовном и социальном мире. Именно их гениальные прозрения дали человечеству возможность осознать, что мир не такой, каким он выглядит, что нельзя доверять эмпирическому восприятию понятий о пространстве и времени, о добре и зле, о законе и справедливости, о природе поведения человека в обществе. Они вновь вернули осознание того, что понятия и закономерности отражают не только объективную реальность материального мира, но и мира социального, о чем еще в XVII веке говорил Томас Гоббс, утверждая, что «все общественные законы государства должны подчиняться тем же правилам, что механика и геометрия». Нарушение тех и других неизбежно ведет к катастрофе. К сожалению, уходящий век дает нам немало примеров того, когда забвение этих фундаментальных истин наносило и наносит невосполнимый ущерб природе, живому миру, самому человеку.

Близится рубеж тысячелетий... Еще мгновение — и уйдет XX век, явивший миру черты новой цивилизации, доселе неведомой. Человек вышел в космос, опустился в глубины морские, подобно Гефесту создал сложнейшие машины, покорил термоядерную энергию и сам стал ее заложником, научился использовать в невиданных масштабах богатство природы, но гораздо менее преуспел в залечивании нанесенных ей ран.

Действительно, что же происходит сейчас, в наш период техногенной культуры развития человечества? По оценкам палеонтологов, за все время эволюции жизни на Земле чередой прошли около 500 миллионов видов живых и растительных организмов. Сейчас их насчитывается около 2 миллионов. Только в результате вырубки лесов суммарные потери составляют 4 — 6 тысяч видов в год. Это примерно в 10 тысяч раз больше естественной фоновой скорости их вымирания до появления человека. Одновременно планета активно «колонизуется» представителями, если можно так сказать, «технической популяции». Теперь ежегодно около 15 — 20 миллионов различных машин, технических приборов, устройств, строений увеличивают численность этой «популяции».

Человек оказался неприспособленным к этому новому темпу развития цивилизации. Произошло это не сегодня, а уже где-то в 30 — 40-е годы XX века, когда стали вырисовываться некоторые очертания грядущих научно-технических, энергетических, космических, информационных революций. Испан-

ский философ Ортега-и-Гасет отметил это обстоятельство в 1930 г., говоря: «На сегодня крах терпит сам человек, уже не способный поспевать за своей цивилизацией... Растущая цивилизация — не что иное, как жгучая проблема. Чем больше достижений, тем больше в ней опасности».

С тех пор, по прошествии 60 с лишним лет, это утверждение подтверждалось сотни и тысячи раз. Наше познание становится своего рода «ящиком Пандоры», который влечет появление на свет немалых бед. Новые способы земледелия вызвали «зеленые революции», которые ныне не могут существовать без гигантского потока химикалий. Рост потребностей современного человека породил гигантскую индустрию быта, этого всепожирающего молоха, не знающего отдыха и покоя. Ресурсы выпиваются, вырубаются, вылавливаются, уничтожаются с чудовищной скоростью. Энергетика стала обязательной спутницей любой развитой страны. Она же послужила причиной огромного числа катастроф, которые вполне могут закончиться и вселенской катастрофой. Неустанная работа лучших ученых оказалась не в состоянии уберечь мир от СПИДа, массовых болезней, алкоголизма и наркомании.

Все это свидетельствует о совершенно неудовлетворительном состоянии общественной морали, образовательной философии и индустриально-технологической практики. Общество фактически смирилось с существованием «одномерного человека», профессионального обучения, узкого миропонимания, подобного флюсу. Дифференциация и специализация, вроде бы диктуемые логикой научного прогресса, в действительности подвигают мир еще ближе к катастрофе. Отдельные представители культуры или экологического движения зачастую просто бессильны справиться с инстинктами толпы, цепляющейся за удобный и приятный образ жизни.

В связи с этим становится очевидным, что вся система знаний о мире, человеке и обществе должна быть кардинальным образом пересмотрена. В известном смысле придется вернуться, хотя и на более высоком витке развития, к целостному знанию, философии, к единому мироустройству. Иными словами — к фундаментализации образования на основе органичного единства его естественно-научной и гуманитарной составляющих. Нужно привести в стройную систему, не отторгаемую миром и человеком, всю совокупность знаний, вер, культур, технологий. Начать следовало бы с создания универсальной модели гармоничного мира. Человек должен научно, зримо, материально увидеть свою взаимозависимость с окружающим его миром. Культура

народов, экология, информатика, страноведение, религиоведение, математика, физика, биология и другие предметы должны составлять программу знаний универсального человека, целью и смыслом деяний которого будет «целостное знание» и «целостный мир», о котором писали В.И.Вернадский и другие представители русского космизма. Этот процесс должен быть ускорен, ибо иначе будет поздно.

Сегодня, как, быть может, никогда ранее, необходима практическая реализация триады «экологическое воспитание — экологическое просвещение — экологическое образование». Все части этой триады очень связаны, они составляют основу формирования у населения экологического мировоззрения, базирующегося на осознании необходимости сохранения оптимальной для жизни среды обитания человечества, какой сейчас по сути стала вся биосфера Земли.

Решить эти проблемы — проблемы всего человечества — не в силах самостоятельно ни одна страна, какой бы современной и развитой экономикой она ни обладала. Здесь необходимо соединение экономических, интеллектуальных и духовных возможностей всего мирового сообщества.

По моему мнению, эти проблемы можно разделить на две основные группы. К первой группе относятся глобальные проблемы в развитии человеческой цивилизации, нынешний этап которой характеризуется наличием ряда серьезных кризисов: экономического, экологического, энергетического, информационного, а также резким обострением национальных и социальных конфликтов во многих регионах Земли. Возможность успешного преодоления этих кризисов и конфликтов, по общему убеждению, в значительной степени определяется в настоящее время и в еще большей степени будет определяться в будущем прежде всего уровнем образованности и культуры общества. Ведь уже сейчас, к концу XX века, в полной мере проявилась фундаментальная зависимость нашей цивилизации от тех особенностей и качеств личности, которые закладываются в образовании. Это во многом объясняется тем, что инструментальные возможности мышления современного человека приобрели поистине планетарные масштабы. Они таят в себе и небывалые возможности, и невиданные угрозы. Что возобладает в реальных исторических условиях, во многом зависит от образования, от школ, от университетов. Здесь риск... Но здесь и надежда!

Существует и вторая группа причин, указывающих на необходимость фундаментализации образования. Она обуслов-

лена тем, что развитие мирового сообщества в последние десятилетия все более явно ставит в центр системы образования приоритет человеческой личности. По современным представлениям формирование широко образованной личности требует решения ряда взаимосвязанных задач. Во-первых, необходимо гармонизировать отношения человека с природой через знакомство с современной естественно-научной картиной мира и проблемами биосферы и Вселенной в целом, уяснить место человека в природе и на этой основе решить проблемы экологии и более широко — ноосферы. Во-вторых, нужно исходить из того, что человек живет в обществе и для его гармонической социализации необходимо погружение в существующую культурную среду через освоение истории, права, культурологии, экономики, философии. В-третьих, современный человек живет в условиях насыщенной информационной среды, и задача системы образования — научить его жить в ее потоке, создать предпосылки и условия для непрерывного самообразования. Наконец, в-четвертых, личность должна находиться в согласии сама с собой, что требует определенных знаний в области психологии, физиологии и знакомства со сферой литературы и искусства. Это ощущение современного человека наиболее полно выразила поэтесса Ш.Дворник:

Не бремя никчемных земных обуз —
Их каждый несет, скорбя.
Где найти силы, чтоб вынести самый тяжелый груз.
Груз самого себя.

Таким образом, необходимость решения как глобальных проблем человечества, так и обеспечения насущных потребностей личности приводит нас к идее фундаментализации образования.

Естествен вопрос: что должно составить основу этой фундаментализации? Очевидно, фундаментальные научные знания. Фундаментальность в науке и фундаментальность в образовании. В этих понятиях есть как общее, так и различное, соотношение между ними в истории менялось. Впервые отчетливо концепция фундаментального образования была сформулирована Гумбольдтом в начале XIX века, и в ней подразумевалось, что предметом такого образования должны быть фундаментальные знания, которые именно сегодня открывает фундаментальная наука на своем переднем крае. Более того, предполагалось, что образование должно быть непосредственно встроено в научные исследования. В последующие сто с лишним лет этот

идеал образования был реализован в лучших университетах мира. Однако с течением времени разрыв между идеальной моделью и реальностью становился все более ощутимым. Гигантский и всевозрастающий объем знаний привел к необходимости их адекватного структурирования и отображения в учебных дисциплинах, что в итоге превратило фундаментальное образование в самостоятельную и важнейшую область интеллектуальной деятельности человека.

Поэтому, чтобы обеспечить фундаментальность и целостность образования, необходимо предварительно добиться тех же целей в самих фундаментальных науках, поскольку дифференциация наук в XX веке достигла такой степени, что специалисты из разных разделов прежде единой науки часто перестают понимать друг друга. В последнее время, правда, положение начинает меняться, и на первый план выходят интеграционные и междисциплинарные тенденции, но до полного решения этой проблемы еще далеко. Поэтому перед учеными и педагогами сегодня стоит кардинальная задача — выявить целостность каждой из фундаментальных наук, затем выявить целостность всего естествознания и всего гуманитарного знания, и, наконец, на следующем этапе создать основы целостного фундаментального образования.

Переход к новой образовательной концепции, в основе которой лежит фундаментализация образования, признается всеми вполне назревшим, однако определение путей этого перехода требует обсуждения и осмысления. По моему мнению, этот переход не должен сводиться к простому увеличению объемов каждой из фундаментальных естественно-научных и гуманитарных дисциплин: анализ существующих учебных планов и программ показывает, что возможности здесь уже практически исчерпаны. Речь должна идти о качественно новых целях образования, о новых принципах отбора и систематизации знаний, о создании фундаментальных учебных курсов по каждой из традиционных естественно-научных и гуманитарных дисциплин и их согласовании друг с другом для достижения нового качества образованности личности и общества.

Одна из важнейших задач этого нового этапа развития образования — преодоление исторически возникшего разобщения двух компонентов культуры — естественно-научного и гуманитарного, преодоление путем их взаимообогащения и поиска оснований целостной культуры на новом этапе развития цивилизации. Важнейшим элементом этого процесса должно стать включение цикла общих естественно-научных дисциплин в

гуманитарное образование и соответственно цикла общих гуманитарных дисциплин — в естественно-научное и техническое образование.

Особенно сложной ввиду своей новизны является проблема включения в гуманитарное образование элементов естественно-научных знаний. Разумеется, это не должен быть конгломерат отрывочных и упрощенных сведений из разных естественных наук. Наоборот, это должны быть целостные концептуальные курсы математики и естествознания, ориентированные на формирование элементов рационального мышления и представлений о современной научной картине мира, но при этом и учитывающие особенности менталитета гуманитариев.

Новая образовательная парадигма, по моему мнению, отражает потребности человеческой цивилизации на пороге XXI века. Дальнейшее развитие демократии и рыночных отношений, достижение гармонии личности и общества в согласии с природой возможно только на базе широкого фундаментального и целостного образования, способного реализовать потребность человека в смене сфер деятельности на протяжении всей его жизни. Повышение общего уровня образованности общества, ликвидация односторонности в его психологических установках придаст обществу необходимую стабильность, контактам людей — должную толерантность, а каждому человеку — истинную свободу мысли и дела. Сбудутся наконец-то мудрые, полные глубокого смысла слова Цицерона: «Мы истинно свободны, когда мы сохранили способность рассуждать самостоятельно, когда необходимость не заставляет нас защищать навязанные и, в некотором роде, предписанные нам мысли».

В новых социальных и экономических условиях новое разрешение получает и противоречие, которое всегда существовало между фундаментальным образованием и профессиональным обучением. Ориентация на узких профессионалов отражает уровень понимания социальной защищенности личности в предыдущие десятилетия. Ныне ситуация меняется. Реально защищенным в социальном отношении может быть лишь широко образованный человек, способный гибко перестраивать направление и содержание своей деятельности в связи со сменой технологий или требований рынка. Узкопрофессиональная подготовка в какой-либо конкретной области должна постепенно уходить из системы образования, переходя в сферу производства и иной профессиональной деятельности.

Хотелось бы обратить также внимание и на то, что человек, общество, мировое сообщество, цивилизация, развиваясь, все

в большей мере проявляют свои самые существенные, основополагающие, то есть фундаментальные качества и черты. В связи с этим важно создать такую систему образования и такую ее структуру, которые способны постоянно улавливать, отслеживать и нести в среду обучающихся новейшие научные знания об этих фундаментальных качествах. Следовательно, речь должна идти не об обеспечении овладения всеми знаниями, ибо в наш век их прирост и обновление приобрели такие быстрые темпы, которые при всем желании не могут позволить человеку их освоить, а об акцентировании внимания на освоении самых существенных, фундаментальных, устойчивых и долгоживущих знаний, лежащих в основе научной картины современного мира, представленного миром космоса, миром человека и общества, миром человеческой цивилизации, и происходящих в них глобальных фундаментальных процессов.

Специфика этой системы образования, очевидно, должна проявляться и в том, что она (образовательная система) должна быть способна не только вооружать знаниями обучающегося, но и вследствие постоянного и быстрого обновления знаний в нашу эпоху формировать потребность в непрерывном самостоятельном овладении ими, умения и навыки самообразования, а также самостоятельный и творческий подход к знаниям в течение всей активной жизни человека. Образование должно в итоге стать таким социальным институтом, который был бы способен предоставлять человеку разнообразные наборы образовательных услуг, позволяющих учиться непрерывно, обеспечивать широким массам людей возможность получения послевузовского и дополнительного образования. Для этого необходимо: диверсифицировать структуру образовательных программ, дав возможность каждому построить ту образовательную траекторию, которая наиболее полно соответствует его образовательным и профессиональным способностям. Надо не забывать, что процесс познания должен нести людям радость от обретения нового миропонимания, смысла жизни, своего места в ней. Прав был Ш.-М.Талейран, когда утверждал, что «было бы истинным безумием, какой-то жестокой благотворительностью хотеть, чтобы каждый человек проходил все ступени образования». Из всего этого следует, что важной проблемой конца XX — начала XXI в. является проблема поиска соответствующей организационной структуры образовательной системы и ее учреждений, которые обеспечили бы переход от принципа «образование на всю жизнь» к принципу «образование через всю жизнь».

Наконец, обеспечение восприятия современной научной картины мира требует инноваций в самом главном — в содержании образования и его структуре. В образовательном процессе должны прежде всего фигурировать такие научные знания, средства обучения, образовательные технологии и методики, дисциплины и курсы, которые способны отражать фундаментальные моменты двуединого процесса интеграции и дифференциации в науке, использовать достижения кибернетики, синергетики и других областей знания, возникающих на стыке наук и позволяющих выходить на системный уровень познания действительности, видеть и использовать механизмы самоорганизации и саморазвития явлений и процессов.

Первостепенную роль здесь должны играть дисциплинарные и междисциплинарные курсы, которые содержат наиболее фундаментальные знания, являющиеся базой для формирования общей и профессиональной культуры, быстрой адаптации к новым профессиям, специальностям и специализациям, которые являются теоретической основой широкого развертывания прикладных исследований и разработок. Следовательно, речь идет о таких знаниях, которые, во-первых, способны формировать широкий, целостный, энциклопедический взгляд на современный мир и место человека в этом мире; во-вторых, позволяют преодолеть предметную разобщенность и изолированность, которая когда-то, в XIX веке, была нормой и носила прогрессивный характер, ибо позволяла овладеть основами знаний на уровне сформировавшихся уже к тому времени наук как таковых, но еще стоящих рядом друг с другом и не имевших прочных взаимосвязей и взаимопроникновений, а сегодня становится все большим тормозом на пути формирования целостного научного мировоззрения и овладения основами единой человеческой культуры в ее гуманитарной и естественно-научной ипостасях.

Выход на междисциплинарные учебные курсы и знания позволит преодолеть эту разобщенность, объединить в совместной творческой работе как в учебном процессе, так и в научных исследованиях представителей естественно-научных, технических и гуманитарных наук, сделать их активными соучастниками овладения обучающимися целостным мировоззрением, формирующим широкий взгляд на явления и процессы в современном мире благодаря преимуществам интегрированных знаний, полученных на стыке естественно-научных, гуманитарных и технических наук, мировоззрением, открывающим путь к овладению

основами единой человеческой культуры, гармонически сочетающей в себе естественно-научные и гуманитарные начала.

В конце XX века все отчетливее проявляется тенденция формирования мирового сообщества в целостность, переход его участников от противостояния, конфронтации, горячих и холодных войн, напряженности к сближению и сотрудничеству по многим глобальным, региональным и межнациональным проблемам.

Эти существенные изменения в мировом сообществе создают почву для того, чтобы все более последовательно продвигаться от национальной замкнутости, самоизоляции к взаимодействию и сотрудничеству и в мировом образовательном сообществе, к формированию его в целостность, с учетом национальной специфики, определяемой потребностями, интересами и целями конкретной страны.

Отсюда вытекает потребность в объединении наших усилий по разработке и реализации профессионально-образовательных программ, развитию академической мобильности, созданию национальных и региональных банков научной и учебно-методической информации, способных выходить на мировую базу данных и знаний, снабжению этих банков техникой, обеспечивающей доступ к мировым телекоммуникационным сетям.

Следует обратить внимание еще на один чрезвычайно важный социальный аспект, порожденный развитием современного общества. Вступление его в постиндустриальную эпоху резко повышает статус и роль образованного и высококультурного человека, творческой личности как в производстве, так и в непроизводственных сферах. Это вызвано тем, что при наличии такой совершенной техники и таких высоких технологий, которые имеет человечество на рубеже XX и XXI вв., их высокопроизводительное использование, не говоря уж о создании и совершенствовании, возможно только при наличии работников с такими качествами.

Отсюда то большое внимание, которое уделяется сегодня человеку, его культуре, образованию, развитию творческих начал, способностей, созданию необходимых для этого условий, демократизации производственной и непроизводственной сфер, гуманизации всего образа жизни человека. В связи с этим гуманизация и гуманитаризация образования в наше время становятся его важнейшим фундаментальным качеством.

В преддверии XXI века каждый из нас старается определить те основные черты, которые будет определять образование в новом тысячелетии.

Образование для XXI века призвано быть образованием для всех. Чем дальше продвигается наша цивилизация, тем в большей мере люди без образования вытесняются за грань условий жизни, достойных человека. Поэтому ущемление права на образование, в том числе и его неудовлетворительное качество, ведет к интеллектуальной и культурной деградации личности, что несовместимо с устойчивым развитием.

Образование для XXI века должно иметь смыслообразующим стержнем этическую доминанту. И речь здесь идет не только о необходимости воспитания нового поколения в духе мира, взаимопонимания и терпимости. Не менее важным императивом, на мой взгляд, стало на пороге XXI века и экологическое воспитание, а шире — формирование у каждого глобальной этики и глобальной ответственности как принципиальных норм нового гуманизма для нового единого и целостного мира.

Образование для XXI века призвано носить творческий и новаторский характер. В мире, где изменчивость стала чертой не только научного и технологического прогресса, но и образа жизни масс, школы и университеты обязаны как передавать новым поколениям ранее накопленные знания, так и готовить их к решению проблем, с которыми личность и общество еще никогда прежде не встречались.

Образование для XXI века должно строиться на научно обоснованных знаниях. Только при этом условии оно окажется в состоянии формировать личность, владеющую знаниями, способную к теоретическому и критическому мышлению. Образование, где наука подчинена идеологии, манипулятивная педагогическая технология, узкий прагматизм таят серьезную угрозу деформации человека, превращения его в слепого функционера, умеющего, но не мыслящего, а значит, безответственного.

Наконец, образование для XXI века должно быть многообразным, адекватным культурному и этническому многообразию человечества, удовлетворяющим всесторонние потребности социально-профессиональных и конфессионных групп, равно как и индивидуальные духовные запросы.

В условиях лавинообразно возрастающей информации возникает проблема определения принципов отбора и систематизации знаний. Для этого мы должны искать новые формы их синтеза и, может быть, вновь обратиться к великим идеям энциклопедизма. Ответы на эти вопросы не могут быть простыми и однозначными. Они требуют времени для обсуждения и

осмысления. Особую роль здесь должен сыграть и наш конгресс.

Я надеюсь, что в XXI веке в международном сотрудничестве ценностные императивы будут связаны с формированием единого образовательного пространства, о котором почти два столетия назад говорил Ш.-М.Талейран, справедливо утверждая: «Образование — это действительно особая держава, область влияния которой не может быть определена ни одним человеком, и даже национальная власть не в силах установить ее границ: сфера ее влияния громадна, бесконечна...».

И сегодня эта великая держава являет миру высокие образцы своего «государственного» устройства, где смиряется неистовый накал страстей и разрешаются непримиримые противоречия не силой оружия, а силой интеллекта.

«Учительская газета». 1996. 30 июля





Н.Г. БАЗАДЗЕ *Е.Б. БЕССАРАБОВА*

ОЦЕНКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПОТЕНЦИАЛА БУДУЩЕГО СПЕЦИАЛИСТА

Необходимость оценки и подготовки специалистов, способных эффективно руководить производством, является одной из важных проблем для наиболее развитых в экономическом плане регионов, промышленность которых характеризуется наличием крупных предприятий, ранее входивших в состав военно-промышленного комплекса и ориентированных на производство наукоемкой продукции. Эти предприятия располагают мощным научно-техническим и производственным потенциалом, имеют современные оригинальные технологии и перспективные разработки, но испытывают трудности при переориентации производства на выпуск продукции гражданского назначения. Адаптация к рыночной экономике выражается для многих из них в изменении формы собственности, создании холдингов, организации финансово-промышленных групп, а также разукрупнении предприятий с целью создания на их базе ряда малых фирм.

Все новые структуры сталкиваются с определенными трудностями, в том числе и кадровыми. Появляются новые должно-

---

БАЗАДЗЕ Наталья Григорьевна, заместитель декана экономического факультета по целевому обучению Московского авиационного института, кандидат экономических наук, доцент.

БЕССАРАБОВА Екатерина Борисовна, ассистент кафедры промышленного менеджмента и маркетинга Московского авиационного института.

сти — менеджер проекта, менеджер по сбыту, рекламе, финансам, персоналу. Изменяются и требования, предъявляемые к лицам, занимающим традиционные должности. Например, генеральный директор для обеспечения конкурентоспособности продукции своего предприятия должен ориентироваться в сфере маркетинга и современного менеджмента, знать особенности рискового кредитования и привлечения инвестиций, в том числе зарубежных, т.е. его управленческая и экономическая подготовка должна соответствовать мировым стандартам. Отметим, что большинство директоров крупных предприятий имеют соответствующие знания и опыт, многие имели возможность пройти обучение на специализированных российских и иностранных курсах. Директора же малых и средних предприятий (МСП), как правило, не обладают необходимой экономической и управленческой подготовкой, поэтому одной из задач региональной политики является создание специализированных центров, способных оказать поддержку МСП в плане как решения текущих проблем (консультации, поиск инвестора, обеспечение доступа к необходимой информации), так и обучения персонала МСП, и в первую очередь менеджеров проектов.

На Западе менеджер проекта — это специалист, который в рамках существующего или специально создаваемого подразделения (отдела) на крупном предприятии разрабатывает какой-то перспективный продукт или технологию в соответствии со своей собственной оригинальной идеей. Руководство предприятия финансирует этот проект и обеспечивает привлечение персонала, необходимого для его реализации. Если этот же специалист с той же целью создает собственное дело и самостоятельно ищет возможные источники финансирования, его относят к категории предпринимателей.

Для России характерно создание малых предприятий, причиной появления которых служит, как правило, распад крупных предприятий и объединений. Директора МСП — предприниматели, по сути, являются именно менеджерами проектов, так как они не собственники своего дела. Это объясняется тем, что создание собственного предприятия и самостоятельный поиск предпринимателем потенциального инвестора для разработки и опытного производства наукоемкой продукции в России крайне сложны без поддержки организаций типа региональных фондов научно-технического развития.

Предпринимательство в научно-технической сфере является достаточно новым видом деятельности для России. Для его развития необходимы специалисты, обладающие значительным

опытом работы в предметной области, понимающие механизм функционирования рынка и способные выгодно продать разработанный продукт или технологию. Подготовку таких специалистов осуществляет ряд организаций, например Тренинг-Центр (Санкт-Петербург), Международный институт рынка (Самара) и др. При этом наиболее распространенная организационная форма обучения — курсы различной длительности, ориентированные на лиц, имеющих опыт работы в производственной сфере. Курсовые системы, как правило, являются платными. Кроме того, они получают финансовую поддержку, развиваясь в рамках различных международных проектов. Вследствие более широких финансовых возможностей и опыта сотрудничества с зарубежными организациями такие системы являются гибкими и мобильными. Существующая же система высшего образования, ориентированная в основном на подготовку студентов, которые станут специалистами и реально будут влиять на экономику через 5 — 10 лет, более ригидна в силу как традиций, так и недостатка финансов. Однако именно этой системе принадлежит решающая роль в насыщении рынка труда высококвалифицированными специалистами, в том числе менеджерами и предпринимателями.

