

РЕГИОНОЛОГИЯ

Научно-
публицистический журнал

Учредители:

Министерство
образования
Российской Федерации

Министерство
науки и технологий
Российской Федерации

Научно-исследовательский
институт регионологии при
Мордовском университете

Журнал издается
с октября 1992 г.

Выходит 1 раз
в квартал

2 (№27)

1999

СОДЕРЖАНИЕ

- 3 Расширяется потенциал социального партнерства
- 4 О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ г.Москва

Проблемы федерализма

- 12 О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 651 г.Москва
- 19 О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ г.Москва

Территориальное управление

- 36 Основные положения (Концепция) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации: Проект
- 48 А.Я. Торопин. Принцип професионализма государственного служащего Российской Федерации: теоретико-правовая характеристика

Образование: региональный аспект

- 54 Железный закон для ведомства, которое снова стало министерством образования. Интервью министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.М.Филиппова «Учителской газете»
- 60 В.Яковлев. Бермудский треугольник в российском образовании
- 68 О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию». Федеральный закон от 12 апреля 1999 г. № 71-ФЗ г.Москва
- 70 Об утверждении Типового положения о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации. Решение Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации и Российского союза ректоров от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28
- 75 Тематика августовских педагогических совещаний работников образования в 1999 г.
- 92 И.Хайруллин. Вузы Татарстана
- 97 Л.И. Найденова. Социальный институт высшего образования в регионе

Научно-техническое развитие и сотрудничество

- 104 О статусе наукограда Российской Федерации. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ г.Москва

109 **Вузовская наука: состояние и проблемы организации.** Доклад заместителя министра общего и профессионального образования Российской Федерации В. Виноградова на собрании научной общественности высшей школы России 5 февраля 1999 г.

119 **Я.Н.Дранев.** Кластерный подход как инструмент реализации региональной научно-промышленной политики

130 **Г.П.Аншаков, А.П.Жабин, В.В.Салмин.** Развитие научного и технологического потенциала в Самарской области

Теоретические проблемы регионалогии

140 **О.А.Колобов, А.С.Макарычев.** Регионализм в России: проблема определения понятия

173 **Д.В.Доленко.** Территориальная организация общества как объект научного исследования

Экономика региона

189 **О бюджетной политике на 2000 год.** Послание Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина Правительству Российской Федерации от 12 апреля 1999 г.

203 **О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.** Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ г.Москва

218 **Об инженерно-технической системе агропромышленного комплекса.** Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 100-ФЗ г.Москва

Народы России: возрождение и развитие

228 **О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.** Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ г.Москва

241 **О.С.Новикова.** Национальная идея: проблема определения

Экология региона

252 **А.В.Каверин.** Геоэкология и рациональное использование антропогенных ландшафтов региона

Провинциальная культура

261 **Г.В.Карпунов.** Культура мордовы в творчестве писателей русского зарубежья

267

Рецензии

РАСШИРЯЕТСЯ ПОТЕНЦИАЛ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

«Социальное партнерство» — это словосочетание становится все более популярным в общественном сознании и практике развития экономических, социальных и политических отношений россиян. Это, наверное, не случайно, так как страна трудно, медленно, но последовательно выходит из глубокого системного кризиса. Создаются предпосылки для перехода к устойчивому развитию, основой которого может быть только консолидация главных социальных и политических сил, их концентрация на созидании материального и духовного потенциала России.

Важно заметить, что социальное партнерство как механизм взаимодействия социальных субъектов по совпадающим или пересекающимся интересам неуклонно выходит за рамки только социально-трудовых отношений «трипартизма» (профсоюзы (работники) — работодатели — власть), оно становится фактором достижения политической стабильности. Расширение потенциала социального партнерства активно реализуется во многих субъектах Российской Федерации.

На страницах нашего журнала (№ 3/4, 1998 г.) был опубликован полный текст Договора об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области. Опыт саратовцев с интересом изучается многими регионами. Недавно «прошла» информация о подписании подобного договора между общественно-политическими структурами и органами власти Брянской области. Есть основание прогнозировать, что именно в субъектах Российской Федерации, где взаимодействие властей, трудящихся, работодателей, общественно-политических структур является наиболее предметным, по-вседневным, потенциал социального партнерства становится все более активно востребованным.

Редколлегия журнала «Регионология» намерена систематически изучать этот опыт и освещать его на страницах нашего издания. Мы будем признательны читателям, которые найдут целесообразным, поделиться своими суждениями о перспективах социального партнерства в регионах. Надеемся, что для всех заинтересованных в осмыслиении этого относительно нового явления в современной России будет полезным ознакомиться с публикуемым Федеральным законом «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 1 мая 1999 г. № 92-ФЗ
г. Москва

**о РОССИЙСКОЙ ТРЕХСТОРОННЕЙ КОМИССИИ
по РЕГУЛИРОВАНИЮ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

Принят Государственной Думой 2 апреля 1999 г.

Настоящий Федеральный закон определяет правовую основу формирования и деятельности Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально – трудовых отношений (далее – Комиссия).