Менеджера (администратора, управленца) и предпринимателя (собственника) часто считают фигурами противоположными. Однако, анализируя их функции в контексте нестабильной российской экономики, можно предположить, что одним из важнейших качеств, от которых зависит успешность деятельности как менеджера, так и предпринимателя, является предприимчивость, или предпринимательская способность (ПС).

Несмотря на разработанность теории предпринимательства само понятие «предпринимательская способность» не имеет однозначного определения, хотя можно выделить два основных подхода. Первый — «экономический», отраженный в определении Р.Макконнелла и Х.Брю, трактует предпринимательскую способность как «особый вид человеческих ресурсов»[1]. Содержание этого термина раскрывается с использованием четырех взаимосвязанных функций предпринимателя: соединения факторов производства (земля, труд и капитал), принятия решений по ходу ведения бизнеса, внедрения в обиход новых продуктов и услуг, риска собственным капиталом и капиталом партнеров. Второй — «психологический», лежащий в основе многих тестов, используемых при профессиональном отборе, базируется на теории способностей и позволяет определить ПС как индивидуально-психологическую особенность личности,

являющуюся условием успешного выполнения предпринимательской деятельности и опирающуюся на соответствующие врожденные задатки. Причем даже в рамках этого подхода вопрос о врожденном характере и возможностях оценки и формирования ПС остается открытым.

Данные подходы являются взаимодополняющими и могут служить основанием для введения более широкого, чем предпринимательская способность понятия «предпринимательский потенциал» (ПП), которое позволяет учесть не только личностную, но и профессиональную составляющую деятельности менеджера и предпринимателя. В предлагаемой нами структуре ПП (рисунок) предпринимательская способность рассматривается как ядро ПП, проявляющееся в определенном наборе индивидуально-личностных характеристик, которые условно можно объединить в группы: эмоционально-волевые, коммуникативные и интеллектуальные. Наличие этих характеристик в сочетании с определенными знаниями, навыками и умениями создает необходимые предпосылки для успешного осуществления как управленческой, так и предпринимательской деятельности.

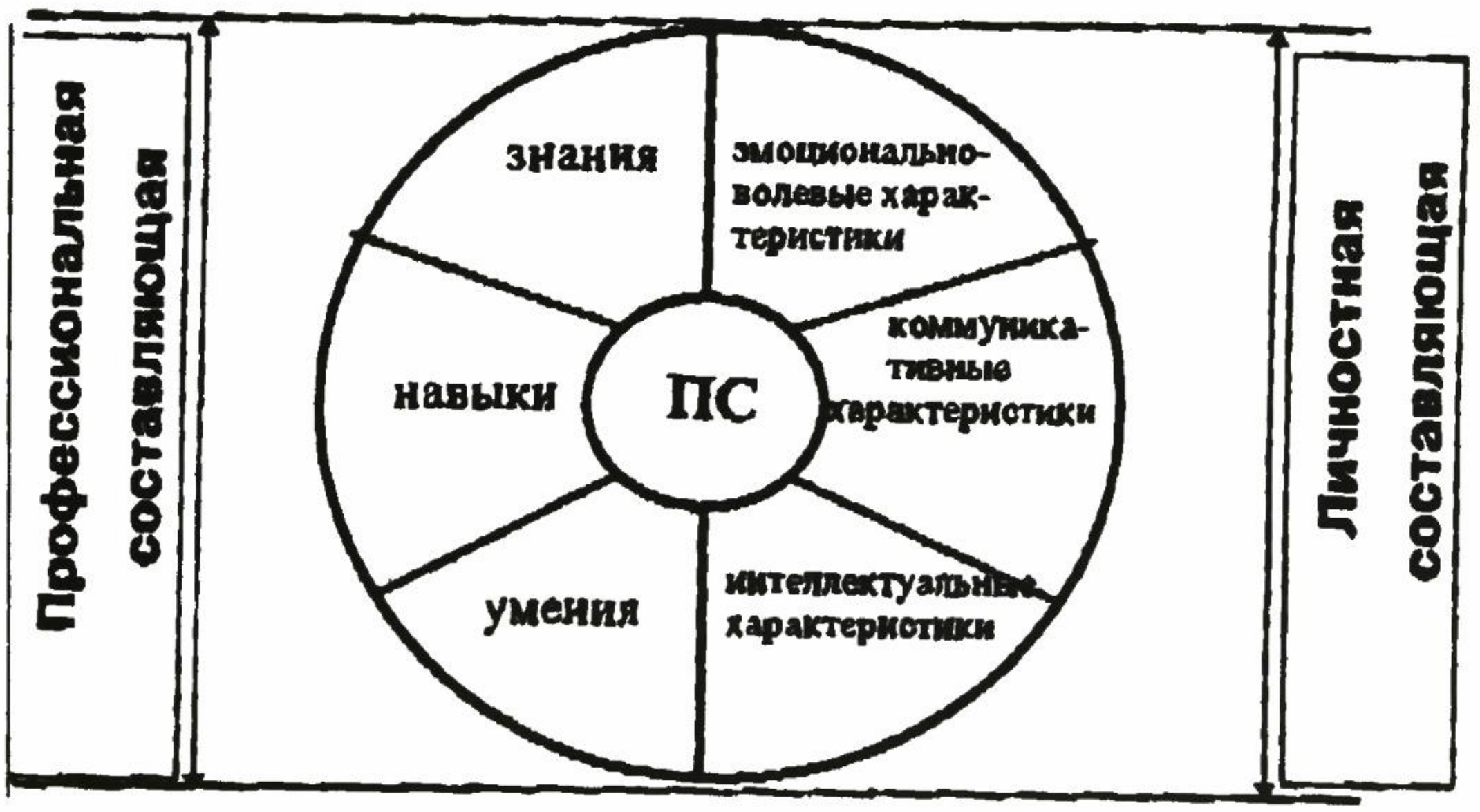


Рис. Структура предпринимательского потенциала

Предлагаемое определение ПП дает также ориентиры для оценки его составляющих и соответственно отбора лиц, обладающих этим потенциалом, и их последующего обучения; оно позволяет рассматривать процесс форматирования ПП как

многофакторный, зависящий, в частности, от возрастного и образовательного уровня.

Формирование ПП — сложный, нелинейный процесс, который можно подразделить на довузовскую, вузовскую и послевузовскую стадии. На довузовской стадии, которая включает дошкольное и школьное образование, происходит активное развитие личностной составляющей. На вузовской стадии ее формирование продолжается в процессе усвоения знаний, умений и навыков, но при этом доминирующее значение приобретает профессиональная составляющая. При переходе студента в категорию «молодой специалист» личностное и профессиональное развитие происходит по мере накопления опыта на конкретном рабочем месте, а результаты профессиональной деятельности являются показателем реализации ПП.

Наиболее продуктивными в плане формирования профессиональной составляющей являются вузовская и послевузовская стадии обучения. Однако более управляемое обучение — в вузе, так как на этой стадии, ограниченной временными рамками (5 — 5,5 лет), удобно проводить пролонгированный отбор перспективных студентов, а также целенаправленно воздействовать на формирование различных составляющих ПП. От качества обучения на этой стадии зависит и дальнейшая способность к самосовершенствованию в избранной сфере профессиональной деятельности, поэтому вузовская стадия была выбрана нами в качестве полигона для исследования возможностей оценки и развития ПП.

Основной задачей стала разработка комплекса проверок для оценки ПП студентов как показателя качества обучения и последующего его внедрения в механизм формирования предпринимательского потенциала в вузе. При этом мы исходили из гипотезы, что в структуре ПП можно выделить характеристики, имеющие прогностическую ценность и поддающиеся качественной и количественной оценке.

Для определения конкретных характеристик, входящих в состав ПП, были разработаны модели предпринимателей, действующих в малом и крупном бизнесе, а также модели наиболее дефицитных и пользующихся спросом на рынке труда специалистов, а именно: менеджеров проектов, менеджеров по сбыту, рекламе, финансам, управлению персоналом. Вышеуказанные модели строились на основании российских и зарубежных квалификационных справочников[2], а также данных экспертных опросов, проведенных среди работников государственных и частных производственных предприятий,

сотрудников страховых, инвестиционных, финансовых компаний и других элементов инфраструктуры бизнеса. Затем путем сопоставления указанных моделей были выделены общие характеристики (качества), а также знания, навыки и умения, необходимые для эффективного осуществления как менеджерской, так и предпринимательской деятельности. На основе этих данных была построена обобщенная модель ПП.

Обобщенная модель предпринимательского потенциала

Личностная составляющая

Эмоционально-волевые характеристики
- работоспособность
- эмоциональная устойчивость
- организованность
- настойчивость
- уверенность в себе
- реализм
- целеустремленность
- самоконтроль
- решительность
- склонность к разумному риску

Коммуникативные
- общительность
- активность
- оптимизм
- склонность к лидерству
- инициативность

Интеллектуальные
- быстрая обучаемость
- восприимчивость к новому
- комбинаторное мышление
- способность к концентрации внимания
- память
- продуктивность мышления
- креативность

Профессиональная составляющая

Знания:
общие
Основы маркетинга
Основы менеджмента
Анализ финансовой и хозяйственной деятельности предприятия
Основы бухгалтерского учета
Основы трудового и налогового законодательства
Основы социологии и психологии
Иностранный язык

специальные
Конкретные области деятельности, связанной с производством продукта или оказанием услуги

Навыки и умения
- умение работать в команде
- способность к эффективной передаче, обработке и представлению информации
- навыки организации труда
- навыки планирования времени
- навыки написания бизнес-плана

В исследовании, проводимом на базе Московского авиационного института (Технический университет) в период с 1993 по 1996 г., были обследованы студенты экономического (250 человек) и технических (160) факультетов. Изучение ПП осуществлялось на следующих этапах:

— старшие курсы (восьмой семестр),

— младшие курсы (первый и четвертый семестры),

— конкурсный отбор на специализацию «Организация предпринимательской деятельности».

Проверки проводились по схеме «от старших курсов к младшим курсам», поскольку наиболее информативным этапом изучения возможностей оценки ПП являлись старшие курсы, так как к этому времени студенты уже практически получили весь необходимый в рамках вузовской программы обучения объем знаний, прошли ряд практик и стали более зрелыми в личностном плане. Отметим также, что более 25 % испытуемых имели к этому времени место работы и могли быть оценены не только как студенты, но и как специалисты, имеющие некоторый профессиональный опыт. Соответственно на этом этапе оценки замерялись все составляющие ПП по максимальному количеству характеристик. Обследование проводилось с использованием тестов, экспертных оценок и самооценок. На основании полученных результатов выводилась средняя совокупная оценка ПП, которая определяла индивидуальный рейтинг студента.

В группе испытуемых, показавших высокие результаты по всем процедурам оценки ПП, оказались студенты, совмещающие обучение в вузе с индивидуальной деятельностью предпринимательского типа или с работой в качестве менеджеров и помощников менеджеров. Путем факторного и корреляционного анализа данных по этой выборке студентов количество факторов—объектов оценки по личностной составляющей было минимизировано до 9. В них вошли: эмоциональная устойчивость, целеустремленность, склонность к разумному риску, общительность, независимость, склонность к лидерству, восприимчивость к новому, продуктивность мышления и креативность.

Проведенная в 4-м семестре аналогичная проверка личностной составляющей показала, что высокие значения вышеназванных факторов коррелируют с успешностью учебной деятельности студентов. Это подтвердило предположения о том, что результаты оценки этих качеств дают основания для прогнозирования успешности как учебной, так и профессиональной деятельности. Соответственно комплекс проверок, проводимых в рамках конкурсного отбора, был направлен на выявление этих качеств

и был использован в течение 3 лет при отборе на специализацию «Организация предпринимательской деятельности», давая стабильные результаты.

Оценка профессиональной составляющей ПП студентов старших курсов показала, что высокие результаты по выделенному минимуму общих знаний не всегда совпадали с высокими результатами оценки личностной составляющей, т.е. в данном случае успеваемость не была связана с личностными качествами, как в 4-м семестре. Однако выделенные знания были определены самими студентами как наиболее значимые для осуществления профессиональной деятельности.

Специальные знания, связанные с производством конкретного продукта или оказанием услуги, не оценивались в рамках обучения в вузе, так как мы не имели достаточной информации о работе каждого студента. Эти знания могут являться предметом оценки профессиональной составляющей ПП специалиста на предприятии.

Оценка, проведенная по группе навыков и умений, показала, что уровень их сформированности у большинства студентов недостаточно высок. Аналогичные данные были получены и в результате оценки профессиональной составляющей ПП студентов в 1-м и 4-м семестрах. Поэтому в качестве эксперимента в учебный план был введен факультативный курс «Самоменеджмент», который позволил осуществить необходимую коррекцию.

Сравнительная оценка ПП студентов старших курсов (экономический и технические факультеты) проводилась по личностной составляющей, так как студенты технических и экономических факультетов обучаются по разным учебным программам, хотя есть и совпадающие экономические курсы. Эта оценка показала, что студенты экономического факультета обладают в целом более высоким уровнем ПП, чем студенты технических факультетов. Последние же превосходят студентов экономического факультета по интеллектуальным характеристикам. Возможно, это объясняется тем, что студенты старших курсов поступали в университет в тот период, когда экономические специальности не были столь привлекательными и наиболее сильные абитуриенты предпочитали обучение на технических факультетах.

Разработанный и апробированный комплекс проверок для оценки ПП (тестовая оценка, экспертная оценка, самооценка) интегрируется в механизм формирования предпринимательского потенциала в вузе и реализуется следующим образом: на этапе входной оценки — конкурсный отбор, на этапе текущей

оценки — построение рейтинговой системы оценок с целью развития духа состязательности и выделения наиболее перспективных студентов, на этапе итоговой оценки — получение данных об эффективности формирования профессиональной составляющей ПП. Полученные в результате оценок данные используются для внесения изменений в учебные планы, методы и организационные формы обучения.

Отметим, что использование данного подхода представляется возможным в процессе не только обучения студентов, но и подготовки и переподготовки лиц, имеющих опыт профессиональной деятельности, но в силу сложившихся обстоятельств вынужденных овладевать другими специальностями. В частности, при создании региональных центров, ориентированных на поддержку МСП научно-технической сферы, и в том числе на обучение персонала этих предприятий, предлагаемый подход позволит выявить недостаточно развитые характеристики профессиональной и личностной составляющих ПП каждого специалиста и осуществить их необходимую коррекцию с учетом его индивидуальных возможностей и потребностей. Например, при отборе лиц, претендующих на финансирование своих научных разработок — менеджеров проектов, помимо технической и экономической оценки собственно проекта будет необходима и оценка лица, представляющего этот проект. Наличие у него определенного перечня характеристик, входящих в личностную составляющую ПП, позволит предположить будущую успешность его проекта (при условии экономической привлекательности) и соответственно отобрать наиболее перспективных кандидатов на обучение (формирование профессиональной составляющей ПП) и затем оценить качество этого обучения.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Макконнелл Р., Брю Х. Экономикс. М., 1990.

[2] См.: Общесоюзный классификатор информации по кадрам. М., 1985; Classification of occupations and directory of occupational titles. L., 1988; Guide for occupational exploration. Washington, 1990.

Президент Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 23 августа 1996 г. № 127—ФЗ
г. Москва

О НАУКЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Глава I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Законодательство о науке и государственной научно-технической политике

Законодательство о науке и государственной научно-технической политике состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 2. Основные понятия, применяемые в настоящем Федеральном законе

Научная (научно-исследовательская) деятельность (далее — научная деятельность) — деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе:

фундаментальные научные исследования — экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды;

прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач.

Научно-техническая деятельность — деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Экспериментальные разработки — деятельность, которая основана на знаниях, приобретенных в результате проведения научных исследований или на основе практического опыта, и

направлена на сохранение жизни и здоровья человека, создание новых материалов, продуктов, процессов, устройств, услуг, систем или методов и их дальнейшее совершенствование.

Государственная научно-техническая политика — составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Научный и (или) научно-технический результат — продукт научной и (или) научно-технической деятельности, содержащий новые знания или решения и зафиксированный на любом информационном носителе.

Научная и (или) научно-техническая продукция — научный и (или) научно-технический результат, в том числе результат интеллектуальной деятельности, предназначенный для реализации.

Гранты — денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, на проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями.

Глава II
СУБЪЕКТЫ НАУЧНОЙ И (ИЛИ) НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 3. Общие положения о субъектах научной и (или) научно-технической деятельности

1. Научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическими лицами — гражданами Российской Федерации, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами.

2. Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом:

гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок;

гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности защиту от недобросовестной конкуренции;

признают право на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности;

обеспечивают свободу доступа к научной и научно-технической информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны;

гарантируют подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций;

гарантируют финансирование проектов, выполняемых по государственным заказам.

Статья 4. Научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания. Общественные объединения научных работников

1. Научным работником (исследователем) является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью.

Правовые основы оценки квалификации научных работников и специалистов научной организации и критерии этой оценки определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, и обеспечиваются государственной системой аттестации.

Результаты аттестации могут быть обжалованы и отменены вышестоящей аттестационной комиссией. В случаях нарушения порядка или критериев оценки квалификации научных работников и специалистов научной организации результаты аттестации могут быть обжалованы и отменены в судебном порядке.

2. Специалистом научной организации (инженерно-техническим работником) является гражданин, имеющий среднее профессиональное или высшее профессиональное образование и способствующий получению научного и (или) научно-технического результата или его реализации.

3. Работником сферы научного обслуживания является гражданин, обеспечивающий создание необходимых условий

для научной и (или) научно-технической деятельности в научной организации.

4. Научный работник имеет право на:

признание его автором научных и (или) научно-технических результатов и подачу заявок на изобретения и другие результаты интеллектуальной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

получение в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов от реализации научных и (или) научно-технических результатов, автором которых он является;

объективную оценку своей научной и (или) научно-технической деятельности и получение вознаграждений, поощрений и льгот, соответствующих его творческому вкладу;

осуществление предпринимательской деятельности в области науки и техники, не запрещенной законодательством Российской Федерации;

подачу заявок на участие в научных дискуссиях, конференциях и симпозиумах и иных коллективных обсуждениях;

участие в конкурсе на финансирование научных исследований за счет средств соответствующего бюджета, фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации;

подачу заявок на участие в международном научном и научно-техническом сотрудничестве (стажировки, командировки, публикации научных и (или) научно-технических результатов за пределами территории Российской Федерации);

доступ к информации о научных и научно-технических результатах, если она не содержит сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

публикацию в открытой печати научных и (или) научно-технических результатов, если они не содержат сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

мотивированный отказ от участия в научных исследованиях, оказывающих негативное воздействие на человека, общество и окружающую природную среду;

повышение научной квалификации.

5. Научный работник обязан:

осуществлять научную, научно-техническую деятельность и (или) экспериментальные разработки, не нарушая права и свободы человека, не причиняя вреда его жизни и здоровью, а также окружающей природной среде;

объективно осуществлять экспертизы представленных ему научных и научно-технических программ и проектов, научных и (или) научно-технических результатов и экспериментальных разработок.

6. Научные работники могут заключать договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

7. Научные работники вправе создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, общественные академии наук) в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Общественные академии наук участвуют в координации научной и (или) научно-технической деятельности и действуют в соответствии со своими уставами и законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета.

Статья 5. Научная организация

1. Научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

2. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют в соответствии с законодательством Российской Федерации

государственную аккредитацию научных организаций и выдают им свидетельства о государственной аккредитации. Порядок государственной аккредитации определяется Правительством Российской Федерации.

Свидетельство о государственной аккредитации выдается научной организации, объем научной и (или) научно-технической деятельности которой составляет не менее семидесяти процентов общего объема выполняемых указанной организацией работ и уставом которой предусмотрен ученый (научный, технический, научно-технический) совет в качестве одного из органов управления.

Свидетельство о государственной аккредитации является основанием для предоставления научной организации льгот на уплату налогов, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации, и других льгот, установленных для научных организаций законодательством Российской Федерации.

Научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра.

Отказ в выдаче свидетельства о государственной аккредитации научной организации не может являться препятствием к осуществлению научной и (или) научно-технической деятельности.

3. Научная организация владеет, пользуется и распоряжается имуществом, передаваемым ей учредителями для осуществления деятельности, определенной учредительными документами.

Порядок владения, пользования и распоряжения имуществом научной организации определяется законодательством Российской Федерации.

4. Научная организация обязана поддерживать и развивать свою научно-исследовательскую и опытно-экспериментальную базу, обновлять производственные фонды.

5. Научная организация осуществляет научное и научно-техническое сотрудничество с иностранными юридическими лицами и внешнеэкономическую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

6. Научная организация создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

При реорганизации государственной научной организации должно обеспечиваться сохранение технологического единства

научной и (или) научно-технической деятельности. Не допускается выделение из состава указанной научной организации опытного, опытно-экспериментального, опытно-учебного, опытно-фармацевтического производства и лечебных баз.

Органы исполнительной власти Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учредившие государственную научную организацию, могут выделять средства на возобновление, капитальный и текущий ремонт имущества данной организации и при недостаточности средств у данной организации несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в случае, если государственная научная организация создана в форме учреждения или унитарного предприятия, основанных на праве оперативного управления.

7. За государственными научными организациями закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование земельные участки, выделенные в установленном порядке.

Статья 6. Академии наук в Российской Федерации

1. Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств) имеют государственный статус: учреждаются федеральными органами государственной власти, финансируются за счет средств федерального бюджета, наделяются правами управления своими деятельностью и имуществом.

Академии наук создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

В Российскую академию наук, отраслевые академии наук входят научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы.

Структура Российской академии наук и отраслевых академий наук, порядок деятельности и финансирования входящих в их состав организаций научного обслуживания и социальной сферы определяются уставами указанных академий наук.

2. Российская академия наук является самоуправляемой организацией, действующей на основе законодательства Российской Федерации и своего устава. Российская академия наук проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук и принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями

и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет средств федерального бюджета.

3. Отраслевые академии наук являются самоуправляемыми организациями, проводят фундаментальные и прикладные научные исследования в соответствующих областях науки и техники и участвуют в координации данных научных исследований.

4. Финансирование Российской академии наук и отраслевых академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета, указываемых в нем отдельной строкой, и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Результаты выполненных с использованием средств федерального бюджета научных исследований Российской академии наук и отраслевых академий наук передаются государству в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Академии наук ежегодно представляют Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации отчеты о проведенных научных исследованиях и научных и (или) научно-технических результатах.

5. Российская академия наук и отраслевые академии наук, их научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы владеют, пользуются и распоряжаются федеральным имуществом, переданным им в оперативное управление или в хозяйственное ведение в соответствии с законодательством Российской Федерации. Реестры имущества, переданного академиям наук в оперативное управление или в хозяйственное ведение, утверждаются Правительством Российской Федерации.

6. За академиями наук, их научными организациями и организациями научного обслуживания и социальной сферы закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование земельные участки, выделенные им в установленном порядке.

Глава III
ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАУЧНОЙ И (ИЛИ) НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья 7. Управление научной и (или) научно-технической деятельностью

1. Управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления.

2. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, научные организации и организации научного обслуживания и социальной сферы в пределах своих полномочий определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществление межотраслевой координации научной и (или) научно-технической деятельности, разработку и реализацию научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции науки и производства, реализацию достижений науки и техники.

3. Управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества.

Органы государственной власти, учреждающие государственные научные организации:

утверждают уставы государственных научных организаций;

осуществляют контроль за эффективным использованием и сохранностью предоставленного государственным научным организациям имущества;

осуществляют другие функции в пределах их полномочий.

Руководители государственных научных организаций и научных организаций академий наук, а также негосударственных научных организаций назначаются (избираются) в соответствии с законодательством и в порядке, предусмотренном их уставами.

4. Ученые советы государственных научных организаций разрабатывают и утверждают планы научных работ и развития государственных научных организаций гласно исходя из государственных заданий, профиля государственных научных организаций, их научных и экономических интересов.

Статья 8. Договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной и (или) научно-технической продукции

1. Основной правовой формой отношений между научной организацией, заказчиком и иными потребителями научной и (или) научно-технической продукции, в том числе министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, являются договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной и (или) научно-технической продукции, оказание научных, научно-технических, инженерно-консультационных и иных услуг, а также другие договоры, в том

числе договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности и распределении прибыли.

2. На основе указанных договоров (контрактов) выполняются научные исследования и экспериментальные разработки для государственных нужд. В этих случаях договоры (контракты) заключаются между государственным органом — заказчиком и организацией-исполнителем.

Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учредившие государственные научные организации, вправе устанавливать для государственных научных организаций обязательный государственный заказ на выполнение научных исследований и экспериментальных разработок.

3. Условия владения, пользования и распоряжения научными и (или) научно-техническими результатами определяются законодательством Российской Федерации, а также не противоречащими ему договорами (контрактами) сторон — субъектов научной и (или) научно-технической деятельности и потребителей научной и (или) научно-технической продукции.

Статья 9. Информационное обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности

1. Субъекты научной и (или) научно-технической деятельности имеют право на обмен информацией, за исключением информации, содержащей сведения, относящиеся к государственной, служебной или коммерческой тайне.

2. Правительство Российской Федерации обеспечивает создание федеральных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации, содействует изданию научной и научно-технической продукции, приобретению научных журналов, книг, иных печатных изданий о научных и (или) научно-технических результатах за пределами территории Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации гарантирует субъектам научной и (или) научно-технической деятельности доступ к указанной информации, право на ее приобретение и обеспечивает им доступ в международные информационные фонды и системы в области науки и техники.

3. В случае ликвидации государственных научных организаций, при которых функционируют банки данных и базы данных

научной и (или) научно-технической информации, обеспечиваются сохранность указанных банков данных и баз данных и передача их правопреемникам в установленном порядке.

Статья 10. Ограничение и лицензирование отдельных видов научной и (или) научно-технической деятельности

Правительство Российской Федерации вправе:

устанавливать порядок проведения научных исследований и использования научных и (или) научно-технических результатов, которые могут создать угрозу безопасности Российской Федерации, здоровью граждан, окружающей природной среде;

лицензировать отдельные виды научной и (или) научно-технической деятельности;

вводить в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях ограничения на право использования отдельных научных и (или) научно-технических результатов, распространяя на них режим секретности и осуществляя надзор за его соблюдением;

вводить сертификационные и метрологические требования к отдельным видам научной и (или) научно-технической деятельности.

Глава IV
ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Статья 11. Основные цели и принципы государственной научно-технической политики

1. Основными целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, реализацию важнейших социальных задач, обеспечение прогрессивных структурных преобразований в области материального производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности продукции, улучшение экологической обстановки и защиты информационных ресурсов государства, укрепление обороноспособности государства и безопасности личности, общества и государства, упрочение взаимосвязи науки и образования.

2. Государственная научно-техническая политика осуществляется исходя из следующих основных принципов:

признание науки социально значимой отраслью, определяющей уровень развития производительных сил государства;

гласность и использование различных форм общественных обсуждений при выборе приоритетных направлений развития науки и техники и экспертизе научных и научно-технических программ и проектов, реализация которых осуществляется на основе конкурсов;

гарантия приоритетного развития фундаментальных научных исследований;

интеграция научной, научно-технической и образовательной деятельности на основе различных форм участия работников, аспирантов и студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования в научных исследованиях и экспериментальных разработках посредством создания учебно-научных комплексов на базе образовательных учреждений высшего профессионального образования, научных организаций академий наук, имеющих государственный статус, а также научных организаций министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в области науки и техники;

концентрация ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники;

стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности через систему экономических и иных льгот;

развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности посредством создания системы государственных научных центров и других структур;

стимулирование научной, научно-технической и инновационной деятельности субъектов Российской Федерации и интеграция их научно-технического потенциала;

развитие международного научного и научно-технического сотрудничества Российской Федерации.

Статья 12. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики

1. К ведению органов государственной власти Российской Федерации относятся:

разработка и проведение единой государственной научно-технической политики;

выбор приоритетных направлений развития науки и техники в Российской Федерации;

формирование и реализация федеральных научных и научно-технических программ и проектов, а также определение федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их выполнение;

финансирование научной и (или) научно-технической деятельности за счет средств федерального бюджета;

установление системы экономических и иных льгот в целях стимулирования научной и (или) научно-технической деятельности и использование ее результатов;

содействие развитию научной, научно-технической и инновационной деятельности субъектов Российской Федерации;

управление государственными научными организациями федерального значения, в том числе их создание, реорганизация и ликвидация;

реализация обязательств по научным и научно-техническим программам и проектам, предусмотренным международными договорами Российской Федерации;

охрана прав интеллектуальной собственности;

формирование единых систем стандартизации, обеспечения единства измерений, сертификации, научно-технической информации, патентно-лицензионного дела и управление ими;

установление государственной системы аттестации научных и научно-технических работников.

Правительство Российской Федерации определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области формирования и реализации единой государственной научно-технической политики, утверждает федеральные научные и научно-технические программы и проекты по приоритетным направлениям развития науки и техники.

Формирование и практическое осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения обеспечивают Министерство науки и технической политики Российской Федерации или его правопреемник совместно с Российской академией наук, отраслевыми академиями наук, федеральными органами исполнительной власти.

Формирование и практическое осуществление государственной политики поддержки приоритетных направлений оборонной промышленности, отраслей оборонного значения и связанных с ними науки и образования обеспечивают органы исполнительной власти, ведущие государственные оборонные заказы.

2. К совместному ведению органов государственной власти

Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

формирование экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики;

организация научно-технического прогнозирования;

размещение объектов научно-технического потенциала и создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности;

формирование рынков научной и (или) научно-технической продукции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

формирование научно-технической базы научных организаций федерального значения, находящихся на территориях субъектов Российской Федерации;

разработка и реализация мер по социальной защите научных и научно-технических работников, в том числе их материальное обеспечение;

формирование совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития;

международные научные связи.

3. К ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

участие в выработке и реализации государственной научно-технической политики;

определение приоритетных направлений развития науки и техники в субъектах Российской Федерации;

формирование научных и научно-технических программ и проектов субъектов Российской Федерации;

финансирование научной и научно-технической деятельности за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

формирование органов управления в сфере научной и научно-технической деятельности субъектов Российской Федерации и межрегиональных органов;

управление государственными научными организациями регионального значения, в том числе их создание, реорганизация и ликвидация;

контроль за деятельностью государственных научных организаций федерального значения по вопросам, относящимся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

создание условий для более эффективного использования имеющихся материальных и информационных ресурсов;

формирование межрегиональных и региональных фондов

научного, научно-технического и технологического развития;

осуществление иных полномочий, не отнесенных федеральными законами к ведению органов государственной власти Российской Федерации.

4. По вопросам совместного ведения органы государственной власти Российской Федерации при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации в форме:

подготовки совместных предложений о совершенствовании организационно-экономического механизма научной и инновационной деятельности;

участия представителей соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации в составах научных и координационных советов по проблемам науки и техники, научно-технических комиссий, экспертных и рабочих групп, создаваемых органами государственной власти Российской Федерации;

взаимной передачи отдельных полномочий на координацию научно-технической деятельности, затрагивающей совместные интересы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

подготовки и реализации совместных мер по содержанию и развитию социальной сферы научных организаций.

Статья 13. Порядок формирования государственной научно-технической политики

1. Направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе специального доклада Правительства Российской Федерации, формируемого с учетом предложений субъектов Российской Федерации.

2. Законодательный орган государственной власти Российской Федерации ежегодно в соответствии с посланием Президента Российской Федерации о положении в Российской Федерации и предложениями Правительства Российской Федерации определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности, а также систему экономических льгот, стимулирующих эту деятельность.

3. Определение основных направлений государственной научно-технической политики, научно-техническое прогнозирование, выбор приоритетных направлений развития науки и техники, разработка рекомендаций и предложений о реализации научных и научно-технических программ и проектов, об использовании достижений науки и техники осуществляются в условиях гласности, с использованием различных форм общественных обсуждений, экспертиз и конкурсов.

Государственная научно-техническая политика в отношении отраслей разрабатывается и реализуется соответствующими органами исполнительной власти с привлечением хозяйствующих субъектов и их объединений с учетом единой государственной научно-технической политики.

4. Государственная научно-техническая политика субъектов Российской Федерации формируется и проводится при взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственная научно-техническая политика на региональном уровне разрабатывается и реализуется органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом единой государственной научно-технической политики и интересов регионов.

5. Органы государственной власти содействуют сохранению высокого уровня научно-технического потенциала организаций, выпускающих продукцию оборонного назначения, и других организаций в условиях конверсии, оказывают экономическую, организационную, социальную и иную поддержку их научным коллективам.

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за выполнение работ по федеральной научной и (или) научно-технической программе, осуществляет по отношению к организациям оборонных отраслей, работающим по указанной программе, функции государственного заказчика и обеспечивает необходимые меры по их государственной поддержке.

Статья 14. Организация и проведение экспертиз научной и научно-технической деятельности

1. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации организуют проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета.

2. Экспертиза проводится организациями, осуществляющими независимую экспертизу, другими организациями, а также экспертами с участием представителей субъектов Российской Федерации, организаций, финансирующих научную и (или) научно-техническую деятельность, при:

выборе приоритетных направлений государственной научно-технической политики, а также развития науки и техники;

формировании научных и научно-технических программ и проектов;

проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроле за их осуществлением и использованием полученных научных и (или) научно-технических результатов в экономике государства.

3. В экспертизе научной и (или) научно-технической деятельности не может участвовать специалист, имеющий личную заинтересованность в ее результатах.

4. По результатам экспертиз научных и научно-технических программ и проектов органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны заблаговременно информировать население о безопасности, в том числе экологической, об экономической и о социальной значимости создаваемых производств и объектов, использующих достижения науки и техники.

5. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в установленном порядке проводится обязательная государственная экспертиза научно-технических программ и проектов.

Статья 15. Финансирование научной и (или) научно-технической деятельности

1. Финансовое обеспечение научной и (или) научно-технической деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования. Финансирование этой деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников (собственных или привлеченных средств хозяйствующих субъектов и их объединений, а также средств заказчиков работ), иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Средства на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения выделяются из федерального бюджета в размере не менее

четырех процентов расходной части федерального бюджета.

2. Правительство Российской Федерации организует разработку и исполнение федерального бюджета в части расходов на научные исследования и экспериментальные разработки, определяет порядок создания государственных фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности, утверждает распределение предусмотренных федеральным бюджетом средств на эти цели между государственными заказчиками федеральных целевых программ, федеральными органами исполнительной власти, научными организациями и указанными государственными фондами.

3. Фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета. В целях содействия инициативным проектам фундаментальных научных исследований, отбираемым на основе конкурса, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, создаются фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности.

4. Федеральные научно-технические программы, приоритетные прикладные научные исследования и экспериментальные разработки финансируются за счет средств федерального бюджета, фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и в порядке долевого участия за счет средств организаций, объединений, банков и других хозяйствующих субъектов. В порядке долевого участия могут финансироваться также научно-технические программы, сформированные и реализуемые на основе международных и межотраслевых научно-технических соглашений, научно-технические программы создания новых техники и технологии двойного применения.

5. Работы регионального значения могут финансироваться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, региональных фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и в порядке долевого участия за счет средств организаций, объединений, банков и других хозяйствующих субъектов.

За счет средств федерального бюджета могут финансироваться, в том числе в порядке долевого участия, наиболее важные региональные научные и научно-технические программы и проекты, результаты осуществления которых могут быть использованы и в других регионах.

Совместное использование средств, выделенных из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на финансирование научных исследований

федерального значения, осуществляется на долевых началах по согласованию между соответствующими органами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

6. Финансирование научной и (или) научно-технической деятельности осуществляется государством на основе сочетания финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования конкретных научных и научно-технических программ и проектов.

7. В Российской Федерации действуют государственные, негосударственные и международные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, создают государственные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности как некоммерческие организации, деятельность которых финансируется за счет средств соответствующего бюджета или иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации. Государственный фонд поддержки научной и (или) научно-технической деятельности является самоуправляемой организацией и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом.

Государственные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности организуют независимую экспертизу научных и научно-технических программ и проектов, представляемых субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, и на основе конкурса выделяют средства на финансирование указанных программ и проектов. Государственные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности ведут раздельный учет средств, выделяемых на реализацию деятельности, предусмотренной их уставами, и на иные цели.

8. В органах государственной власти Российской Федерации (министерствах и ведомствах), коммерческих организациях, а также в органах государственной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке могут создаваться внебюджетные фонды за счет относимых на себестоимость производимой продукции отчислений организаций для финансирования научных исследований и экспериментальных разработок.

9. Органы государственной власти Российской Федерации

и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за расходованием средств, выделенных из соответствующих бюджетов или внебюджетных фондов на научную и (или) научно-техническую деятельность, определяют формы и способы использования ее результатов.

10. Научная и (или) научно-техническая деятельность может осуществляться за счет грантов.

Гранты передаются научным работникам, научным организациям, образовательным учреждениям высшего профессионального образования, другим юридическим лицам и гражданам.

Получатели грантов распоряжаются ими в соответствии с законодательством Российской Федерации или в случае их использования на территории иностранного государства в соответствии с законодательством этого государства, а также на условиях, на которых эти гранты выделяются.

Статья 16. Международное научное и научно-техническое сотрудничество Российской Федерации

1. Органы государственной власти Российской Федерации создают необходимые условия для международного научного и научно-технического сотрудничества.

Субъект научной и (или) научно-технической деятельности вправе вступать в международные научные и научно-технические организации и объединения, участвовать в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранных государств, заключать договоры (контракты) и иные соглашения с иностранными юридическими лицами на работу как в Российской Федерации, так и за пределами территории Российской Федерации, установленном законодательством Российской Федерации.

На территории Российской Федерации в установленном порядке могут создаваться научные организации и научные центры с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

2. Иностранные инвестиции в область науки и техники осуществляются в порядке и в формах, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

3. Российская Федерация поддерживает научное и научно-техническое сотрудничество с иностранными государствами на основе соответствующих международных договоров Российской Федерации, международных научных и научно-технических

программ и проектов, а также содействует расширению научно-технического сотрудничества научных работников и научных и иных организаций.

Органы государственной власти Российской Федерации, учитывая наличие высокоинтегрированного научно-технического потенциала Содружества Независимых Государств и других государств — бывших республик СССР, сложившиеся научно-технические связи, содействуют развитию научно-технического сотрудничества на основе многосторонних и двусторонних договоров с ними.

4. Органы государственной власти Российской Федерации осуществляют контроль за передачей научных и (или) научно-технических результатов, а также научной и (или) научно-технической продукции за пределы территории Российской Федерации в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации.

Глава V
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 17. О приведении нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1996. 3 сент.

ДОКТРИНА РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ НАУКИ

Доктрина развития российской науки — система взглядов на роль и значение науки в обеспечении независимости и процветания России, а также принципов, определяющих механизм государственного регулирования научной деятельности, которыми с учетом конкретной социально-экономической ситуации руководствуются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, научные работники, научно-исследовательские организации, научно-технические общества и объединения.

I. Наука — важнейший ресурс обновляющейся России

1. Российская наука за свою многовековую историю внесла огромный вклад в развитие страны и мирового сообщества. Своим положением великой мировой державы Россия во многом обязана достижениям отечественных ученых.

В современных условиях практическое использование естественно-научных, гуманитарных и научно-технических знаний во все большей степени становится источником обеспечения жизнедеятельности общества, его духовного и физического здоровья.

Уровень развития науки во многом определяет эффективность экономической деятельности, обороноспособность, духовную и политическую культуру населения страны, защищенность личности и общества от воздействия неблагоприятных природных и антропогенных факторов.

2. Важным условием формирования отечественной науки являлось стремление охватить все направления исследований. В стране сформировалась обширная сеть научно-исследовательских организаций как фундаментального, так и прикладного характера. По многим направлениям отечественная наука занимала передовые позиции в мире. Это достигалось за счет высокого уровня ведущих научных школ, престижности труда ученого и привлечения в науку большого числа исследователей, а также за счет полноценного бюджетного финансирования. Однако административно-командный механизм в экономике, высокая степень закрытости научно-технической сферы, неоправ-

данные ограничения прав интеллектуальной собственности снижали эффективность использования научного потенциала страны.

В настоящее время, когда расширяются возможности для свободы научного творчества, открытого обмена информацией и международного сотрудничества, положение российской науки могло бы качественно измениться. Однако системный кризис, сопровождающий период социально-политического переустройства страны, привел к тому, что перед отечественной наукой встали новые серьезные трудности: крайне недостаточное бюджетное финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ не обеспечивает своевременного обновления материально-технической базы науки, создания нормальных условий жизни и труда ученых, осложняет эффективное государственное регулирование в научной сфере. Престиж профессии ученого упал в обществе до недопустимо низкого уровня, наука перестала быть привлекательной для талантливой молодежи. Со всей очевидностью возникла необходимость коренной реорганизации сферы науки, привлечения дополнительных источников финансирования. По-прежнему остро стоит проблема более эффективного использования результатов научных исследований в экономике.

3. Новыми тенденциями в развитии мирового сообщества стали расширение сотрудничества и кооперации государств в решении глобальных проблем, связанных с сохранением среды обитания, обеспечение достойного духовного и физического уровня жизни людей, поддержание здоровья человека. Происходит объединение усилий ученых и инженеров развитых стран в поиске и использовании новых источников энергии, освоении космического пространства, создании открытой информационной среды. Новая стратегия развития науки отдает приоритет исследованиям, имеющим значимость для самой перспективы существования мирового сообщества, для его устойчивого и безопасного развития.

4. Современные тенденции межгосударственной интеграции не означают, однако, исчезновения национальных интересов, в том числе в сфере науки. Более того, национальный научный потенциал будет во многом определять место страны в мировом сообществе, перспективы в конкурентной борьбе на внешнем рынке, возможности в решении ее внутренних проблем.

Масштабы и темпы развития отечественной науки должны обеспечить соответствие потенциала России уровню мирово-

го научно-технического прогресса. Приоритетные направления научных исследований определяются также экономическим и геополитическим положением России, наличием природных ресурсов, имеющих глобальное значение, потребностями духовного развития нашего общества, гуманистическими традициями российской науки. Существенное влияние на выбор приоритетов продолжают оказывать и мировые тенденции в развитии человеческой цивилизации на рубеже двух тысячелетий.

5. Для реального преобразования жизни в России исключительно важное значение имеет развитие науки в регионах, способствующее их прогрессу с учетом экономических, ресурсных, экологических и культурных особенностей.

II. Развитие научного потенциала России

6. Государство рассматривает науку и ее научный потенциал как национальное достояние, определяющее будущее нашей страны, в связи с чем поддержка развития науки становится приоритетной государственной задачей. Важнейшими принципами государственной научной политики являются:

— опора на отечественный научный потенциал;

— свобода научного творчества, последовательная демократизация научной сферы, открытость и гласность при формировании и реализации научной политики;

— стимулирование развития фундаментальных научных исследований;

— сохранение и развитие ведущих отечественных научных школ;

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

— создание условий для организации научных исследований и разработок в целях обеспечения необходимой обороноспособности и национальной безопасности страны;

— интеграция науки и образования, развитие целостной системы подготовки квалифицированных научных кадров всех уровней;

— защита прав интеллектуальной собственности исследователей, организаций и государства;

— обеспечение беспрепятственного доступа к открытой информации и права свободного обмена ею;

— развитие научно-исследовательских и опытно-конструк-

торских организаций различных форм собственности, поддержка малого инновационного предпринимательства;

— формирование экономических условий для широкого использования достижений науки, содействие распространению ключевых для российской экономики научно-технических нововведений;

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

— пропаганда современных достижений науки, их значимости для будущего России;

— защита прав и интересов российских ученых за рубежом.

7. Ключевым элементом реформирования системы управления сферой науки становится совершенствование механизмов финансирования, организации научных исследований и налоговой политики, а именно:

— выделение средств из федерального бюджета на финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначени. в размере 3 процентов его расходной части с ежегодным увеличением этого размера по мере стабилизации экономики до уровня, характерного для высокоразвитых стран;

— обеспечение устойчивого государственного финансирования Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, Российской академии сельскохозяйственных наук, Российской академии образования, Российской академии архитектуры и строительных наук, Российской академии художеств, государственных научных центров и организаций, работающих по приоритетным направлениям науки и техники, государственных университетов и других ведущих высших учебных учреждений, научных библиотек, музеев и информационных центров;

— обеспечение множественности источников финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ за счет активной поддержки целевых государственных фондов;

— создание благоприятных условий для инвестирования в науку средств промышленными предприятиями, банками, международными организациями и частными лицами;

— развитие конкурсных начал в распределении средств на научные программы и проекты при открытости принимаемых решений и привлечении научного сообщества к контролю за использованием средств;

— поэтапное введение федеральной контрактной системы в сфере научно-технических и опытно-конструкторских разработок;

— введение налоговых и таможенных льгот для стимулирования и поддержки научной деятельности;

— создание условий и предоставление необходимых ресурсов для участия российских ученых в международных проектах;

— создание благоприятных условий для работы общественных научных объединений.

* * *

Государство, беря на себя перечисленные обязательства, выражает уверенность в том, что российское научное сообщество обеспечит научно-технические предпосылки для преобразования России в правовое государство с социально ориентированной рыночной экономикой, высоким уровнем духовной и материальной культуры, экологической и военной безопасности.

«Поиск». 1996. № 29

НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ НАУКИ И ТЕХНИКИ

Утверждаю:
Председатель Правительственной комиссии
по научно-технической политике
В.С. Черномырдин
21 июля 1996 г. 2727п-П8

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ НАУКИ И ТЕХНИКИ

Фундаментальные исследования
Информационные технологии и электроника
Производственные технологии
Новые материалы и химические продукты
Технологии живых систем
Транспорт
Топливо и энергетика
Экология и рациональное природопользование

Утверждаю:
Председатель Правительственной комиссии
по научно-технической политике
В.С.Черномырдин
21 июля 1996 г. 2728п-П8

КРИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

Информационные технологии и электроника

Многопроцессорные ЭВМ с параллельной структурой
Вычислительные системы на базе нейрокомпьютеров, транспьютеров и оптических ЭВМ
Системы распознавания и синтеза речи, текста и изображений
Системы искусственного интеллекта и виртуальной реальности
Информационно-телекоммуникационные системы
Системы математического моделирования
Микросистемная техника и микросенсорика
Сверхбольшие интегральные схемы и наноэлектроника
Опто- и акустоэлектроника
Криоэлектроника

Производственные технологии

Лазерные технологии
Прецизионные и мехатронные технологии
Робототехнические системы и микромашины
Электронно-ионно-плазменные технологии
Гибкие производственные системы
Интеллектуальные системы автоматизированного проектирования и управления
Технологии ускоренной оценки и комплексного освоения стратегически важного горнорудного (алмазы, золото, платина) и техногенного сырья
Технологии глубокой переработки горнорудного и техногенного сырья с использованием нетрадиционных методов
Модульные технологии производства массовой металлопродукции с новым уровнем свойств

Новые материалы и химические продукты

Материалы для микро- и наноэлектроники
Композиты
Полимеры
Керамические материалы и нанокерамика
Материалы и сплавы со специальными свойствами
Сверхтвердые материалы
Биосовместимые материалы
Катализаторы
Мембраны
Дизайн химических продуктов и материалов с заданными свойствами

Технологии живых систем

Биополимеры клетки
Генодиагностика и генотерапия
Биотехнологии на основе биоинженерии
Технологии иммунокоррекции
Химический и биологический синтез лекарственных средств и пищевых веществ
Системы жизнеобеспечения и защиты человека в экстремальных условиях
Белковые препараты и композиты с заданными функциональными свойствами

Трансгенные формы растений и животных
Рекомбинантные вакцины
Биологические средства питания и защиты растений и животных
Биотехнологические процессы производства и переработки сельскохозяйственного сырья
Технологии хранения продовольствия
Технологии искусственного выращивания ценных пород аквакультуры
Технологии, обеспечивающие безопасность пищевых продуктов функционального назначения

Транспорт

Авиационная и космическая техника с использованием новых технических решений, включая нетрадиционные компоновочные схемы
Транспортные средства на альтернативных видах топлива
Высокоскоростной наземный транспорт на новых принципах движения
Навигационные системы
Системы обеспечения безопасности движения

Топливо и энергетика

Технологии изучения недр, прогнозирования, поиска, разведки запасов горючих полезных ископаемых и урана
Технологии разрушения горных пород, проходки горных выработок и бурения нефтяных и газовых скважин
Технологии воздействия на нефтегазовые пласты
Нетрадиционные технологии добычи и переработки твердых топлив и урана
Технологии освоения углеводородов континентального шельфа
Технологии углубленной переработки нефти, газа и конденсата
Атомная энергетика
Процессы трансформации твердого топлива в электрическую и тепловую энергию
Парогазовые и газотурбинные процессы трансформации природного газа в электрическую и тепловую энергию
Технологии регенерации отработавшего ядерного топлива, утилизации и захоронения радиоактивных отходов
Технологии освоения нетрадиционных возобновляемых источников энергии (солнца, ветра, биомассы и др.), а также вторичных энергоресурсов

Технологии электронного переноса энергии
Трубопроводный транспорт угольной суспензии
Водородная энергетика
Топливные элементы
Энергосберегающие технологии межотраслевого применения

Экология и рациональное природопользование

Технологии мониторинга природно-техногенной сферы
Технологии прогнозирования развития климатических, экосистемных, горногеологических и ресурсных изменений
Технологии обеспечения безопасности продукции, производств и объектов
Технологии неистощительного природопользования
Технологии реабилитации окружающей среды от техногенных воздействий
Технологии минимизации экологических последствий трансграничных воздействий

«Российская газета». 1996. 8 авг.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
по приоритетным направлениям развития науки и техники и перечню критических технологий федерального уровня

Приоритетные направления развития науки и техники, а также перечень критических технологий федерального уровня разработаны и утверждены в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 1995 года № 360 «О государственной поддержке развития науки и научно-технических разработок», решением Правительственной комиссии по научно-технической политике (протокол заседания от 28 мая 1996 года № 2, ВК-П27-П8-36пр) и Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 884 «О доктрине развития российской науки».

Выделение приоритетных направлений развития науки и техники позволит за счет концентрации научного потенциала, финансовых, материально-технических и других ресурсов на этих направлениях создать необходимые условия для эффективной реализации государственной научно-технической политики.

В каждом из приоритетных направлений развития науки и

техники выделена некоторая совокупность критических технологий (конкретных технологий), разработка и практическое использование которых призваны обеспечить появление в народном хозяйстве принципиально новых поколений материалов, машин, оборудования, услуг и за счет этого повышение конкурентоспособности национальной промышленности, развитие экономики страны, рост качества жизни народа.

Перечень критических технологий насчитывает 70 позиций по семи приоритетным направлениям развития науки и техники. В отдельное приоритетное направление выделены фундаментальные исследования.

Правительственная комиссия по научно-технической политике поручила Минэкономики России, Миннауки России, заинтересованным федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться утвержденными приоритетными направлениями развития науки и техники, а также перечнем критических технологий федерального уровня при разработке и уточнении прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2000 годы, прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2005 годы, других концепций, прогнозов и программ социально-экономического развития.

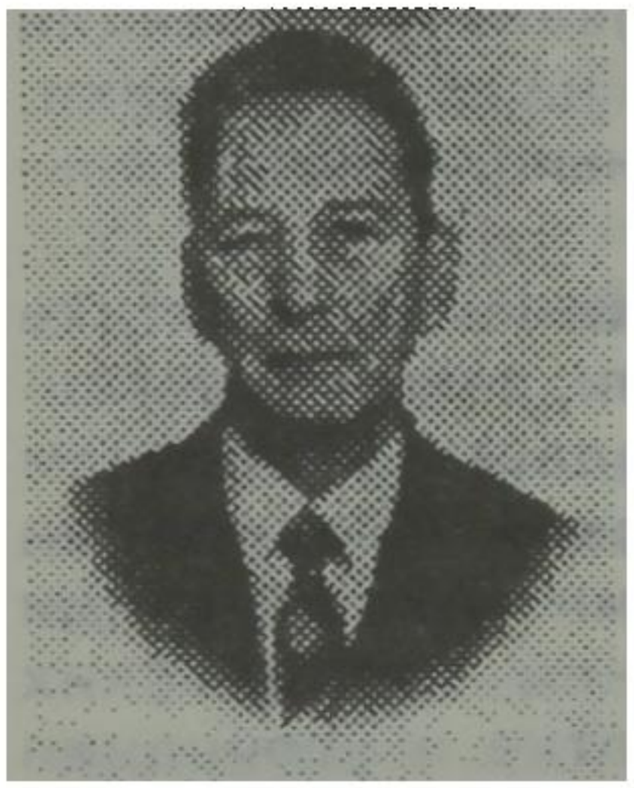
Правительственная комиссия установила, что реализуемые по приоритетным направлениям науки и техники и критическим технологиям научно-технические программы и проекты являются объектами первоочередной государственной поддержки.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо учитывать утвержденные приоритетные направления развития науки и техники, а также перечень критических технологий федерального уровня при распределении средств федерального бюджета.

Признано целесообразным периодически (раз в 2 — 3 года) уточнять перечни приоритетных направлений развития науки и техники, критических технологий с целью их актуализации.

Миннауки России и Минэкономики России поручено организовать контроль за ходом реализации приоритетных направлений и критических технологий и обеспечивать внесение в Правительственную комиссию по научно-технической политике предложений по их уточнению.

Подписанный Президентом Российской Федерации 23 августа 1996 г. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» восполняет существующие пробелы в российском законодательстве, касающемся научно-технической сферы. В предлагаемой вниманию читателей статье комментируются положения данного закона.



В.А.ДИССОН

НАУКЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ — ПРОЧНУЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВУЮ БАЗУ

В развитых странах, таких как США, Франция, Италия, Швейцария, действует законодательство, регламентирующее основные принципы государственной научно-технической политики, механизм ее реализации. Закон «Об основах государственной политики в сфере науки и научно-технической деятельности» приняла в декабре 1991 г. Украина. Аналогичный закон принял в январе 1992 г. Казахстан, а в январе 1993 г. — Белоруссия. В Российской Федерации принятие такого закона затянулось, хотя переход на рыночные отношения выявил серьезное несоответствие законодательных норм условиям управления в сфере науки и техники.

Начатое обновление российского законодательства в определенной мере затронуло и научно-техническую сферу. В последнее время принято значительное количество нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в этой области. Приняты Патентный закон, закон об авторском праве и смежных правах и другие законы, входящие в пакет об охране интеллектуальной собственности. Законодательно определены налоговые и иные льготы для организаций и предприятий, выполняющих научные исследования и разработки, а также осваивающих новые технику и технологии; система государственных прогнозов и программ социально-экономического разви-

---

ДИССОН Владимир Анатольевич, заместитель начальника Управления научно-технической политики Государственного комитета Российской Федерации по науке и технологиям, заслуженный экономист Российской Федерации.

тия Российской Федерации, общий порядок их разработки. Законом «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации» урегулирован ряд вопросов в области оборонной науки. Определен порядок экспорта и реэкспорта военной техники, технологий, результатов НИР оборонной тематики.

Ряд насущных вопросов в научной и научно-технической сфере решен указами Президента и постановлениями Правительства России. К таким нормативным актам относятся, в частности, указы Президента России «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации», «О государственных научных центрах», «О мерах по материальной поддержке ученых России», «О Совете по научно-технической политике при Президенте Российской Федерации». Приняты постановления Правительства РФ о создании Российского фонда фундаментальных исследований, о Российском научном гуманитарном фонде, о Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, о порядке образования и использования отраслевых и межотраслевых внебюджетных фондов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, о приватизации объектов научно-технической сферы, о создании Правительственной комиссии по научно-технической политике, о государственной поддержке науки и научно-технических разработок. Принят также ряд решений по Российской академии наук, отраслевым академиям наук, социальной поддержке работников науки. Однако перечисленные нормативные документы носят локальный, фрагментарный характер и подчас недостаточно увязаны между собой.

Необходима, на наш взгляд, система законодательных актов в сфере науки и техники. Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» является основополагающим, базовым законом системообразующего характера, в котором заложены основы законодательства в научно-технической сфере и закреплена система законодательных и нормативно-правовых актов, необходимых для регулирования отношений в данной области. Закон реализует основные положения Доктрины развития российской науки, согласно которой развитие науки является приоритетной задачей государства.

Реализация конкретных положений Доктрины должна обеспечить устойчивую централизованность проводимых в научно-технической сфере преобразований, а также создать условия, необходимые для полноценного развития науки и образования в России. Доктрина имеет исключительно важное значение не

только для научного сообщества страны, но и для практики принятия государственных решений, определяющих стратегические цели и перспективы политических и экономических реформ, проводимых в Российской Федерации.

Закон «О науке и государственной научно-технической политике» регулирует отношения, возникающие между государством и участниками научной и научно-технической деятельности, взаимоотношения участников этих видов деятельности между собой и с потребителями научной продукции, работ и услуг, определяет принципы формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Согласно Закону, целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства, укрепление его обороноспособности, реализация важнейших социальных задач.

Основными принципами государственной научно-технической политики являются: гласность и привлечение научной общественности при выборе приоритетов науки и техники, состязательность и конкурсность при их реализации, гарантии приоритетного развития фундаментальных исследований, концентрация ресурсов на приоритетных направлениях научно-технического развития, поддержка конкуренции и предпринимательства в сфере науки и техники, в том числе на основе рыночных отношений, соединение образования с научно-технической деятельностью, стимулирование научной и инновационной деятельности в регионах, интеграция их научно-технического потенциала, развитие международного научно-технического сотрудничества (ст. 11).

Указанные положения, кажущиеся на первый взгляд декларативными, получают развитие и содержат прямые правовые нормы в самом Законе, но главное — они создают правовую основу для разработки нормативных правовых актов, устанавливающих конкретные нормы и механизм реализации этих положений.

Исходя из требований Закона Государственному комитету Российской Федерации по науке и технологиям (ГКНТ) Правительством Российской Федерации дано поручение представить предложения о приведении действующих нормативных правовых актов в соответствие с Законом, а также совместно с заинтересованными министерствами и с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Феде-

рации подготовить и внести предложения о мерах по реализации положений Закона.

Особую важность имеет развитие положений Закона, касающихся научного работника (ст.4) и научной организации (ст.5). Они исходят из положений Конституции Российской Федерации о гарантиях свободы научного и технического творчества и опираются на положения Гражданского кодекса Российской Федерации.

Законом установлено, что управление со стороны органов государственной власти осуществляется в пределах, не нарушающих свободу научного творчества. При утверждении планов научных работ и развития государственных научных организаций ученые советы научных организаций наряду с государственными заданиями руководствуются научными и экономическими интересами.

Закон предусматривает право выбора субъектами научной деятельности направлений и методов проведения научных исследований и разработок, защиту от недобросовестной конкуренции, право на обоснованный риск, свободу доступа к информации, гарантии финансирования проектов, выполняемых по государственным заказам. В то же время Правительство Российской Федерации вправе устанавливать порядок проведения таких научных исследований и использования их результатов, которые могут создавать угрозу безопасности Российской Федерации, населения и окружающей среде, а также лицензировать отдельные виды научной и научно-технической деятельности.

Определены основные права научного работника. Это — право на получение дохода от реализации научного результата, на осуществление (не запрещенной законодательством) предпринимательской деятельности в науке и технике, на участие в конкурсах на финансирование научных исследований за счет средств соответствующего бюджета, фондов поддержки научной деятельности и иных источников и в международном научно-техническом сотрудничестве, на создание научных общественных объединений (включая общественные академии наук), на мотивированный отказ от участия в научной деятельности, оказывающей негативные последствия на человека, общество, окружающую среду. Обеспечение гарантий прав возложено Законом на органы государственной власти Российской Федерации.

Оценка квалификации научных работников и специалистов научных организаций должна обеспечиваться государственной системой аттестации. Правовые основы и критерии этой оценки

будут определяться в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, который предстоит разработать. Важно отметить установленное Законом положение, что в случае нарушения порядка или критериев оценки квалификации результаты аттестации могут быть обжалованы и отменены в судебном порядке.

Законом определены основные положения, касающиеся деятельности научной организации. Предусматривается, в частности, государственная аккредитация научных организаций (если объем научной деятельности в организации не менее 70% и есть ученый совет). Свидетельство о государственной аккредитации будет давать право на налоговые льготы. Следует иметь в виду, что речь идет о льготах для организации, а не для научных исследований и разработок, льготы на которые устанавливаются в зависимости от важности, приоритетности работы, а не от того, кто является ее исполнителем. За государственными научными организациями, а также за академиями наук, их научными организациями и организациями научного обслуживания и социальной сферы закрепляются в бессрочное безвозмездное пользование земельные участки. В целях сохранения технологического единства научно-технической деятельности организации установлено, что при ее реорганизации не допускается выделение из нее опытных и экспериментальных производств, а при их ликвидации должна обеспечиваться сохранность баз и банков данных.

Законодательно установлен государственный статус Российской академии наук и отраслевых академий наук, заключающийся в том, что эти академии утверждаются федеральными органами государственной власти (федеральным законом по представлению Президента или Правительства Российской Федерации), финансируются за счет федерального бюджета, являются самоуправляемыми организациями, действующими на основе своего устава. Определено также, что указанные академии владеют, пользуются и распоряжаются (но не являются собственником) федеральным имуществом, переданным им в оперативное управление или в хозяйственное ведение (ст. 6).

Подавляющее большинство указанных положений нуждается в создании механизма их реализации. Следует отметить, что работа в этом направлении уже ведется.

Длительное время правовое обеспечение научно-технической деятельности подчинялось требованиям системы управления, опиравшейся преимущественно на административные методы. Положения настоящего Закона исходят из того, что

управление научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления, централизации и децентрализации (ст. 7). Это означает, что органы государственной власти в пределах своих полномочий определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, осуществляют координацию научно-технической деятельности и иные функции, определенные Законом. На них возложена также разработка и реализация государственной научно-технической политики в соответствующих областях с учетом единой государственной политики (гл. IV).

Формирование и практическое осуществление государственной научно-технической политики гражданского назначения возложено на ГКНТ (как правопреемника Миннауки России) совместно с академиями наук и федеральными органами исполнительной власти. На органы исполнительной власти, ведущие государственные оборонные заказы, возложены формирование и реализация государственной политики поддержки приоритетных направлений оборонной промышленности, отраслей оборонного значения и связанных с ними науки и образования. В настоящее время в соответствии с указами Президента Российской Федерации уже утвержден ряд положений о федеральных органах исполнительной власти, в которых отражаются вопросы, связанные с управлением научно-технической деятельностью.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, установившей, что наука является предметом совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Законом определены их полномочия, а также основные формы взаимодействия по вопросам формирования и реализации государственной научно-технической политики. Установлено, что государственная научно-техническая политика на региональном уровне разрабатывается и реализуется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с учетом единой государственной научно-технической политики (ст. 12).

Закон закрепляет порядок формирования государственной научно-технической политики (ст. 13). При этом не ставится цель определить в самом Законе конкретные направления научно-технической политики. Предусматривается, что ее направления на долгосрочный и среднесрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе

специального доклада Правительства Российской Федерации, формируемого с учетом предложений субъектов Российской Федерации. Указанные предложения должны быть подкреплены соответствующими нормативными актами, устанавливающими порядок подготовки, рассмотрения и дальнейшего использования указанных документов.

На этапе рассмотрения федерального бюджета определяется перечень федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из средств этого бюджета. Принятый Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» закрепил общие правовые и экономические принципы разработки и осуществления федеральных программ, в том числе научно-технических программ реализации приоритетных направлений науки и техники. В утвержденном в развитие этого закона постановлении Правительства Российской Федерации определен конкретный механизм реализации положений, содержащихся в Законе.

Вместе с тем принятие Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и накопленный опыт требуют принятия организационно-методических документов по разработке и реализации научно-технических программ федерального уровня и разделов НИОКР федеральных целевых программ. В частности, необходимо, на наш взгляд, уточнить критерии отбора программ и проектов, механизм их финансирования, управления, передачи в производство законченных исследований и разработок, контроля за ходом их выполнения и эффективностью использования выделенных бюджетных средств, более четко определить права и ответственность государственных заказчиков, дирекций программ.

В соответствии с утвержденными Председателем Правительственной комиссии по научно-технической политике В.С.Черномырдиным приоритетными направлениями развития науки и техники и перечнем критических технологий федерального уровня сформирована целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения». Утверждены также рекомендации по разработке приоритетных направлений развития науки и техники и перечней критических технологий для отраслей экономики.

Начата подготовка предложений, касающихся механизма реализации приоритетных направлений развития науки и техники. Основным инструментом здесь выступают научно-технические программы, которые должны стать организационно-экономи-

ческим документом, обеспечивающим осуществление координации научных коллективов и других организаций-исполнителей для достижения поставленных целей, а не только быть основанием для выделения средств из бюджета и получения льгот и кредитов, как это нередко происходит сейчас.

Основными целями научно-технических программ является получение новых знаний в области фундаментальной и прикладной науки, решение актуальных научно-технических проблем, создание конкретной научно-технической продукции. Законом определено, что научной и научно-технической продукцией является продукт научно-технической деятельности, предназначенный для реализации. Установлено, что основной правовой формой отношений при создании, передаче и использовании научно-технической продукции являются договоры (контракты).

Особое значение приобретают положения Закона о контрактах при выполнении НИОКР для государственных нужд. Следует отметить, что Патентный закон Российской Федерации и другие законы в области промышленной собственности, а также нормы Гражданского кодекса Российской Федерации не дали четкого ответа на вопрос о собственнике результата НИОКР, выполненной за счет бюджета. И хотя в этих законах в известной степени отрегулированы правоотношения между автором и работодателем, строящиеся на контрактной основе, отношения между работодателем и государством не регламентированы. Не определено, какие структуры (если даже признать федеральную собственность на НИОКР) могут выступать от имени государства и распоряжаться собственностью на результат научной разработки. Более того, оказался «бесхозным» весь пласт результатов НИОКР, выполненных за счет бюджета до 1992 г. и не оформленных соответствующим образом.

Наличие таких неопределенностей в законодательстве создает широкие возможности для «утечки» накопленного интеллектуального потенциала, в том числе и за рубеж, для частного присвоения результатов НИОКР, выполненных за счет средств налогоплательщиков. Это препятствует также введению в полном объеме контрактной системы в научно-технической сфере.

В настоящее время ГКНТ проводит эксперимент по поэтапному введению контрактной системы на небольшом количестве научно-технических проектов по социально важным и приоритетным направлениям науки и техники. ГКНТ России утвержден Временный порядок заключения контрактов. Отобрано 6 заданий на НИОКР, выполняемых за счет средств федерального бюджета, выявлено около 40 организаций, претендующих быть исполните-

лями указанных заданий, объявлен конкурс на право заключения контрактов на выполнение данных НИОКР. По мере накопления практического опыта применения контрактной системы предполагается подготовить предложения о внесении необходимых уточнений в действующие нормативные правовые акты и о разработке новых. В частности, необходимо уточнить механизм определения государственных нужд и порядок выдачи государственного заказа на НИОКР, а также законодательно определить собственника на результаты научных исследований и разработок, выполненных за счет средств федерального бюджета, и механизм управления этой собственностью. Требуется также завершить работу над проектами законов о служебных и секретных изобретениях, полезных моделях и промышленных образцах.

В Законе подробно раскрыты вопросы финансирования научной и научно-технической деятельности (ст.15). Ежегодно Федеральное Собрание Российской Федерации в соответствии с посланием Президента России определяет при утверждении федерального бюджета объем средств, выделяемых на финансирование научных исследований и разработок гражданского назначения. Законодательно установлено, что размер этих средств должен составлять не менее 4 % расходной части федерального бюджета.

Согласно Закону, финансирование научно-технической деятельности должно осуществлятся на основе сочетания финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования. Уже сейчас объем финансирования, выделяемого на конкретные программы и проекты, превышает объем «базового» финансирования, и эта тенденция, на наш взгляд, должна усиливаться. Возрастает также объем средств, выделяемых через государственные бюджетные и централизованные внебюджетные фонды. Например, размер ежегодных отчислений в Российский фонд фундаментальных исследований возрос с 3% (первоначально установленных) до 6% от ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки; в Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере — с 0,5% до 1%, в Российский гуманитарный фонд — также с 0,5% до 1%.

Исполнители программ и проектов, финансируемых из государственных бюджета и фондов, отбираются, как правило, на конкурсной основе с привлечением экспертов. Организации экспертизы, осуществляемой при выборе приоритетных направлений развития науки и техники, формировании программ

и проектов и отборе их исполнителей, в Законе посвящена специальная статья (ст. 14).

Определены основные принципы и источники финансирования фундаментальных исследований, федеральных целевых программ, приоритетных прикладных исследований и разработок, работ регионального значения и международных программ и проектов. Закон предусматривает возможность использования различных источников финансирования науки и техники, включая средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, соответствующих внебюджетных фондов, средства предприятий и организаций (прибыль и амортизация), банковские кредиты, а также поддержку научно-технической и инновационной деятельности через систему налоговых, кредитных, амортизационных, таможенных и других экономических льгот.

Узаконены основные принципы финансирования НИОКР регионального значения. Эти работы могут осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Наиболее важные региональные научно-технические программы и проекты, прежде всего такие, результаты которых могут быть использованы и в других регионах, могут финансироваться за счет средств федерального бюджета. Это положение действует и в настоящее время. Из средств федерального бюджета финансируются исследования и разработки, предусмотренные в федеральных программах социально-экономического развития регионов, в ряде экологических программ. На долевой основе совместно с субъектами Российской Федерации через ГКНТ в 1995 г. осуществлялось финансирование региональных программ и проектов 56 субъектов Федерации; 4 ассоциациям было выделено на эти цели 13,9 млрд р., за 9 месяцев 1996 г. — 12 млрд р.

Определен статус государственных фондов поддержки научно-технической деятельности как некоммерческих самоуправляемых организаций и направления их деятельности. Установлено, что в этих же целях могут создаваться и внебюджетные фонды за счет отчислений, относимых на себестоимость продукции. Это очень важно, так как неоднократно высказывались предложения о ликвидации внебюджетных фондов.

В связи с принятием рассматриваемого Закона требуют уточнения нормативные правовые акты в области финансирования научно-технической деятельности. Одним из новых направлений финансирования НИОКР может стать возвратное финансирование исследований и разработок, выполняемых за

счет средств бюджета и централизованных внебюджетных фондов. Предложения о введении такой системы финансирования подготовлены.

Отдельная статья Закона посвящена международному научно-техническому сотрудничеству, в которой предусмотрены широкие права субъектов научной деятельности. Это, в частности, право на вступление в международные организации, участие в международных программах и проектах, заключение договоров и соглашений для работы за рубежом. В целях соблюдения государственных интересов органы власти призваны в соответствии с законодательством осуществлять контроль за передачей научно-технической продукции за пределы страны (ст. 16). Реализация предусмотренных Законом положений в этой области также потребует уточнения действующих и создания пакета новых нормативных актов.

Итак, Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» является важнейшим, но не единственным законодательным актом, определяющим цели, направления, способы и формы государственного регулирования в сфере науки, техники и производственного освоения научно-технических достижений. Он должен опираться на систему законов и иных нормативных правовых актов. Подготовка пакета таких актов является одной из основных задач ГКНТ России, других министерств и ведомств и главное — самого научного сообщества, которое кровно заинтересовано в скорейшей реализации положений Федерального закона.



С.В.САРАЙКИНА

КАТЕГОРИЯ «КАЧЕСТВО ЖИЗНИ» И ЕЕ МЕСТО В РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Качество жизни (КЖ) населения — одна из важнейших категорий социальной географии и региональной социологии, а также актуальная проблема и забота общества. Изучение этой проблемы началось с середины 60-х гг. XX в., с переходом высокоразвитых стран Запада к постиндустриальному развитию, что обусловило интерес общества к гуманитарному содержанию экономического прогресса. За прошедшее время исследование КЖ превратилось за рубежом в междисциплинарное научное направление, которое изучает природно-социально-психологические условия человеческого существования. С 1977 г. издается международный журнал «Social Indicators Research», посвященный исследованию качества жизни; выходят десятки монографий, проводятся международные симпозиумы и т.д.

В нашей стране в 1980 и 1986 — 1987 гг. коллектив ученых под руководством профессора И.Т.Левыкина (Институт социологии РАН) провел первые крупномасштабные исследования образа жизни советских людей, в ходе которого было опрошено более 20 тыс. чел. В те же годы ЦСУ начало регулярно представлять данные об объективных условиях жизни и их субъективной оценке гражданами страны.

Анализ научной литературы по проблеме измерения КЖ свидетельствует о многообразии определений этого понятия, которое основывается на двух противопоставлениях: «объективные условия существования — субъективные оценки условий существования» и «общество в целом — индивид». В результате выделяется **семь типов определений КЖ:**

первый — объективные условия существования на уровне общества в целом;

САРАЙКИНА Светлана Васильевна, аспирант кафедры экономической и социальной географии Мордовского государственного университета.

второй — субъективные оценки условий существования на уровне общества в целом;

третий — объективные условия существования индивида;

четвертый — субъективные оценки условий существования индивида;

пятый — объективные условия существования и их оценка на уровне общества;

шестой — объективные условия существования и их оценка на уровне индивида;

седьмой — объективные условия существования и их оценка на уровне общества и индивида.

Использование различных типов определений КЖ обнаруживает, что их эволюция происходила от уровня общества к индивиду и от объективных условий существования к их субъективным оценкам. В настоящее время наиболее часто используется последнее определение, согласно которому качество жизни населения понимается как теоретическая система, отражающая объективные условия существования и их оценки на уровне общества и индивида. Данная система включает взаимосвязанные подсистемы, имеет иерархическое строение, а общество рассматривается как единое неделимое целое.

Понятие КЖ теперь широко используется и в отечественной научной литературе, являясь объектом исследования географов, экономистов, социологов и других ученых, которые углубляют и расширяют содержание данной категории. В связи с этим необходимо отметить монографию О.Г.Дмитриевой «Региональная экономическая диагностика» (Спб., 1992), в которой дана оценка уровня экономического и социального развития регионов бывшего СССР, а также представлена типология регионов по уровню КЖ. В монографии Е.В.Давыдовой и А.Б.Давыдова «Измерение качества жизни» (М., 1993) описаны различные модели и методы измерения КЖ. Авторы обосновывают положение о том, что качество жизни представляет собой многокомпонентную систему. Предлагаемые ими основные методы исследования КЖ: на региональном уровне — социологический опрос; на мировом — количественные оценки на основе данных ежегодников ООН по вопросам демографии, здравоохранения, культуры, экономики, окружающей среды. На базе проведенных этими учеными исследований установлено, что в первой половине 1990 г. Россия находилась в так называемой полупериферии мировой системы — между развитыми и развивающимися странами. Если для «центра» международного сообщества (группы высокоразвитых стран) характерно высокое

качество жизни, а для подлинной «периферии» (слаборазвитых стран) — низкое, то для «полупериферии» — среднее. Е.В.Давыдова и А.Б.Давыдов представляют концептуальную модель КЖ, выражая ее формулой КЖ = КПС + КСС + СОУС, где КПС — качество природной среды, КСС — качество социальной среды, СОУС — субъективная оценка условий существования. Вместе с тем даны формулы определения данных показателей, а также алгоритм измерения КЖ по отдельному и по совокупности показателей и т.д.

Ряд ученых считает важнейшей сущностной характеристикой КЖ **качество здоровья населения**, в высокой степени отражающее качество и природной, и социальной среды обитания человека. Так, по нашему мнению, вполне справедливо замечание доктора географических наук Б.Б.Прохорова: «Когда речь идет о высоком качестве жизни, подразумевается, что все стороны существования людей — от питания и состояния окружающей среды до наличия политических свобод и возможности пользоваться всеми достижениями культуры — отвечают потребностям современного человека. Жители страны, региона, города или какие-то другие общности людей, характеризующиеся высоким качеством жизни, должны иметь и высокое качество здоровья. Здоровье служит наиболее ярким и всеобъемлющим показателем условий жизни»[1].

В свою очередь, для комплексной оценки качества здоровья населения важное значение имеют такие основополагающие социально-демографические показатели, как средняя ожидаемая продолжительность жизни (мужского и женского населения, при наличии между ними часто весьма существенных различий по этой характеристике), коэффициенты смертности — общей и младенческой. (Отметим также большое значение показателей структуры смертности, здоровья матерей и детей, смертности мужчин в молодых возрастах и т.п.) Используя эти основные социально-демографические показатели в территориальном анализе социально-экономического развития России, необходимо иметь в виду большие различия между регионами страны, что ставит перед исследователями КЖ задачу выявления закономерностей динамики территориальной (региональной) дифференциации.

Об этом свидетельствует проведенное нами рейтинговое сравнение крупных экономических районов (КЭР) Российской Федерации по четырем показателям качества здоровья населения (таблица).

Таблица

Некоторые социально-демографические показатели КЭР (по данным Госкомстата России)[2]

Район	Коэффициент смертности, %		Ожидаемая продолжительность жизни, лет	
	общей	младенческой	мужчин	женщин
В целом по России	15,7	18,6	57,70	71,28
Северный	14,8	18,0	56,19	69,89
Северо-Западный	18,5	16,1	56,62	70,30
Центральный	18,2	17,2	57,05	71,43
Волго-Вятский	16,2	15,9	58,68	72,26
Центрально-Черноземный	17,1	16,8	59,67	73,37
Поволжский	14,6	19,0	59,52	72,68
Северо-Кавказский	13,9	19,7	61,23	73,57
Уральский	15,3	18,7	57,69	70,07
Западно-Сибирский	14,1	18,8	57,27	70,46
Восточно-Сибирский	14,6	21,7	54,37	68,36
Дальневосточный	12,7	20,8	56,83	69,10
Калининградская область	14,8	19,9	57,06	69,82

В этом исследовании каждый КЭР получил четыре ранговых места (по числу показателей). Оценивались все КЭР, поэтому рейтинг по каждому показателю мог быть от 1 до 11. Места, полученные каждым КЭР, суммировались, и рассчитывался средний рейтинг. Районы с наиболее благополучным показателем оценивались как имеющие более высокое качество здоровья населения.

Выполненные с помощью такой методики сравнительные расчеты выявили более благоприятное положение в Северо-Кавказском (средний рейтинг — 3,2), а также в Центрально-Черноземном, Волго-Вятском и Поволжском (от 4 до 5) районах. На другом «полюсе» — Северный, Северо-Западный, Дальневосточный и Восточно-Сибирский КЭР (рейтинг — более 7, причем в последнем районе он составил почти максимум — 9,4). Характерно, что такой рейтинг коррелирует с результатами

ранее проведенных исследований, в ходе которых выявлен (на основе типизации регионов — субъектов Российской Федерации по уровню здоровья городского населения) очень низкий уровень здоровья в таких регионах, как Читинская, Магаданская, Сахалинская области, Приморский, Красноярский и Хабаровский края, входящих в вышеназванные неблагоприятные КЭР. (Аналогичная картина наблюдается и по уровню здоровья сельского населения.) В разряд регионов с «удовлетворительным» уровнем попали Северная Осетия, Кабардино-Балкария, Чувашия, Татарстан, Белгородская, Брянская и другие области, которые входят в состав «относительно благоприятных» (по нашему рейтингу) КЭР.

Исследователи данной проблемы отмечают характерный для России «северо-восточный градиент» смертности, означающий, что в Сибири, на Дальнем Востоке, Урале и на севере европейской части РФ смертность выше, а продолжительность жизни ниже, чем на Северном Кавказе, в Поволжье и Центральном Черноземье[3]. Центральный КЭР занимает промежуточное положение (его рейтинг в наших расчетах составил 6,5).

Такая территориальная дифференциация смертности и продолжительности жизни была типична для первой половины 1990-х гг.

Расчеты показали, что сокращение ожидаемой продолжительности жизни было особенно сильным в наиболее неблагополучных КЭР — Восточно-Сибирском, Уральском, Северном и Северо-Западном, где этот показатель оказался существенно выше среднероссийского. В более же благополучных с точки зрения качества здоровья (и качества жизни) населения районах (Северо-Кавказском, Центрально-Черноземном и Поволжском) ожидаемая продолжительность жизни снизилась несколько меньше. При этом наименьшее снижение наблюдалось на Северном Кавказе: для мужского населения — 2,4 года (против 4,3 года — в среднем по России), для женского — 1,8 (против 2,5 — в среднем по России).

Можно констатировать, что территориальная дифференциация важнейших социально-демографических характеристик качества здоровья населения России в первой половине 1990-х гг. усилилась, что отражает увеличение региональных различий по совокупности показателей КЖ.

Несмотря на разнообразие работ по рассматриваемой проблеме методика измерения КЖ в отечественной науке освещена еще явно недостаточно, что приводит к низкой надежности данных и трудностям их сопоставления с результатами зарубеж-

ных исследований. Вместе с тем сложность измерения КЖ не должна являться непреодолимым препятствием на пути исследования этой категории, поскольку только кропотливая работа в данном направлении позволит надежно и обоснованно изучить КЖ как чрезвычайно важный для теории и практики социального развития показатель человеческого существования. Отсюда необходимость проведения аналогичных исследований и реализации их результатов на всех основных территориальных уровнях (федеральном, региональном, межрегиональном и локальном), что особенно актуально для такой контрастной во всех отношениях страны, какой является современная Российская Федерация. Такие исследования должны, на наш взгляд, стать прочной научно-методической базой реализации указа Президента России «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»[4], и в частности наиболее важного с точки зрения рассматриваемой проблемы положения указа о выравнивании условий социально-экономического развития регионов, стабилизации уровня жизни населения и создании прочной основы для его повышения во всех регионах России.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Прохоров Б.Б. Региональные особенности здоровья населения Российской Федерации//Новая Россия. 1994: Информ.-стат. альманах. М., 1994. С. 608.

[2] См.: Население и общество. 1995. № 8. С. 4.

[3] См.: Школьников В. Продолжительность жизни и смертность населения России//Там же. 1994. № 2. С. 1—4.

[4] См.: Регионология. 1996. № 2. С.11.



Э.Л.ФАЙБУСОВИЧ

ИЗМЕНЕНИЯ В ОТРАСЛЕВОЙ СТРУКТУРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РЕГИОНОВ РОССИИ

В начале 90-х гг. экономика России претерпела значительные изменения, затронувшие, в частности, отраслевую структуру промышленности. Основные ожидаемые и желательные изменения сводились к повышению доли отраслей, ориентированных на производство предметов потребления, отраслей научно-технического прогресса — машиностроительной и химической, а также к конверсии оборонного производства, которая должна была обеспечить увеличение производства продукции гражданского назначения.

Однако изменения пошли в несколько ином направлении, поскольку в 1993—1994 гг. сохранилась в основном прежняя отраслевая структура промышленности, а произошедшие в ней изменения определялись двумя причинами. Первая — неравномерность темпов спада производства в отраслях. Вторая — неравномерность темпов роста цен на их продукцию, зависящая главным образом от соотношения внутренних и мировых цен на соответствующую продукцию. Так, объем производства в 1994 г.[1] по отношению к 1990 г. в сопоставимых ценах составил: в электроэнергетике — 75,6 %, топливной промышленности — 62,2, черной металлургии — 57,2, цветной — 54,7, пищевой промышленности — чуть меньше, в остальных отраслях — менее 50 %, а в легкой — всего 24,5%. Изменения в отраслевой структуре промышленности по доле занятых были не очень значительными. Несколько повысился этот показатель в топливно-энергетическом комплексе (с 6,4 до 8,2 %), металлургии (с 6,2 до 7,2%) и снизился в машиностроении (с 46,0 до 41,9%) и в легкой промышленности (с 10,9 до 8,6%).

ФАЙБУСОВИЧ Эрнест Львович, доцент кафедры территориальной организации общества и социальной экологии Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, кандидат географических наук.

Уменьшение численности промышленно-производственного персонала отставало от спада производства. С 1990 по 1993 г. число занятых уменьшилось примерно на 10% (с 21,0 до 18,9 млн чел.)[2].

За три года доля отраслей топливно-энергетического комплекса за счет роста цен при большом спаде добычи угля и нефти выросла почти втрое (с 9,9 до 28,5%), а металлургического комплекса — с 10,6 до 14,9%, и вместе с лесной промышленностью эти отрасли «нижнего этажа» дали почти половину всей промышленной продукции. Доля машиностроения несколько снизилась, а химической промышленности и промышленности строительных материалов — повысилась, несмотря на уменьшение спроса на химические волокна, шины, минеральные удобрения и сокращение объемов строительства.

В целом произошло значительное **«утяжеление» отраслевой структуры промышленности** при существенном снижении доли отраслей, обеспечивающих население, — с 37,0 до 17,8%, в основном за счет резкого спада производства в легкой промышленности, тогда как пищевая промышленность пострадала меньше из-за меньшей эластичности спроса на продукцию. Сократилось и производство товаров народного потребления, выпускаемых машиностроением, вследствие падения платежеспособного спроса основной массы населения на товары длительного пользования и конкуренции импортной бытовой техники на рынке, обслуживающем часть населения с высокой покупательной способностью. Из-за отсутствия данных трудно сказать, насколько снизилась доля оборонной продукции в продукции машиностроения, но очевидно, что существенной прибавки гражданской продукции отрасли за счет конверсии не произошло.

Таким образом, можно утверждать, что независимо от субъективных намерений реформаторов реальные результаты первого этапа рыночной реформы точно отразили потребности мирового рынка, контролируемого развитыми странами. Удовлетворяются их потребности в дешевых и экологоемких материалах (в 1994 г. на экспорт ушло 28,0% добытой нефти, 18,0% природного газа, 60,0% произведенного в России металла[3]), подавлены отрасли, конкурирующие с их продукцией на мировом (производство вооружения, гражданское машиностроение, обеспечивавшее потребности стран СЭВ и развивающихся стран) и внутрироссийском (пищевая и особенно легкая промышленность, производство бытовой техники) рынках. «В связи с падением производства в обрабатывающих отраслях современной России структура ее индустрии ухудшается, все более приобретая черты колониальной»[4].

Эти последствия, на наш взгляд, можно было предвидеть. По данным, опубликованным в начале 1993 г., при пересчете внутренних цен на мировые наиболее прибыльными являлись отрасли топливно-энергетического и металлургического комплексов. Скромной была доля машиностроения и отраслей химико-лесного комплекса, пищевая промышленность прибыли практически не давала, а легкая была убыточной. Понятно, что более прибыльные отрасли выстояли лучше, чем низкоприбыльные, а убыточная легкая промышленность «рухнула»[5]

Рассмотренные изменения в отраслевой структуре промышленности коснулись экономики не только страны в целом, но и отдельных регионов (субъектов Федерации), существенно изменив картину размещения промышленного производства, специализацию крупных экономических районов (КЭР), республик, краев и областей. Для анализа этих изменений воспользуемся коэффициентом локализации (Кл) отраслей промышленности, который представляет собой соотношение долей конкретной отрасли промышленности в регионе и в промышленности России. Значение коэффициента более 1 свидетельствует формально о том, что отрасль в регионе является отраслью специализации (ОС). В качестве регионов первого порядка рассматриваются КЭР, второго — республики (кроме Чечни и Ингушетии — из-за отсутствия данных), края и области (в 1994 г. — Еврейская автономная область), именуемые экономическими административными районами (ЭАР).

Отметим парадоксальное явление — в 1994 г. электроэнергетика стала ОС почти исключительно в энергодефицитных районах. Заметная концентрация произошла в топливной, химической промышленности, машиностроении и промышленности строительных материалов (топливная ОС — только в Западной Сибири, остальные три отрасли — исключительно в районах европейской части). Территориальная деконцентрация проявилась преимущественно в отраслях, производящих товары народного потребления (табл. 1).

Таблица 1

Отрасли специализации промышленности крупных экономических районов России

КЭР*	Э**		Т		Ч		Ц		Х		М		ЛД		СМ		СФ		Лг		П		Мк		Число ОС	
	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94	91	94
Север	+	+			+	+		+					+	+	+						+				5	4
СЗ											+	+	+	+		+	+	+		+		+		+	3	7
Центр		+										+				+	+	+	+	+		+		+	2	7
ВВ									+	+	+	+	+	+				+		+		+	+		4	6
ЦЧ		+			+	+			+		+				+	+					+	+	+	+	6	5
Пов	+								+	+	+	+		+	+								+	+	5	3
СК		+													+	+		+	+	+	+	+	+	+	4	6
Урал	+				+	+	+	+	+	+	+														5	3
ЗС	+		+	+					+						+										4	1
ВС	+		+				+	+					+	+	+										5	2
ДВ	+	+					+	+					+	+	+						+	+			5	4
Число районов специализации	6	5	2	1	3	3	3	4	5	3	5	4	5	5	7	4	2	4	2	4	4	6	4	5		

Примечание.

* Здесь и далее в таблицах и по тексту названия КЭР будут обозначаться следующим образом: Север — Северный, СЗ — Северо-Западный, Ц — Центральный, ВВ — Волго-Вятский, ЦЧ — Центрально-Черноземный, Пов — Поволжский, СК — Северо-Кавказский, Урал — Уральский, ЗС — Западно-Сибирский, ВС — Восточно-Сибирский, ДВ — Дальневосточный.

** Здесь и далее в таблицах названия отраслей промышленности будут обозначаться следующим образом: Э — электроэнергетика, Т — топливная промышленность, Ч — черная металлургия, Ц — цветная металлургия, Х — химическая и нефтехимическая промышленность, М — машиностроение и металлообрабатывающая промышленность, ЛД — лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, СМ — промышленность строительных материалов, СФ — стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность, Лг — легкая промышленность, П — пищевая промышленность, Мк — мукомольно-крупяная промышленность.

Число ОС за три года сильно возросло в четырех районах — «европейского» типа за счет отраслей, обслуживающих в основном собственное население (т.е. их специализация определяется формально). Резкое сокращение легкой промышленности в Центральном районе выделило в ОС эту отрасль в других районах за счет более стабильных производств (швейное, трикотажное, меховое). В «столичных» районах выше платежеспособный спрос на продукцию этих подотраслей (и на строительные материалы), что обусловило меньший спад в них по сравнению с текстильной промышленностью, ранее производившей основную часть продукции для других районов. Во всех ресурсных районах число ОС уменьшилось, более четко проявилась их специализация на ограниченном числе ресурсных производств.

Представляет интерес изучение степени территориальной концентрации отраслей промышленности и уровня специализированности промышленности КЭР. Глубину специализации района на данной отрасли можно определить по отклонению (положительной) доли этой отрасли в районе от ее же доли в России (табл.2).

Из табл.2 видно, что относительно равномерно распределены электроэнергетика, химическая промышленность, промышленность строительных материалов, стекольная и фарфоро-фаянсовая, легкая и мукомольно-крупяная; наиболее неравномерно — черная и цветная металлургия, машиностроение. Из КЭР относительно слабо специализированы (более комплексны) Северо-Западный, Центральный, Поволжский и Уральский экономические районы, наиболее глубоко — все районы азиатской части и Центрально-Черноземный.

Применяется еще один способ определения уровня специализированности промышленности КЭР — по величине Кл. Вычисляются Кл отраслей, затем суммируются все значения Кл больше единицы. В этом варианте искажающее влияние оказывает то обстоятельство, что принимаются за равные отрасли, очевидно, различающиеся по значению, например топливная и стекольная и фарфоро-фаянсовая. Кл топливной промышленности в Западной Сибири (2,15) оказывается меньшим, чем стекольной и фарфоро-фаянсовой на Северо-Западе (3,0). Для получения более истинной картины Кл следует умножить на показатель значения отрасли в промышленной продукции страны. Для минимальной по значению отрасли (стекольной и фарфорово-фаянсовой) он принимается равным 1, тогда как для промышленности строительных материалов — 4,2:0,4=10,5, химической — 7,2:0,4=18,0 и т.д.

Таблица 2

Отклонения доли отраслей промышленности КЭР от среднероссийского показателя (по данным 1994 г.), %

КЭР	Э	Т	Ч	Ц	Х	М	ЛД	СМ	СФ	Лг	П	Мк	Сумма
Север	0,4		11,7	1,8			12,7						26,6
СЗ						7,1	2,7	0,2	0,8	2,1	2,9	0,6	16,4
Центр	0,8					7,8		2,3	0,3	4,8	3,1	0,4	19,5
ВВ					2,3	17,5	5,6		0,3	0,8	0,2		26,7
ЦЧ	1,9		23,8					1,2			4,6	0,6	32,1
Пов					6,8	12,8						0,3	19,9
СК	2,9							2,5	0,2	0,8	12,8	2,0	21,2
Урал			11,8	0,6	1,6								14,0
ЗС		32,5											32,5
ВС				25,7			5,6						31,3
ДВ	2,7			16,3			0,3				11,3		30,6
Сумма	8,7	32,5	47,3	44,4	10,7	45,2	26,9	6,2	1,6	8,5	34,9	3,9	

Примечание. Суммы по отраслям могут служить показателем степени концентрации отраслей, суммы по районам — показателем уровня специализированности их промышленности. Чем меньше сумма отклонений по отраслям, тем более равномерно они распределены между районами; чем больше сумма отклонений по районам, тем более выражена специализированность их экономики.

После проделанных подсчетов КЭР расположились по уровню специализированности в следующей последовательности (в скобках указаны вычисленные суммы): 1) ЦЧ (81,71), 2) ВС (75,66), 3) ДВ (74,79), 4) Север (64,84), 5) ВВ (63,01), 6) ЗС (53,70), 7) СК (51,11), 8) Центр (49,97), 9) Пов (48,82), 10) СЗ (39,84), 11) Урал (35,22). Полученный результат в основном совпадает с тем, что дал анализ табл.2. Более специализированными оказались сырьевые районы. В их число по баллам попал только Волго-Вятский район с гипертрофированной ролью машиностроения, и несколько неожиданно наименее специализированной оказалась промышленность Урала.

Перейдем к анализу динамики размещения ОС промышленности на уровне ЭАР (табл.3).

Таблица 3

Локализация отраслей специализации промышленности в ЭАР

Отрасль	1991 г.		1994 г.	
	ЭАР с максимальной долей отрасли, %	Число ЭАР с Кл>1	ЭАР с максимальной долей отрасли, %	Число ЭАР с Кл>1
Э	Хакасия 8,8	30	Ставропольский край 33,8	34
Т	Тюменская обл. 70,2	16	Тюменская обл. 78,8	18
Ч	Вологодская обл. 39,1	14	Липецкая обл. 63,3	11
Ц	Якутия 63,2	16	Якутия 58,4	18
Х	Томская обл. 33,4	27	Новгородская обл. 30,9	24
М	Удмуртия 56,2	35	Ульяновская обл. 55,1	33
ЛД	Карелия 42,7	28	Архангельская обл. 41,9	29
СМ	Тыва 14,3	45	Карачаево-Черкесская Республика 21,0	44
СФ	Владимирская обл. 3,1	15	Владимирская обл. 4,2	14
Лг	Ивановская обл. 86,9	21	Ивановская обл. 35,6	36
П	Камчатская обл. 73,3	47	Камчатская обл. 64,9	43
Мк	Курганская обл. 7,0	39	Северная Осетия 11,1	52

Как видно из табл.3, наиболее заметные изменения в числе специализированных регионов произошли в легкой и мукомольно-крупяной промышленности. Из-за большого спада производства в ряде отраслей и резкого роста цен на электроэнергию в некоторых ЭАР электроэнергетика превратилась в ведущую отрасль промышленности — в Ставропольском крае, Калмыкии, Бурятии и Магаданской области ее доля в общем объеме промышленного производства превышает 30% и еще в 11 ЭАР — 20%. Среди них такая мощная индустриальная область, как Саратовская.

По степени территориальной концентрации на уровне ЭАР (на основе максимального Кл) в 1994 г. отрасли промышленности образовали следующий ранжированный ряд: 1) легкая (Ивановская обл.) — 11,48; 2) стекольная и фарфоро-фаянсовая (Владимирская обл.) — 10,50; 3) лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (Архангельская обл.) — 9,11; 4) цветная металлургия (Якутия) — 8,85; 5) черная металлургия (Липецкая обл.) — 7,63; 6) топливная (Тюменская обл.) — 5,22; 7) пищевая (Камчатская обл.) — 5,19; 8) мукомольно-крупяная (Северная Осетия) — 5,05; 9) строительных материалов (Карачаево-Черкесская Республика) — 4,39; 10) химическая (Новгородская обл.) — 4,17; 11) машиностроение (Ульяновская обл.) — 2,81; 12) электроэнергетика (Ставропольский край) — 2,52. Характерно возрастание доли менее эластичных вспомогательных отраслей промышленности (электроэнергетика, промышленность строительных материалов, пищевая и мукомольно-крупяная) в наименее развитых ЭАР или сильно пострадавших от конверсии оборонной промышленности. Суммарная доля названных четырех отраслей возросла в них с 1991 по 1994 г.: в Псковской обл. — с 34,4 до 48,6 %, Орловской — с 35,8 до 42,9, Тамбовской — с 33,2 до 52,9, республиках Марий Эл — с 34,8 до 49,1, Калмыкии — с 61,2 до 76,3, Дагестане — с 44,6 до 69,3, Кабардино-Балкарии — с 33,7 до 44,2%.

Существует определенная связь между темпом спада промышленного производства за годы реформы и ведущей в 1991 г. отраслью промышленности в регионах. Из 12 ЭАР с наибольшим спадом промышленного производства (его объем составил до 40% к уровню 1991 г.) — 5 с ведущей ролью машиностроения (Брянская и Псковская области, республики Чувашия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия) и 3 — легкой промышленности (Ивановская, Московская области и Ставропольский край). Из 20 регионов, промышленность которых испытала наименьший спад (объем производства выше 60% от исходного уровня), — 2 с топливной промышленностью (Тюменская и Оренбургская обл.), 3 — с черной металлургией (Вологодская, Кемеровская, Липецкая обл.), 3 — с цветной металлургией (Красноярский край, Магаданская обл., Якутия), 3 — с лесной промышленностью (Архангельская, Иркутская обл. и Карелия), т.е. — это регионы, где стабилизирующую роль сыграли отрасли «нижних этажей» (в них абсолютный спад производства в натуральном выражении компенсировался ростом цен на продукцию). Справедливости ради следует отметить, что в некоторых регионах стабилизирующую роль

сыграли (по тем же причинам) отрасли пищевой промышленности (Бурятия, Белгородская, Астраханская и Мурманская обл.), а также машиностроение, более всего автомобилестроение (Нижегородская, Самарская, Ульяновская обл. и Башкортостан).

Попытка связать уровень специализированности промышленности ЭАР (определенный тем же способом, что и для КЭР, — без пересчета в баллы по состоянию на 1993 г.) с показателями спада производства привела к выводу, что все зависит от набора ОС. Из 9 ЭАР с наиболее высоким уровнем специализированности особенно сильно пострадали Брянская (легкая, стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность)[6] и Ивановская (легкая промышленность) области, с другой стороны, продемонстрировали наибольшую устойчивость Архангельская область и Карелия (лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность), Вологодская (черная металлургия) и Магаданская (цветная металлургия) области. В целом большую устойчивость можно отметить у ЭАР с менее специализированной промышленностью, видимо, именно за счет их большей диверсифицированности (спад в одной отрасли компенсировался стабильностью в другой) и развитостью отраслей с меньшей эластичностью спроса.

Попутно коснемся важного для теории экономического районирования вопроса о соотношении специализации промышленности КЭР и составляющих его ЭАР. Очевидно, что полного совпадения быть не может, но чем больше совпадение, тем более однородным в промышленном отношении является КЭР. Отметим, например, что в Западной Сибири единственная ОС не является таковой для Алтайского края, Республики Алтай и Новосибирской области, а в Поволжье ОС машиностроение и химическая промышленность не являются таковыми в Калмыкии и Астраханской области. Наиболее однородными выглядят «небольшие» районы — Северо-Западный, Волго-Вятский и Центрально-Черноземный, в несколько меньшей степени — Центральный и Северо-Кавказский. Наименее однородны Север, Урал, Западная Сибирь и Поволжье. И если, например, ЭАР Урала объединяет известная взаимодополняемость, то явно различающиеся специализацией Мурманская и Вологодская области отнесены к Северному району, скорее, на основе территориальной смежности, как и Астраханская область с Калмыкией — к Поволжью.

Чаще всего специализацию КЭР определяют (если судить по уровню специализированности на ОС всего района) 2 — 4 ЭАР с наиболее «типичной» для КЭР отраслевой структурой. Таковы, например, Карелия (лесная, деревообрабатывающая

и целлюлозно-бумажная промышленность) и Вологодская область (черная металлургия) в Северном районе, Камчатская, Сахалинская области и Приморский край (за счет пищевой — рыбной — промышленности) в Дальневосточном районе. «Не вписываются» в свой КЭР по этому показателю Республика Коми (Север), Ленинградская область (СЗ), Рязанская, Костромская, Тульская области (Центр), Тамбовская область (ЦЧ), Калмыкия, Астраханская область (Пов), Ростовская область (СК), Удмуртия и Курганская область (Урал).

Если считать, что одним из признаков, определяющих состав КЭР, является относительная однородность его экономики, то очевидна необходимость выделения в качестве самостоятельных районов нижневолжских регионов, деления Урала на Восточный (металлургический) и Западный (неметаллургический), Западной Сибири — на Обь-Иртышье (топливный) и Южную Сибирь (Новосибирская область, Республика Алтай, Алтайский край), Дальнего Востока на Северо-Восток (с цветной металлургией) и Тихоокеанский район (с рыбной промышленностью). При этом в некоторых КЭР остаются отличные от общерайонной, но дополняющие ее специализации ЭАР — Ленинградская область на Северо-Западе, Курганская — в Восточно-Уральском, Хабаровский край — в Тихоокеанском регионе. Иными словами, такими уточнениями состава КЭР многие из них будут включать в себя весьма разнородные по специализации промышленности ЭАР. Следовательно, в принципе выделение КЭР не есть гомогенное районирование, а для многих КЭР и их состав определяется территориальной смежностью отдельных ЭАР, которые просто «некуда деть».

Стабилизация отраслевой структуры промышленности, которая со временем должна произойти, позволит сделать эти выводы более надежными.

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Здесь и далее автор использует данные 1994 г., так как данные за 1995 г. еще не опубликованы.

[2] См.: Горбунов А.А., Кулибанов В.С., Лебедева Т.Д. Реформирование экономики при дефиците инвестиций. Спб., 1995.

[3] См.: Манев Д. Сохраним ли целостность общероссийского экономического пространства? //Рос. экон. журн. 1995. №7.

[4] Алисов Н.В. Географические особенности проявления процессов миграции производства в мировой промышленности // Вестн. Моск. ун-та. География. 1995. № 6. С.4.

[5] См.: Львов Д., Пугачев В., Пителин А. Экономическая реформа: просчеты и перспективы //Рос. газ. 1993. 16 февр.

[6] В скобках указаны отрасли с наибольшими значениями Кл в данном ЭАР.



Е.Р. БОРИСОВА

ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО КРИЗИСА В ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Реализация глубоко продуманной и всесторонне обоснованной государственной инвестиционной политики позволит успешнее решать задачи структурной перестройки хозяйства, создавать условия для стабилизации, а затем и развития экономики страны как на федеральном, так и на региональном уровне.

Особенностью развития экономики Чувашской Республики является большая зависимость региона от хозяйственных связей с другими регионами. Разрыв устоявшихся хозяйственных связей вызвал резкий спад производства. Ощущается также острая нехватка внутренних инвестиционных ресурсов, невозможность самофинансирования назревших социальных, производственных и инфраструктурных программ.

В Чувашской Республике сегодня многое делается для формирования рыночной экономической инфраструктуры региона. По состоянию на 1 января 1995 г., удельный вес приватизированных предприятий составил 65,9% от общего количества государственных предприятий. За 1995 г. получено средств от приватизации на сумму 5,7 млрд р., из них перечислено в республиканский и местные бюджеты республики 4,4 млрд р. Подписаны соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве с 70 регионами Российской Федерации, заключены контракты с зарубежными фирмами. Указом Президента Чувашской Республики был образован Совет по инвестиционной политике, в число основных задач которого входят разработка принципов и стратегии инвестиционной политики, предложений по основным направлениям использования бюджета, определение

БОРИСОВА Елена Рафаиловна, старший преподаватель кафедры финансов и кредита Чебоксарского кооперативного института Московского университета потребительской кооперации.

основных объектов инвестирования, привлечение негосударственных, в том числе иностранных инвестиций. Созданы также Республиканский фонд поддержки малого предпринимательства и развития конкуренции и государственное предприятие «Республиканский бизнес-центр». В республике основана Торгово-промышленная палата (ТПП), которая входит в систему Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. ТПП Чувашской Республики является независимой негосударственной некоммерческой общественной организацией, содействующей созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности, развитию торгово-экономических и научно-технических связей с организациями и фирмами зарубежных стран. В настоящее время в состав ТПП республики входит 41 предприятие. При содействии палаты создаются совместные предприятия с иностранными партнерами. ТПП Чувашской Республики в 1995 г. организовала презентации Моргаушского района (с приглашением представителей иностранных деловых кругов), Чувашской Республики на международной выставке в Москве «Туризм и путешествия MITT-95», «Дня экономики Чувашской Республики» в посольстве Германии в Москве; приняла участие в 51-й Международной технической ярмарке в Пловдиве (Болгария).

Определенное положительное воздействие на финансово-экономическую ситуацию в регионе оказали два указа Президента Чувашской Республики — «О дополнительных мерах по регулированию экономических отношений в Чувашской Республике» от 26 апреля 1994 г. и «О проведении налоговой амнистии в 1995 г.» от 15 марта 1995 г. В результате реализации этих указов с мая 1994 г. в Чувашской Республике все вновь создающиеся предприятия платят меньшие налоги, чем в других регионах России: на прибыль — на 63%, за пользование недрами — на 51, прочие налоги и сборы — на 95, в дорожный фонд — на 76%. Кроме того, для них отменен налог за пользование землей. Банки и страховые компании также платят налоги на прибыль почти на 50% меньше, чем аналогичные структуры в других регионах Российской Федерации. Указанные льготы действительны в течение трех лет с момента образования предприятия. Как следствие этого, за последнее время зарегистрировано около 400 новых предприятий, из них 29 — по переработке сельскохозяйственной продукции, созданы тысячи новых рабочих мест. Юридические и физические лица, объявившие до 15 апреля 1995 г. о неуплаченных налогах и неналоговых платежах за прошлый год и январь — февраль

1995 г. и внесшие их в тот же срок в бюджет республики и внебюджетные фонды, освобождаются от применения санкций, предусмотренных налоговым законодательством, в том числе от уплаты пени. В результате этого в бюджет республики практически за один месяц, прошедший после издания соответствующего указа, поступило 5 млрд р.

В 1995 г. в полном объеме профинансирована инвестиционная программа. За счет фонда поддержки важнейших отраслей народного хозяйства было выделено 9 млрд р. льготных кредитов на реализацию 29 бизнес-проектов.

Вместе с тем положение в экономике Чувашской Республики остается напряженным. По ряду направлений социально-экономических преобразований намеченных результатов достичь не удалось. Из-за недостатка средств медленно осуществлялась структурная перестройка экономики, что осложняло ситуацию на ряде промышленных предприятий, в том числе в акционерных обществах «Чебоксарский агрегатный завод», «Промтрактор», «Контур», «Канашский автоагрегатный завод», «Козловский комбинат автофургонов». Сложным остается положение в отраслях, выпускающих потребительские товары. По сравнению с 1994 г. их производство сократилось на 38,8% (в легкой промышленности — на 51,4%). В промышленности по-прежнему велики потери рабочего времени из-за остановок предприятий. В 1995 г. они составили 5074,5 тыс. чел.-дн.

Торгово-промышленной палате Чувашской Республики рекомендовано создать банк данных о платежеспособности предприятий, зарегистрированных на территории республики, а также о заложенном имуществе.

Несмотря на сложную ситуацию на фондовом рынке Чувашской Республики прослеживаются определенные позитивные сдвиги. В частности, в документах, подписанных Президентом Чувашской Республики, намечается перспективная возможность нестандартного использования пакетов акций приватизированных предприятий, находящихся в республиканской собственности. Речь в них идет пока только о погашении просроченной ссудной задолженности. Но, как представляется, не исключено использование этих пакетов акций также в качестве гарантии (залога) возвратности будущих кредитных соглашений с временной передачей права голосования по закладываемым акциям. Этот вариант мог бы, на наш взгляд, стать первым шагом на пути интеграции интересов банковских, промышленных кругов и иностранных инвесторов. Предоставление такой гарантии потребует от банков приемлемого снижения процентных ставок

по выдаваемым кредитам. Получателем кредитов смогут выступать как предприятия, так и Правительство Чувашской Республики.

Слабое финансовое состояние предприятий и соответственно банков предопределяет низкое предложение свободных денежных средств. Поэтому невелики объемы привлечения средств в банковские ценные бумаги (долевые и долговые) и высоки процентные ставки по их как привлечению, так и размещению. Привлечение в республику дешевеющих в последнее время на внешнем рынке ресурсов под силу лишь немногим крупным банкам. Но чтобы местные заемщики могли воспользоваться этими кредитами, нужны соответствующие гарантии. Без них ставки кредитования будут сохраняться на прежнем уровне. В этом вопросе определенную роль должно сыграть руководство Чувашской Республики.

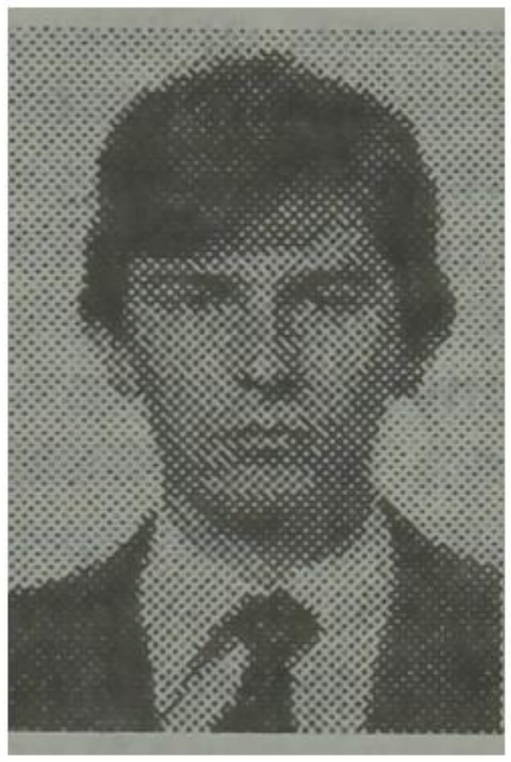
Снижение ставок доходности по федеральным ценным бумагам создает благоприятные возможности для выпуска муниципальных ценных бумаг. При адекватных условиях надежности и ликвидности муниципальных займов уровень ставки привлечения в бюджет республики может колебаться в пределах 100% годовых. Основными инвесторами в случае выпуска местного займа станут: в поисках надежных инвестиций — отделения Сбербанка, а в поисках эффективного использования краткосрочных ресурсов — коммерческие банки, а также страховые организации. Иностранные инвесторы также могут принять в этом участие.

В условиях нехватки внутренних и федеральных инвестиций повышение экономического потенциала, на наш взгляд, не может быть осуществлено без притока иностранного капитала. Иностранные инвесторы смогут найти в Чувашской Республике привлекательные секторы вложения своих капиталов. В республике имеются объективные предпосылки для развития взаимовыгодного сотрудничества. Возможные объекты для инвестиционного сотрудничества имеются во всех районах республики. Большую роль в социально-экономическом развитии малых городов региона может сыграть международное инвестиционное сотрудничество в плане освоения сравнительно небольших и территориально рассредоточенных ресурсов. Включение иностранных инвесторов в развитие экономики Чувашской Республики обеспечит ее адаптацию к мировому хозяйству.

Наиболее перспективными направлениями иностранного инвестирования в Чувашской Республике, на наш взгляд, являются: промышленная переработка хмеля, производство кож, утилизация токсичных промышленных отходов, производство строительных

материалов и керамических изделий, лизинг оборудования в различных отраслях промышленности, организация сборочных производств на свободных площадях. По всем этим направлениям имеются бизнес-планы, в которых рассмотрены вопросы обеспечения сырьем, рабочей силой, инженерными коммуникациями, финансовые проблемы. В качестве гарантий под иностранные инвестиции Чувашская Республики может предоставить акции предприятий, находящихся в республиканской собственности, а также исключительное право на приобретение акций приватизируемых предприятий.

Таким образом, в Чувашской Республике имеется достаточный экономический потенциал. Программа социально-экономического развития республики, определяющая стратегию ее развития на будущее, делает регион привлекательным для инвесторов.



Ю.Н.ГАГАРИН *В.Н.МАСЛЯЕВ* *Т.Б.СИЛАЕВА* *А.А.ЯМАШКИН*

МОРДОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПАРК «СМОЛЬНЫЙ»: ПРИРОДНЫЕ УСЛОВИЯ, ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Важной формой поддержания экологического равновесия в регионе является система особо охраняемых природных территорий (СООПТ), в которой особое место отведено национальным паркам (НП). Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», НП — это территории, исключенные из хозяйственной эксплуатации с целью сохранения ландшафтов и экосистем, имеющих особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и использования их в рекреационных, научных и культурно-просветительских целях.

В настоящее время в мире насчитывается около 2 тыс. НП общей площадью более 4 млн кв. км[1]. В России их стали организовывать в конце 1960-х гг. В это же время был утвержден

ГАГАРИН Юрий Николаевич, главный лесничий Государственного комитета Республики Мордовия по лесу.

МАСЛЯЕВ Валерий Николаевич, доцент кафедры экологии и природопользования Мордовского государственного университета, кандидат географических наук.

СИЛАЕВА Татьяна Борисовна, заведующая кафедрой ботаники и физиологии растений Мордовского государственного университета, кандидат биологических наук.

ЯМАШКИН Анатолий Александрович, доцент кафедры физической географии Мордовского государственного университета, кандидат географических наук.

первый в нашей стране НП «Русский лес». С 1983 по 1995г. Правительством России приняты решения о создании в ведении Федеральной службы лесного хозяйства 28 НП общей площадью 6,4 млн га. В ближайшие 10 лет, по данным Федеральной службы лесного хозяйства, число НП увеличится в 3 раза, а их площадь возрастет на 10 млн га[2].

Вопрос о необходимости организации НП в Мордовии нашел отражение в проекте «Заповедное дело» Федеральной программы экономического и социального развития Республики Мордовия на 1996 — 2000 годы, где предусмотрен комплекс мероприятий по развитию СООПТ Мордовии, в которую входят Мордовский государственный заповедник им. П.Г.Смидовича, государственные заказники, памятники природы, ботанический сад Мордовского университета, леса первой группы. Качественно новой формой охраны природы Мордовии должен стать Мордовский государственный национальный парк «Смольный» (площадь 36,5 тыс. га). Он образован постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 1995 г. № 299.

Сопряженный анализ морфологической структуры ландшафтов и особенностей пространственного развития антропогенных процессов на территории Республики Мордовия позволил выделить зоны экологического равновесия. Основными (региональными) зонами экологического равновесия являются смешанные леса бассейна р. Вад, Мокша-Алатырского междуречья и Заалатырья. Они выполняют важные функции: обеспечивают формирование устойчивого речного и подземного стоков и служат зоной экологической защиты от техногенных систем центральной России. Зонами республиканского значения должны стать примокшанские, приалатырские, присурские леса и территории с большой лесистостью Мокша-Инсарского и Сурско-Алатырского междуречий. Их значение велико для поддержания равновесия водного баланса, ограничения эрозионных процессов, сохранения биоразнообразия.

Кроме того, площадь лесов должна быть увеличена с учетом динамики лесопокрытых территорий в XIX и XX вв. Роль этих зон многофункциональна: водоохранная, противоэрозионная, противодефляционная, водорегулирующая. Разноуровневые зоны образуют единую сеть экологических «коридоров», которые соединят примокшанские и присурские лесные массивы, обеспечат условия миграции животных и растений.

НП «Смольный», располагаясь в основной (региональной) зоне экологического равновесия — Заалатырье, занимает, таким образом, важное ландшафтно-экологическое положение.

На ценность приалатырских лесов было обращено внимание

еще в конце XVIII в. Для их ревизии в 1797 г. в этот район были командированы флотские офицеры, задачей которых являлось отмежевание «в казну» всех лесов, пригодных для нужд флота. В материалах экспедиции отмечалось следующее: «Лес произрастает дубовый толстомерный и молодой на корабельное строение годный и благонадежный. Между оным березовый, липовый, ясеневый, вязовый, рябиновый...»[3]. Сохранение оставшейся части и восстановление корабельных рощ должно стать одной из задач НП «Смольный». Приалатырские леса привлекали внимание и позднее. В 1883 г. здесь работала известная экспедиция под руководством В.В.Докучаева, а с 1925 по 1927 г.— Нижегородская геоботаническая экспедиция под руководством В.В.Алехина.

Первоочередной задачей при организации НП является изучение его природных комплексов. На территории НП ведутся проектные работы специалистами Московского института «Росгипролес», Гомельской лесоустроительной экспедиции, биологического и географического факультетов Мордовского государственного университета.

Важнейший элемент в организации природопользования — изучение морфологической структуры ландшафтов. Ландшафтная карта позволяет выявить закономерности природной дифференциации территории, оценить уникальность, устойчивость природных комплексов и служит основой для функционального зонирования.

Особенностью ландшафтной дифференциации территории НП является хорошо выраженная склоновая смена природных территориальных комплексов от внутренних водораздельных пространств р.Алатырь и Пьяна к пойме р.Алатырь. Склоновая мезозональностъ ориентирована к р.Алатырь и ее крупным притокам: Язовке, Калыше, Барахманке. Эта закономерность определяется пространственными изменениями элементов литогенной основы ландшафтов: генетических типов (водно-ледниковые, аллювиально-водно-ледниковые, древние и современные аллювиальные) и мощности (от 0,5 до 20 м) четвертичных отложений, глубины залегания грунтовых вод, изменения активности экзогенных геолого-геоморфологических процессов (эрозионные, склоновые, суффозионные и др.). Особенности литогенной основы природных территориальных комплексов обусловливают перераспределение тепла и влаги, структурно-функциональное своеобразие геосистем и их устойчивость к антропогенным воздействиям.

В склоновой смене природных территориальных комплексов принимают участие 5 видов местности (рис. 1). Небольшой

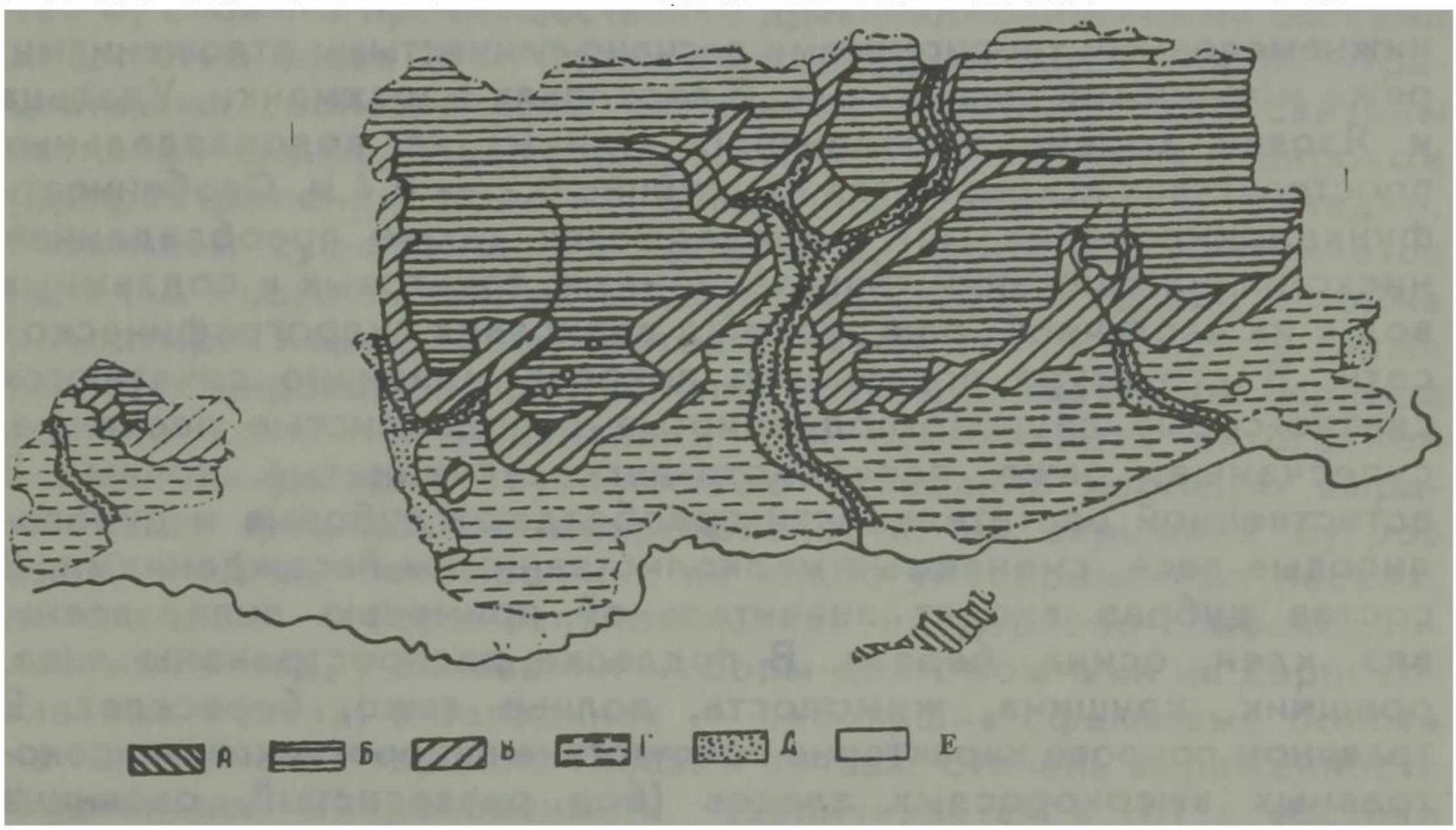


Рис 1. Ландшафтная карта НП «Смольный»: А — местность вторичной моренной равнины; Б — местность водно-ледниковой (зандровой) равнины; В — местность аллювиально-водно-ледниковой (аллювиально-флювиогляциальной) равнины; Г — местность надпойменных террас; Д — местность пойм; Е — ПТК овражно-лощинной сети

массив территории НП расположен на правом коренном склоне долины р.Алатырь, в верховьях оврагов Явлейка, Каменный и Межевой. Это часть вторичной моренной равнины. На ландшафтной карте кроме местностей выделяются урочища, использование которых позволяет уточнить особенности устойчивости и характера антропогенной трансформации геосистем.

Местность вторичной моренной равнины (высотный интервал 130—190 м) сложена маломощными делювиальными суглинками, подстилаемыми песчано-глинистыми отложениями нижнего мела. Формирование природно-территориальных комплексов (ПТК) определяется активным развитием склоновых процессов. В структуре почвенного покрова преобладают светло-серые и серые суглинистые почвы. В состав древостоя дубрав входят клен остролистный, вяз, липа; подлеска — лещина, бересклет бородавчатый; напочвенного покрова — сныть, пролесник многолетний, звездчатка жестколистная, ясменник душистый.

Местность водно-ледниковой (зандровой) равнины (высотный интервал 150—220 м) занимает верхнюю гипсометрическую ступень в северной части НП. Она сложена маломощными водно-ледниковыми песками (до 1,0 м), подстилаемыми

нижнемеловыми терригенными песчано-глинистыми отложениями, реже моренными суглинками. В верховьях Барахманки, Удальца и Язовки коренные отложения (глины) на водораздельных пространствах вскрываются на глубине 0,2 — 0,4 м. Особенности функционирования ПТК определяются также преобладанием нисходящих движений гравитационных, грунтовых и подземных вод с их частичной разгрузкой в верховьях гидрографической сети. В структуре почвенного покрова мозаично сочетаются светло-серые дерново-подзолистые и подзолистые песчаные, супесчаные, реже песчанисто-легкосуглинистые почвы. В естественной растительности преобладают дубовые и дубово-липовые леса, сменяемые мелколиственными насаждениями. В состав дубрав входят значительной примесью липа, ясень, вяз, клен, осина, береза. В подлеске распространены липа, орешник, крушина, жимолость, волчье лыко, бересклет. В травяном покрове характерно присутствие папоротников, широкотравных высокорослых злаков (бор развесистый, овсяница гигантская, овсяница высочайшая), а также встречаются любка зеленоцветковая, купена многоцветковая, борец высокий, сныть обыкновенная, колокольчик крапиволистный, фиалка удивительная, зубянка пятилистная, ясменник душистый, пролесник многолетний и др.

Местность аллювиально-водно-ледниковой равнины (высотный интервал 120—150 м) сложена среднемощными песками, подстилаемыми песчано-глинистыми породами нижнемелового и юрского возраста. В этой части склоновой смены ПТК наряду с нисходящим движением водных масс значительны латеральные потоки воды, периодически выходящие на дневную поверхность весной и во время дождей. Здесь сформирована сравнительно густая и глубокая гидрографическая сеть. В структуре почвенного покрова преобладают подзолистые и дерново-слабо- и среднеподзолистые песчаные и супесчаные почвы. В естественной растительности доминируют смешанные леса с сосной, елью, липой, дубом. Появление ели приурочено главным образом к сырым понижениям отрицательных форм рельефа. Ель растет вперемежку с ясенем, дубом, липой, осиной, березой, сосной. Для подлеска характерны лещина обыкновенная, бересклет бородавчатый, можжевельник. В травянистом покрове ель сопровождают северные виды: кислица, линнея, грушанки, ортилия однобокая, папоротники (страусник обыкновенный, орляк обыкновенный), которые соседствуют с дубравными элементами (овсяница высочайшая, мятлик дубравный, ландыш майский, копытень европейский, сныть обыкновенная, звездчатка жестколистная и др.).

Местность надпойменных террас (высотный интервал 100 — 120 м) сложена преимущественно древнеаллювиальными песками мощностью более 10 м. Отложения обладают хорошими фильтрационными свойствами. С движением грунтовых вод связаны активные суффозионные процессы, что проявляется в широком распространении пологих бессточных воронок и западин. Развитием суффозионных процессов, вероятно, объясняется наличие многочисленных обрывистых склонов террас к пойме р.Алатырь. Характерной чертой рельефа этой местности также является широкое распространение древнеэоловых форм рельефа (дюн и котловин выдувания). Эти особенности литогенной основы ландшафта обусловливают довольно хорошую выраженность фациальной микропоясности: на вершинах бугров (дюн) — боры-беломошники на слабогумусированных песках, по склонам — боры-зеленомошники на дерново-слабоподзолистых почвах, у основания — боры-долгомошники на дерново-глеевых почвах, в западинах — небольшие сфагновые болота на торфянистых торфяно-глеевых почвах. Степень выраженности фациальной микропоясности увеличивается в НП с востока на запад.

В местности пойм р.Алатырь имеет субширотное протяжение в южной части НП и расположена на высоте около 100 м. Основные притоки р.Алатырь имеют субмеридиальное направление.

ПТК овражно-лощинно-балочной сети распространены во внутримеждуречных пространствах р.Удалец и Калыша. Для торфяников характерны багульник болотный, росянка круглолистная, осока топяная, голубика, мирт болотный, клюква и др.

Как видим разнообразие природных комплексов парка обусловливает разнообразие его растительного покрова. На основании полевых исследований 1995 г., а также обобщения сведений, имеющихся в литературе[4] и гербариях разных учреждений в Саранске, Пензе, Москве, Санкт-Петербурге, во флоре НП зарегистрировано 632 вида сосудистых растений из 347 родов и 92 семейств, в том числе споровых — 18, голосеменных — 3, цветковых — 611 видов. В составе флоры: деревьев — 24, кустарников — 30, полукустарников — 3, кустарничков — 4, полукустарничков — 1; остальные 570 видов — травянистые растения. В ходе полевых исследований обнаружено 2 новых вида для флоры Мордовии: володушка золотистая и гаммарбия болотная. Видовой состав мхов, водорослей, лишайников и грибов еще предстоит изучить. 64 вида сосудистых растений отнесены к числу редких и исчезающих. Два из них — водяной орех и пыльцеголовник красный — объекты государственной охраны, включенные в Красную книгу

России (1988 г.). Несомненно, что в последующем списки будут уточняться и пополняться.

Важнейшей проблемой организации НП является научно обоснованное функциональное зонирование территории. На основе анализа ландшафтной структуры, растительного покрова, устойчивости природных комплексов к различным видам антропогенной нагрузки, уникальности и естественной сохранности природных объектов и комплексов и особенностей современного хозяйственного использования земель на территории НП выделено 6 функциональных зон (рис.2), которые различаются прежде всего возлагаемыми на них задачами, режимом охраны и природопользования.

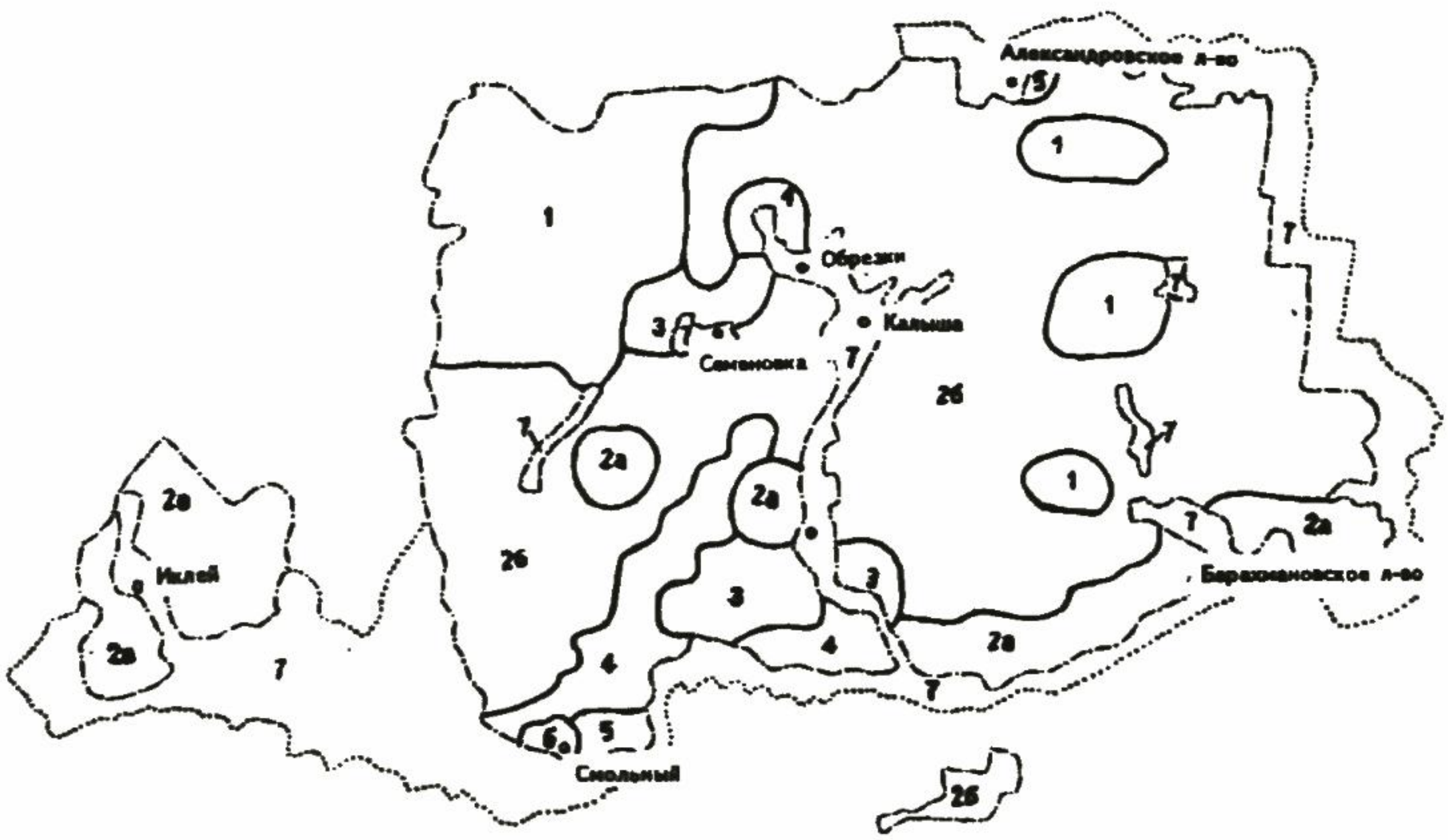


Рис.2. Функциональное зонирование территории НП «Смольный»: 1 — заповедная зона; 2 — особо охраняемая зона: 2а — подзона экологической стабилизации, 2б — природно-восстановительная подзона, 2в — подзона мониторинга природной среды в условиях радиационного загрязнения; 3 — зона познавательного туризма; 4 — рекреационная зона; 5 — зона обслуживания посетителей; 6 — зона хозяйственного назначения; 7 — охранная зона

Целями создания заповедной зоны (16,7% от площади НП) являются охрана редких, типичных и особо уязвимых природных комплексов и их компонентов; образование убежищ для воспроизводства диких животных; проведение научных исследований. Режим охраны и природопользования в этой зоне предусматривает сохранение естественных процессов эволю-

ции природных комплексов, осуществление геоэкологического мониторинга, а также лесозащитных мероприятий в очагах болезней и массового размножения вредителей леса.

Образование особо охраняемой зоны (69,4%) нацелено на обеспечение условий сохранения ПТК и природных объектов при строго регулируемом их хозяйственном использовании, восстановление ПТК, нарушенных интенсивной лесохозяйственной деятельностью, а также на радиационный мониторинг природной среды.

Целями создания зоны познавательного туризма (4,4%) являются экологическое и эстетическое просвещение и воспитание населения; удовлетворение его потребностей в активном отдыхе; охрана редких и особо уязвимых природных комплексов и их компонентов. Режим охраны и природопользования предполагает лесовосстановление, уход за лесами, санитарные рубки, противопожарные и лесозащитные мероприятия. По специальному разрешению допускаются выпас скота, сенокошение, сбор грибов, ягод, любительская охота и рыболовство. Возможен пеший, конный и лыжный туризм.

Цель создания рекреационной зоны (6,9%) — организация кратковременного и длительного отдыха рекреантов, в том числе стационарный отдых. Режим охраны и природопользования включает благоустройство мест отдыха, отдых у воды, прогулки по лесу. Разрешаются пастьба скота, сенокошение, сбор грибов, ягод, любительский лов рыбы. Охота запрещена. Лесохозяйственные мероприятия направлены на повышение устойчивости насаждений. Проводятся ландшафтно-планировочные рубки и защитно-декоративные посадки.

В зоне обслуживания посетителей (2,5%) осуществляется организация сервисного обслуживания посетителей (строительство стационарных объектов туристического сервиса, объектов культурно-бытового обслуживания, объектов инфраструктуры НП). Застройка населенных пунктов должна проводиться с учетом рекреационной нагрузки. Лесохозяйственные мероприятия направлены на повышение устойчивости насаждений к рекреационным воздействиям.

Зона хозяйственного назначения (0,1%) имеет целью обеспечение хозяйственной деятельности. Особое внимание здесь должно уделяться размещению объектов производственного назначения.

Охранная зона отделяет территорию НП от территории интенсивной хозяйственной деятельности. Здесь осуществляется регламентированное природопользование.

Географическое положение НП «Смольный» удовлетворяет основным критериям размещения НП — природным (уникальность, разнообразие и информативность природы), природно-социальным (слабая измененность человеком), социальным (наличие высокой потребности населения, прежде всего г. Саранска, в отдыхе; хорошая транспортная доступность; наличие рекреационных учреждений).

По оценкам Государственного комитета Республики Мордовия по лесу, для нормального функционирования НП требуется осуществить ряд мероприятий в плане создания инфраструктуры. Необходимы дороги с твердым покрытием протяженностью 16 км, реконструкция 4 лесничеств, 5 площадок для стоянки автотранспорта, строительство административного здания, создание базы отдыха, прокладка учебных экологических троп, эстетическое и ландшафтно-архитектурное формирование местности, проведение лесовосстановительных и биотехнических мероприятий, организация научно-исследовательской работы, в том числе экологического мониторинга природной среды. Заслуживает внимание инициатива директора парка Н.К.Лукина по воссозданию традиционных народных промыслов.

Эволюция национального парка тесно связана с организацией научных исследований. Необходимо создание стационарных и полустационарных площадок для мониторинга динамики лесных биогеоценозов. Наибольший интерес представляет изучение дубрав и лесов с участием ели, находящейся в Мордовии на границе своего ареала. Важно изучение состояния популяций редких и исчезающих растений и животных с целью восстановления их численности и сохранения видов. Целесообразно всестороннее изучение торфяных болот как местообитаний редких бореальных видов, источников информации о развитии растительного покрова в голоцене и легко уязвимых при антропогенном воздействии.

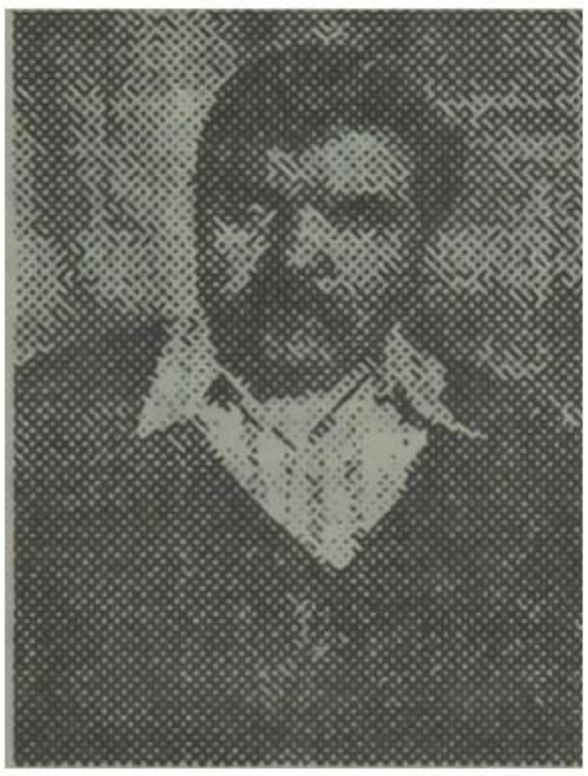
ПРИМЕЧАНИЯ

[1] См.: Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды. М., 1992.

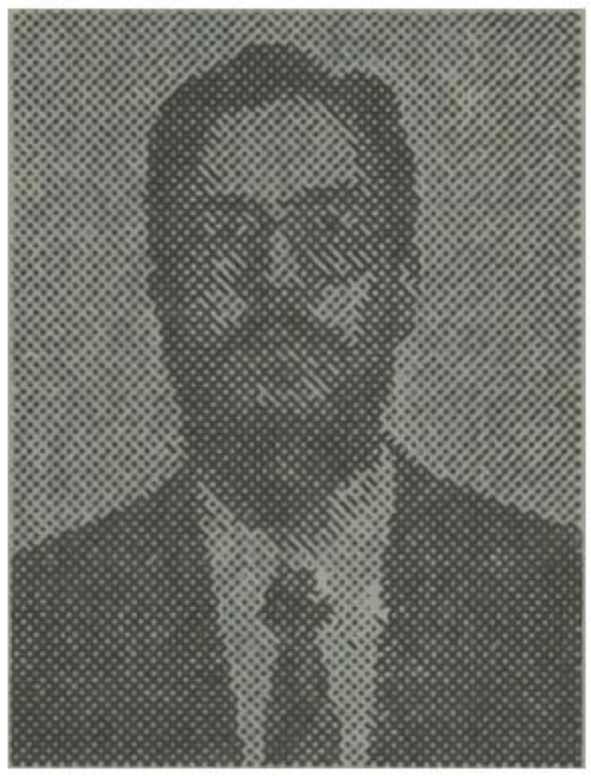
[2] См.: Государственный доклад о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации в 1994 году // Зеленый мир. 1996. № 4. С.6.

[3] ГАНО, ф.55, оп. 209, д.1840, № 3.

[4] См.: Ненюков Ф.С. Заметки по флоре Нижегородской губернии // Вестн. рус. флоры. 1915. Т.1, вып.4. С. 191—198; Назаров М.И. Растительность боровых песков Лукояновского, Арзамасского и Выксунского уездов //Производительные силы Нижегородской губернии. Н.Новгород, 1927. Вып.6. С. 31—39; Он же. Пески мордовских лесов Приалатырья и их ботанико-географическое значение // Изв. РГО. 1929. Вып.1, №1. С.119—180.



Е.И.БАКАЕВ



В.Б.МАХАЕВ

КУЛЬТОВАЯ АРХИТЕКТУРА РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИИ

Каменный храм Рождества Христова с приделом в память Успения Божьей Матери в с. Каньгуши (ныне Ельниковского района Республики Мордовия) был построен в 1800 г., но к концу XIX в. он обветшал. В 1896 г. было заложено новое, более вместительное здание. Инициатором его строительства явился священник А.Законов. 15 августа 1896 г. было освящено место, и под личным наблюдением иерея началось возведение новой церкви. Только чуть больше года А.Законов мог руководить строительством. Его кончина 14 ноября 1897 г. не остановила строительство. Продолжил дело своего предшественника молодой священник И.Уранов. Его малоопытность восполнилась редким усердием и большой помощью местного землевладельца купца Н.И.Голова. Последний взял на себя роль попечителя строящегося храма. Благодаря их слаженной работе и при активном участии крестьян (в особенности церковного старосты Е.Степанова) строительство шло так быстро, что к августу 1900 г. храм был подготовлен к освящению. Кроме храма были построены теплая трапезная, колокольня, иконостас.

Рождественская церковь, как и подавляющее большинство приходских церквей, была построена на средства прихожан и доброхотов. На возведение здания было собрано 11170 р., немалая по тем временам сумма. Из них церковных денег нас-

---

БАКАЕВ Евгений Иванович, кандидат исторических наук.

МАХАЕВ Виктор Борисович, старший преподаватель кафедры архитектуры Мордовского государственного университета, кандидат искусствоведения.

читывалось 1928 р., пожертвований жителей с. Каньгуши — 6324, взносов попечителя Н.И.Голова — 900, московского купца Коншина — 250, протоиерея И.И.Сергеева — 100, московской купчихи Ламиной — 100 р., по сборным книгам было получено 1350 р., других попечительских сумм — 258 р. Для украшения церкви на добровольные пожертвования были приобретены бархатное священническое облачение, золоченые ковчег и крест, семь подсвечников, кадило, икона Знамения Пресвятой Богородицы, копия с чудотворной Полетаевской иконы и икона св. великомученика Пантелеймона.

Что же представляет собой Рождественская церковь в архитектурном отношении (рисунок)?



Рис. Рождественская церковь (вид с северо-востока)

Кирпичное здание церкви стоит на вершине холма в центре села, расположенного на изрезанном рельефе. Церковь является высотной доминантой, на которую ориентированы сельские

улицы. Алтарной частью она обращена на широкую заболоченную пойму р. Мокши.

Анализ крупной объемной формы позволяет отнести композицию той или иной церкви к определенной типологической группе. Основными элементами архитектурной композиции церковного здания являются алтарь — ядро храма, трапезная и колокольня. В объемной композиции Рождественской церкви эти элементы выстраиваются по оси восток — запад, а доминирует ядро храма — четверик, увенчанный традиционным пятиглавием. В экстерьере зритель видит взаимодействие нескольких сопряженных каменных масс: куб храма, возвышающийся над циркульным алтарем, прямоугольными притворами и трапезной, четырехъярусную колокольню (ее первый ярус — четверик, соответствующий по высоте трапезной, второй — восьмерик с окнами, третий — сквозной восьмерик звона, четвертый — сквозной восьмерик, увенчанный главой). Наиболее эффектно объемная композиция церкви воспринимается с юго-востока, откуда хорошо читается ее крупная пластика, видны значительные размеры по продольной оси (47 м) и крестообразная пространственная структура восточной части.

Пространственная структура церковных зданий может быть построена на основе одной плоскости симметрии, проходящей по оси восток — запад (одноосный тип), либо двух плоскостей симметрии, когда к продольной оси добавляется перпендикулярная ось север — юг, проходящая поперек храма (центрический и двухосный типы). В интерьере рождественского храма — ярко выраженная центричность: квадратный план храма (13,00 х 13,05 м) отделяется от алтаря, притворов и трапезной арочными проемами; композиционный центр интерьера — вертикальная ось подкупольного пространства — отмечена световым барабаном. Бесстолпный храм перекрыт высоким парусным сводом, алтарь — низкой конхой, притворы — цилиндрическими сводами, а трехнефная трапезная — системой крестовых и сомкнутых сводов, также сниженных по сравнению с храмом. Полуциркульная апсида и прямоугольные притворы, близкие по массе в экстерьере, развивают двухосную планировку — вокруг храма образуется крестообразная форма. Однако обширная четырехстолпная трапезная (19,10 х 16,90 м) и замыкающая с запада колокольня (8,30 х 8,00 м) придают композиции явно выраженную одноосность. В целом план представляет собой латинский крест. Крестообразные планы с равными или разными рукавами были распространены в культовой архитектуре барокко и классицизма, когда здание

демонстрировало сочетание крупных лапидарных объемов. В конце XIX в. крестообразный план относительно редок. Аналогичный план имеет Покровская церковь в с. Баранчик (Орловская обл., 1884), хотя объемное решение там иное: притворы перекрыты двускатной кровлей, а двухъярусная колокольня завершена шатром.

Рождественская церковь имеет и другую особенность композиции: четверик храма как бы обрамляется с четырех сторон пристроенными объемами, он вырастает из крестообразной формы. Кроме того, характер фасадного декора храма и других частей различен. Эта композиционная особенность имеет символический смысл. В конце XIX в. в качестве прообраза для церковного строительства был взят православный храм XVII в.: двусветный четверик с пятиглавием на четырехскатной кровле, украшенный характерным декором. Церкви XVII в. имели трехчастный алтарь, низкую трапезную, галерею и крыльцо в западной части — элементы, которые позднее часто перестраивались. Вольно или невольно Рождественская церковь имитирует в духе коллажа композицию реконструированной средневековой церкви. Такое решение не оригинально: близкий облик имеет Иверская церковь в Орле (1905). Крупная апсида Рождественской церкви, по пропорциям напоминающая классицистическую, размерами не соответствует четверику; короткие рукава креста имеют разное покрытие; не согласованы между собой размеры проемов притвора и светового барабана. Декоративное пятиглавие, простые геометрические формы апсиды и притворов, обтекаемая объемность колокольни входят в композиционное противоречие. В эклектизме конца XIX — начала XX в. разнородность пластики, масштабная несогласованность не являлись недостатками: таковы особенности этой художественной системы[1].

Архитектура Рождественской церкви может быть отнесена к «русскому стилю», возникшему в России в 1870-е гг. Широко распространившийся в 1880 — 90-е гг. и получивший официальное признание, «русский стиль» характеризует национально-исторические тенденции в отечественной культуре второй половины прошлого века. Эта тенденция заключалась в поиске средств художественного выражения национальной ментальности. В представлениях того периода историко-культурную самобытность выражала допетровская архитектура: с ней ассоциировались патриотизм, народность, особый путь России. Архитектура эклектизма принципиально иллюстративна — с помощью легко узнаваемых форм, образов-знаков выражалась идеология

возрождения национальной культуры. Для разных типов зданий выбирались свои исторические прообразы, откликавшиеся смысловыми ассоциациями. Национальное, патриархальное, православное выражал средневековый русский храм. «Архитектурный национализм», сильно выраженный в столицах, в провинции не воспринимался столь остро, потому не удивителен факт появления подобной архитектуры в мокшанском селе.

Приходский тип храма XVII в. стал универсальным прообразом провинциальных церквей. Знаками национального «стиля» стали крупные объемные формы (четверик, восьмерик, пятиглавие) и декор (закомары, аркатурный пояс и др.), которые свободно комбинировались, лишаясь при этом сложной художественной логики исторического прототипа. Отсюда принципиальная несогласованность элементов, доходящая до дисгармонии композиция, что, впрочем, не воспринималось современниками. Сказанное в полной мере относится к Рождественской церкви. Четверик храма завершен декоративным карнизом и шестью закомарами по каждому фасаду, однако эта цитата не поддержана завершениями восьмериков колокольни, лишь аттики над притворами и трапезной кажутся слабым отзвуком завершения храма. Барабаны пятиглавия украшены аркатурными поясами — мотивом, не поддержанным на апсиде и колокольне. Углы храма не выявлены, тогда как углы других частей церкви сильно подчеркнуты прямоугольными пилястрами с филенками. Обрамление оконных проемов также различно: циркульные и килевидные наличники, аркатурные пояса. Архитектурные детали, вероятно, были взяты архитектором из альбомов типа «Мотивы русской архитектуры», широко издававшихся в конце XIX в.

Рождественской церкви в с. Каньгуши можно найти близкие аналоги среди приходских церквей края. Никольская церковь на саранском Посопе (1863) в плане имеет слабо выраженный латинский крест, в отличие от ядра Рождественской церкви здесь четырехстолпный храм, а алтарь — прямоугольный. Спасская церковь в с. Спасском (Рузаевский район, 1901) также имеет латинский крест, но трапезная в этой церкви короче, а в ядре храма доминирует большепролетный купол.

Именно такой облик сельской церкви был понятен всем сословиям прихожан того периода. На рубеже веков в России в «русском стиле» было построено множество церквей. Грузность форм, грубоватость деталей, избыточность механически повторяемого декора, наконец, сам принцип некритической стилизации надолго закрепили за эклектикой определение вторичной, фальшивой архитектуры. По этой причине — художественной

«несостоятельности» — многие объекты конца XIX — начала XX в. не получили в советский период статус историко-культурного памятника.

В годы массовой борьбы с религией Рождественская церковь была закрыта, но, по счастью, избежала участи многих других, уничтоженных. В настоящее время в с. Каньгуши открыт приход, в церкви идет служба, но предстоит большая работа по реставрации и украшению здания.

Ввиду отдаленности мордовского края от крупных художественных центров он не изобилует общепризнанными шедеврами зодчества. Однако существующие памятники строительного искусства являются типичными примерами этапов эволюции русской архитектуры, и среди них наиболее значимы сельские приходские церкви.

ПРИМЕЧАНИЕ

[1] См.: Кириченко Е.И. Русская архитектура 1830 — 1910-х годов. М., 1978. С. 8 — 180.

МАКАРКИН Н.П., НАУМЧЕНКО И.Л. Интеграция региональных систем образования: Из опыта работы Регионального учебного округа Мордовского университета. — Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 1996. — 116 с.

Организация оптимальной структуры образования — одна из актуальных задач, стоящих перед отечественной системой образования в сегодняшнее нелегкое время, когда образовательные нужды финансируются в мизерном объеме. В регионах, где всегда была мала составляющая финансирования, в центре внимания стояли практические разработки, направленные на интеграцию всех видов образовательной деятельности.

В Республике Мордовия начиная с 1993 г. функционирует Региональный учебный округ (РУО) Мордовского государственного университета, который занимается проблемами интеграции образования в рамках региона. Итоги научно-исследовательской и практической работы РУО нашли отражение в рецензируемой монографии.

Уникальность РУО как интеграционного образовательного центра в республике определяется его целями, формами и методами работы в образовательных учреждениях. Эта интегрированная образовательная система включает все ступени образовательных учреждений Мордовии, начиная со школ, лицеев, гимназий и кончая высшими учебными заведениями, системой послевузовской подготовки, коммерческими структурами.

Монография состоит из трех разделов. В первом разделе излагаются цели, задачи РУО, необходимость его создания и механизм самоуправления, а также приводится документация, касающаяся организации управления данной структурой, обеспечения взаимодействия элементов округа; рассматривается механизм материального обеспечения, учета и отчетности.

Особое внимание в этом разделе уделяется описанию деятельности РУО и содержательному анализу программы реализации важнейших задач интеграционного центра. Показаны возможные методы взаимодействия по вертикали — между отдельными образовательными элементами округа, например в системе «гимназия—вуз» по профилю экономики и математики; рассматривается структура научно-методических комиссий и творческих групп по различным направлениям образовательной деятельности.

Организации исследовательской и методической работы в рамках деятельности интеграционной системы образования посвящен второй раздел монографии. Здесь описываются инновационные формы и методы работы, широко применяющиеся в рамках этого объединения. Например, рассматривается деятельность гимназии и лицея, входящих в состав Мордовского университета и являющихся полигоном для отработки новых образовательных технологий. Раскрываются их взаимосвязи и научные направления в области повышения эффективности образовательного процесса, в частности

создание новых организационных форм учебного процесса (бизнес-классы), оригинальных программ-комплексов по сквозным (школа—вуз) дисциплинам; разработка национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов и др., способствующие внедрению государственных образовательных стандартов общего и профессионального образования всех ступеней.

Важную роль в образовательном процессе играют подготовка и выпуск учебно-методических материалов и разработка учебников нового поколения, базирующихся на интерактивном компьютерном моделировании проблемной области. В работе подробно рассматриваются вопросы подготовки как индивидуальных учебников, так и учебного материала общего назначения.

В третьем разделе монографии, посвященном анализу перспектив развития интегрированной образовательной системы, определяются основные этапы внедрения и поддержания деятельности такого уникального образовательного института, как Региональный учебный округ. Описывая компоненты, обеспечивающие эффективную деятельность его элементов, авторы непосредственно связывают ее с необходимостью формирования в регионе образовательной сети и обеспечения возможности дистанционного образования учащихся с выходом на информационные ресурсы не только округа, но и при необходимости мировые.

А.И.АФОНИЧКИН,
действительный член
Международной академии
информатизации

ЛОМШИН М.И. А.Д.Куторкин: Жизнь и творчество. — Саранск: Мордов.кн.изд-во, 1995. — 136 с. — Мордов.-эрзя яз.

О творчестве мордовских писателей издан уже ряд книг литературоведов Мордовии, среди которых большой популярностью у читателей пользуются монографии о П.Кириллове, И.Девине А.Алешкина, К.Абрамове В.Забавиной, М.Безбородове Ж.Конаковой, Т.Раптанове И.Инжеватова, Д.Морском, И.Кривошееве Л.Васильева и др. Но все они написаны на русском языке, и использование их на уроках родной литературы было несколько затруднительно. И вот в 1995 г. Мордовское книжное издательство по заказу Министерства образования Республики Мордовия впервые выпустило такую монографию на эрзя-мордовском языке, посвященную жизни и творчеству народного писателя Республики Мордовия Андрея Дмитриевича Куторкина, анализу его позитивного влияния на развитие не только эпических традиций мордовской литературы, но и литературной культуры мордовского народа в целом.

Нельзя сказать, что об одном из зачинателей мордовской литературы А.Д.Куторкине до этого не было ничего написано. Есть немало интересных статей о его творчестве А.Алешкина, Г.Горбунова, А.Дорогойченко, А.Доронина, Б.Кирюшкина, А.Маскаева, Н.Сайгина, Ф.Чеснокова и др. Однако, учитывая то, что творческое наследие этого замечательного мастера художественного слова представляет ценность с точки зрения как развития художественных традиций мордовской литературы, так и освоения новых идейно-эстетических рубежей, а также то, что в творческую лабораторию писателя до сих пор никто глубоко не проникал, следует сказать о бесспорной актуальности и значимости данного исследования молодого ученого М.И.Ломшина. Тем более что изучению творческой индивидуальности писателей национальных литератур в современных условиях уделяется все большее внимание, ибо это позволяет шире, многограннее рассматривать проблемы национального и интернационального, преемственности и новаторства, взаимосвязей национальных литератур.

Монография М.И.Ломшина ценна прежде всего тем, что на примере конкретной творческой личности показано, как умелая реализация субъективно-творческих возможностей национальных писателей позволяет получать широкое общественное звучание, как расширяется и углубляется эстетическое познание действительности, образно осмысливаются опыт и практика человечества. При этом проблема творческой индивидуальности писателя исследуется на фоне развития всей мордовской литературы.

Метод конкретно-исторического подхода в оценке литературных произведений, созданных А.Куторкиным, позволил автору верно определить те прочные узы, которыми писатель был тесно связан с эстетикой и традициями национального народно-поэтического

творчества, с традициями русской классической и современной литературы XX в., выявить не только оформление собственно-национальных художественных традиций, но и те новые исходно-типологические начала, которые подтверждают тезис о постоянном выравнивании художественного опыта молодых литератур по отношению к «зрелым».

В работе М.И.Ломшина достаточно глубоко проанализированы поэтические и прозаические произведения писателя, впервые вводятся в научный оборот воспоминания и различные высказывания о нем, для сравнительно-типологической характеристики широко привлекаются произведения русской и других национальных литератур народов страны. Автором основательно изучены и первые рассказы писателя, и произведения, созданные в 1930 — 50-е гг., которые по праву считаются исследователем произведениями периода наиболее интенсивного творческого роста А.Куторкина, и современная его поэзия, проза.

Одна из основных целей монографии — аналитическое исследование творческой личности А.Куторкина как концентрированного выражения идейно-эстетической сущности художественных традиций мордовской литературы — решена автором с научной объективностью, достаточной компетентностью, аргументированностью, убедительностью. Ученый, как правило, имеет свое суждение, нередко отличное от ранее даваемых критиками противоречивых оценок некоторых произведений А.Куторкина.

Новизна исследования определяется и мыслью о том, что подобное изучение творческого наследия наиболее известных писателей значительно дополняет и углубляет сложившиеся представления о национальных и региональных особенностях развития литератур, раскрывает возможности национально-художественных традиций. На конкретных примерах автор сумел достаточно четко проследить особенности и общие закономерности формирования эпических традиций мордовской литературы и вместе с тем показать эстетические принципы художественного изображения действительности в молодых литературах страны в целом.

Монография М.Ломшина дает отчетливое представление об А.Д.Куторкине, выступившем подлинным новатором в развитии романных традиций мордовской литературы, внесшем значительный вклад в формирование национально-эпических традиций и ставшем гордостью мордовского народа. Работа, бесспорно, имеет ценность для специалистов, студентов-филологов национальных отделений вузов, учащихся национальных общеобразовательных школ и всех тех, кто интересуется мордовской литературой.

А.И.БРЫЖИНСКИЙ,
доктор филологических наук,
профессор, член Союза писателей
Российской Федерации

ЕВРОПЕЙСКОЕ ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Традиционно один из номеров журнала «Европа» посвящен проблемам образования. В этом году таковым стал № 5 (сентябрь-октябрь).

Серия статей журнала открывается выступлением Э. Крессон — члена Европейской Комиссии (наука, исследования и разработки; Центр совместных исследований; людские ресурсы, образование, профессиональное обучение и молодежь). В ее статье «Образование и развитие» дается анализ современного состояния и проблем европейского образования, проводится мысль о взаимозависимости образования и экономики страны. Так в XIX в., отмечает автор, в мировой экономике лидировала Англия, и ее лидерство опиралось на высокий общий уровень образованности населения. Затем лидерство перешло к США, что также было связано с повышением уровня образованности людей.

Вывод Э. Крессон — «Наш мир становится все более неустойчивым и изменчивым. Поэтому только непрерывное образование может наделить каждого способностью приспосабливаться к грядущим изменениям» созвучен основным идеям современного реформирования российского общего и профессионального образования: обеспечения непрерывности и интеграции образования, соответствия учебных программ требованиям экономического, социального и духовного развития общества.

Образовательная политика стран Европейского Союза в качестве важнейшего приоритета включает развитие новых информационных технологий: научить молодежь пользоваться мультимедийными обучающими программами, внедрять их в профессиональную деятельность. Как видим, эта задача актуальна для передовых европейских стран. Насущна она и для отечественного образования, особенно общего. Определенная работа в этом направлении в России уже ведется. Так, в течение 1996 — 1997 гг. при 34 университетах страны должны быть созданы центры доступа к международной компьютерной сети INTERNET.

Европейские страны, как отмечается в статье, испытывают трудности на пути к единой системе образования. Во-первых, в Европе тоже «товары, деньги и услуги обращаются более свободно, чем люди и знания». А это означает, что необходимо повышение мобильности студентов, усиление обменов в области образования. Во-вторых, страны Европы должны признать не только дипломы, но и учебные дисциплины каждой из стран ЕС. В-третьих, нужен более интенсивный обмен преподавателями в целях укрепления сотрудничества между университетами.

Привлекательна идея статьи о необходимости уважительного отношения к самобытности языка и культуры разных народов, которые надо сохранять и передавать новым поколениям. В этих целях, пишет Э. Крессон, необходимо выработать инструмент сотрудничества между вузами, ибо «самоизоляция всегда ошибочна»: «Расширение обменов — не только экономических, но также общественных, образовательных, культурных — является таким же источником совместного обогащения и развития, как и любое приобретение знаний».

Читателя, безусловно, заинтересуют следующие данные, приведенные в журнале:

— каждый пятый молодой гражданин стран — членов ЕС имеет высшее образование, первое место по данному показателю занимает Бельгия — 29%;

— в Германии, Нидерландах на образование расходуется 5% национальных ресурсов. Такой показатель считается низким по оценкам официальных источников ЕС (Key Date on Education in the European Union. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities). Самую большую долю своего ВВП — 7,2% тратит на образование Финляндия.

Для сравнения: в нашей стране в соответствии с Законом РФ «Об образовании» гарантируется ежегодное выделение на образование не менее 10% национального дохода, на высшее профессиональное — не менее 3% расходной части федерального бюджета.

Как нам кажется, полезным для отечественной системы образования будет европейский опыт создания учебных заведений инновационного типа, например таких, как Ливерпульский институт исполнительских искусств. Его опыт уникален даже в мировом масштабе, утверждают создатели института. Он ставит своей целью научить «будущего артиста выживать в жестоком мире .шоубизнеса"», а это значит, что признается необходимость дать ему универсальное образование. В сфере высшего образования институт считают возможной будущей моделью школы исполнительских искусств. Институт открыт для поступления молодежи из разных стран, в том числе России.

В журнале помещено интервью с Кон-Бендитом — участником студенческой революции 1968 г. во Франции, депутатом Европарламента. Оно посвящено эволюции университетского образования. Самое большое достижение в эволюции университетов начиная с 60-х гг., по его мнению, состоит в том, что из «заповедников элиты» они стали «университетами для масс». Основная идея университетского образования — дать студентам общую культурную и философскую первооснову образования, после чего они переходят к специализации.

Говоря о российском высшем образовании, Кон-Бендит (и другие авторы) утверждает, что будущее России, ее демократии и гражданского общества зависит от укрепления культурной роли университетов: «университеты и образование могут быть гарантами будущего развития демократии в России». Автор не оригинален в своем мнении. Ведь в мире и нашей стране давно сложилось твердое убеждение, что возрождение России начнется с ее духовного ренессанса, носителем которого являются университеты.

«В странах Европы сокращаются бюджетные ассигнования на образование, и студенты вынуждены сами финансировать свое обучение» — такой анонс предваряет статью Х.Свайн «Университеты идут на рынок». Начавшийся в 60-е гг. рост численности студентов прекращается из-за нехватки средств (Франция, Великобритания). За последние 5 лет, например, в Великобритании средства, затрачиваемые на каждого студента, уменьшились более чем на четверть. По прогнозам, в Нидерландах число поступающих в высшую школу к 2004 г. снизится со 185 до 40 тыс.

Французские университеты переполнены. Нехватка персонала, книг в библиотеках, теснота в аудиториях, сидячие забастовки студентов — обычные явления в итальянских университетах.

Для Европы остается нерешенной проблема обеспечения занятости выпускников университетов: у них нет гарантий избежать очереди на бирже труда (Великобритания, Ирландия, Нидерланды).

Европейские страны пытаются сохранить университетское образование: поощряется частное инвестирование, укрепление связей университетов с промышленностью, ибо без образованной рабочей силы они не смогут составлять конкуренцию на европейском рынке труда.

Краткий обзор содержания основных статей журнала «Европа» позволяет сквозь призму их идей увидеть проблемы отечественного образования. Какой вывод можно сделать?

Во-первых, оказывается, европейское университетское образование не так уж «отдалено» от российской системы высшего образования: те же проблемы, цели и средства их достижения.

Во-вторых, на наш взгляд, по глобальности программ система вузовского образования России — масштабнее, с большим научным и образовательным потенциалом. Новый уровень образования заложен в федеральной целевой программе «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997— 2000 годы». В ней ставится задача преодолеть разрыв между академической и вузовской наукой, усилить взаимодействие ученых вузов и Российской академии наук. Практические меры программы направлены на обеспечение непрерывности образования в цепочке школа—вуз—аспирантура—докторантура, формирование крупных учебно-научных центров с хорошо развитой инфраструктурой, информационным обеспечением. Реализация программы будет содействовать укреплению передовых позиций отечественных университетов в мировой науке.

Л.А.СУРАЙКИНА,
зав. сектором региональных систем образования
НИИ регионологии при Мордовском университете,
кандидат философских наук

СУХАРЕВ А.И. Основы регионологии /НИИ регионологии. — Саранск, 1996. — 120 с.

В сборнике статей раскрывается процесс становления нового научного направления, исследующего закономерности системного функционирования и развития регионов — субъектов Российской Федерации.

Адресован всем, интересующимся проблемами регионоведения, современной региональной политикой в России.

Резервы гармонизации социальных отношений в Мордовии: Вып.II. Итоги анкетного опроса в 1995 г. /НИИ регионологии. — Саранск, 1996. — 268 с.

В сборнике представлен анализ экономических, социальных, политических и культурных ориентаций населения Республики Мордовия. Он базируется на результатах анкетного опроса, проведенного в ноябре 1995 г.

Предназначен для специалистов, а также может быть использован в качестве учебного пособия.

Интеграция образования: Науч.-метод. бюл. Регион. учеб. округа МГУ им. Н.П.Огарева. — 1996. — №1.

Увидел свет первый номер нового периодического издания «Интеграция образования». Его цель — обобщение и распространение опыта научно-практической деятельности Регионального учебного округа Мордовского университета как одной из форм интеграции региональных систем образования на территории Российской Федерации. Подобный бюллетень в образовательной практике России издается впервые. Его редакция приглашает всех, кто занимается вопросами интеграции образовательных систем, выступить на страницах журнала.

Адрес редакции: 430000, Саранск, ул.Большевистская, 68. Университет. Региональный учебный округ.

Телефоны для справок: (834-22) 4-86-38, 9-97-27.

ABSTRACTS

The Integration of the Regional System of Science and Education.
The leading article substantiates the necessity of the prioritive development of the integrative process inside the system of science and education on the State and regional levels and analyses the Federal Laws «Higher and Postgraduate Professional Education» and «On the Science and State Scientific and Technological Policy», directed to consolidate the connection between the science and education.

The Conception of the State national Policy of the Russian Federation.
The Russian Federation President Decree from 15 June 1996 № 909.

The Russian Federation President's Territorial Administration.
The Russian Federation President Decree from 13 August 1996 № 1163.

The Problems of the Russian Federalism Development.
The Materials from the Council of Federation Session held on 4 June 1996 include in the different conceptions of the ways and methods of the state organization and State formation.

The Present Federalism: the Experience and Perspectives.
The Materials from the Russian-Canadian Conference held on 19—21 June 1996 in Kazan.

The Report on Cooperation between the State Council of the Tatarstan Republic and the State Assembly of the Mordovia Republic from 20 June 1996.

Bakhlov I. V. Cooperative Federalism in Austria: the Theory and Practice.
The author analyses the formation of federative relations in Austria. Considering the origin of dualistic and cooperative federalism, the author underlines that the theory of cooperative federalism does not touch upon the problem of the State sovereignty but shows the main point of federalism as the relationship between the federal centre and the federal subjects and also the relations between the subjects.

Higher and Postgraduate Professional Education.
The Federal Law from 22 August 1996 № 125—ФЗ.

The Federal Aim Programme «The State Supporting of Higher Education Integration and Fundamental Science for 1997—2000».
The Russian Federation Government Regulation from 9 September 1996.

The Supporting of the Russian Federation of the Integrative Processes in the Sphere of Education in the Community of Independent States.
The Russian Federation President Decree from 13 June 1996 № 902.

On the Way to the Common System of Education.

The Materials from the Session in Ministry of General and Professional Education of the Russian Federation held on 27 September 1996. The delegates discussed the question of amalgamation and functioning of the former Ministry of Education of the Russian Federation and the State Higher Education Committee of the Russian Federation.

Kinelyov V.G. The Education and Civilization.

The article presents an attempt to analyse the influence of fundamental education on the society development. In author's opinion, the modern stage of civilization development is characterized by the mankind return to the undeservedly forgiven fundamental science during last period. The education of XXI century should make up a deficiency in fundamental science.

Bazadze N.G., Bessarabova E.B. The Estimation of Business Potential of the Future Specialist.

The article is devoted to the new approaches to the estimation of the future specialist of scientifically capacious production. The estimation method of business potential was appreciated in the Moscow Aviation Institute (Technological University) in 1993—1996. The results of the research hold in the institute permit to draw a conclusion concerning the quality of the students professional skills.

On the Science and State Scientific and Technological Policy.

The Federal Law from 23 August 1996 № 127—ФЗ.

The Doctrine of the Russian Science Development.

The Doctrine presented the system of views on the role and significance of the science in Russia's independence and prosperity, and also the principles defining the mechanism of the State regulation of the scientific activity, which is used by the Federal Bodies of the executive power, the Bodies of the executive power of the RF subjects, scientific stuff, research organizations, scientific and technological societies.

The New Priorities of the Science and Technology.

The Prioritie Trends of the Science and Technology Ratified by the Chairman of the Governmental Commission on the Scientific and Technological Policy V.S.Chernomyrdin on 21 July 1996.

The Critical Technology of the Federal Level Ratified by the Chairman of the Governmental Commission on the Scientific and Technological Policy V.S.Chernomyrdin on 21 July 1996.

Disson V.A. The Providing of the Science and State Scientific and Technological Policy with Stable Legal Base.

The article presents the commentary to the Federal Law «On the Science and State Scientific and Technological Policy». In author's opinion, this Law should base upon the system of laws defined the aims, trends, methods and forms of the State regulations in science, technology and industrial usage of the scientific and technological achievments.

Saraikina S.V. The Category «Life Quality» and its Place in the Regional Researches.

The author gives different definition of the category «life quality». In author's opinion, the most important characteristics of life quality is health of the population. The author gives the results of the rating comparison in the large economic regions of the RF basing on four indices of quality health. This comparison permits to differentiate the large economic regions of the RF according to the level of life quality.

Faibusovich E.L. The Changes in the Industrial Branches in the Russian Regions.

The article is devoted to the analysis of the changes took place in the structure of industry in the Russian regions from 1991 to 1994. The author gives interesting information concerning the branches of specialization in the large economic regions in Russia. In author's opinion, the industry «getting heavier» while total volume of output is lowered.

Borisova E.R. The Ways to Overcome the Investment Crisis in the Chuvash Republic.

In author's opinion, raising of economic potential cannot be without foreign investments. A great attention the author pays to the problem of stabilization of the investing situation in the Chuvash Republic. The author marks out the regional industrial brunches of investment in this region.

Gagarin Y. N., Maslyayev V. N., Silayeva T. B., Yamashkin A.A. The Mordovian State National Park «Smolny»: Nature Conditions, the Problems of Organization and Development Perspectives.

The authors give the analisis of the nature conditions of the National Park «Smolny» organized in Mordovia not so long ago. They suggest the landscape map and scheme of scientific and functional division and touch upon the problem of organization and further development of the National Park.

Bakayev E.I., Makhayev V.B. Church Architecture in the Russian Province.

The article is devoted to the history of building and the peculiarities of architecture of the Jesus Christ Church in Kangushi village of Yelniki Region in the Mordovia Republic. This Church is believed to date from the XIX century. The authors affirm that the Church characterizes the historical and national tendency in Russian culture of XIX century.

АВТОРАМ

*** Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей — до 12 м. с., рецензий — до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.**

*** В аннотации (8—10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.**

*** Рукописи рецензируются.**

***В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), год рождения, ученую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также паспортные данные (номер, серия, кем и когда выдан). Просим выслать фотографию.**

Технический редактор *Е.В. Глазкова*
Компьютерный набор *И.Е. Грошевой*
Макет *Е.Г. Скворцовой*
Перевод аннотаций *М.Н. Ермаковой*

Лицензия ЛР № 020591 от 8 июля 1992 г. Сдано в набор 07.08.96. Подписано в печать 16.10.96. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура TextBook. Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 15,50. Усл. кр.-отт. 16,19. Тираж 2000 экз. Заказ № 4814

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, Саранск, ул. Советская, 55а.