**Статья 1. Состав и правовая основа
деятельности Комиссии**

1. Комиссия состоит из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства Российской Федерации, которые образуют соответствующие стороны Комиссии (далее – стороны).

2. Правовую основу деятельности Комиссии составляют Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации.

Статья 2. Принципы и порядок формирования Комиссии

1. Комиссия формируется на основе принципов:

1) добровольности участия общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей в деятельности Комиссии;

2) полномочности сторон;

3) самостоятельности и независимости каждого общероссийского объединения профессиональных союзов, каждого общероссийского объединения работодателей, Правительства Российской Федерации при определении персонального состава своих представителей в Комиссии.

2. Представительство общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений рабо-

тодателей, Правительства Российской Федерации в составе сторон Комиссии определяется каждым из них самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим их деятельность, настоящим Федеральным законом и уставами соответствующих объединений.

Каждое общероссийское объединение профессиональных союзов, общероссийское объединение работодателей, зарегистрированное в установленном порядке, вправе направить одного своего представителя в состав соответствующей стороны Комиссии.

По согласованию с другими членами своей стороны общероссийские объединения работодателей могут увеличить число своих представителей в Комиссии.

Общероссийские объединения профессиональных союзов вправе в пределах установленной численности представителей данной стороны увеличивать число своих представителей в Комиссии пропорционально количеству объединяемых членов профсоюза.

3. Утверждение и замена представителей общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей в Комиссии производятся в соответствии с решениями органов указанных объединений, утверждение и замена представителей Правительства Российской Федерации – в соответствии с постановлением (распоряжением) Правительства Российской Федерации.

4. Представители сторон являются членами Комиссии. Количество членов Комиссии от каждой из сторон не может превышать 30 человек.

5. Спорные вопросы, касающиеся представительства общероссийских объединений профессиональных союзов и общероссийских объединений работодателей в Комиссии, разрешаются на совещаниях представителей указанных объединений или в суде.

Статья 3. Основные цели и задачи Комиссии

1. Основными целями Комиссии являются регулирование социально-трудовых отношений и согласование социально-экономических интересов сторон.

2. Основными задачами Комиссии являются:

1) ведение коллективных переговоров и подготовка проекта генерального соглашения между общероссийскими объединениями профессиональных союзов, общероссийскими объе-

динениями работодателей и Правительством Российской Федерации (далее – генеральное соглашение);

2) содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне;

3) проведение консультаций по вопросам, связанным с разработкой проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений, федеральных программ в сфере труда, занятости населения, миграции рабочей силы, социального обеспечения;

4) согласование позиций сторон по основным направлениям социальной политики;

5) рассмотрение по инициативе сторон вопросов, возникших в ходе выполнения генерального соглашения;

6) распространение опыта социального партнерства, информирование отраслевых (межотраслевых), региональных и иных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений о деятельности Комиссии;

7) изучение международного опыта, участие в мероприятиях, проводимых соответствующими зарубежными организациями в области социально-трудовых отношений и социального партнерства, проведение в рамках Комиссии консультаций по вопросам, связанным с ратификацией и применением международных трудовых норм.

Статья 4. Основные права Комиссии

1. Комиссия вправе:

1) проводить с федеральными органами государственной власти в согласованном с ними порядке консультации по вопросам, связанным с разработкой и реализацией социально-экономической политики;

2) разрабатывать и вносить в федеральные органы государственной власти в согласованном с ними порядке предложения о принятии федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений;

3) согласовывать интересы общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, федеральных органов исполнительной власти при разработке проекта генерального соглашения, реализации указанного соглашения, выполнении решений Комиссии;

4) осуществлять взаимодействие с отраслевыми (межотраслевыми), региональными и иными комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений в ходе коллективных переговоров и подготовки проекта генерального соглашения и иных соглашений, регулирующих социально-трудовые отношения, реализации указанных соглашений;

5) запрашивать у органов исполнительной власти, работодателей и (или) профессиональных союзов информацию о заключаемых и заключенных соглашениях, регулирующих социально-трудовые отношения, и коллективных договорах в целях выработки рекомендаций Комиссии по развитию коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений, организации деятельности отраслевых (межотраслевых), региональных и иных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений;

6) осуществлять контроль за выполнением своих решений;

7) получать от федеральных органов исполнительной власти в установленном Правительством Российской Федерации порядке информацию о социально-экономическом положении в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, необходимую для ведения коллективных переговоров и подготовки проекта генерального соглашения, организации контроля за выполнением указанного соглашения, нормативные правовые акты Российской Федерации, а также проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений;

8) принимать по согласованию с Правительством Российской Федерации участие в подготовке разрабатываемых им проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области социально-трудовых отношений, а по согласованию с комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации – в предварительном рассмотрении ими законопроектов и подготовке их к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации;

9) принимать по согласованию с общероссийскими объединениями профессиональных союзов, общероссийскими объединениями работодателей и федеральными органами государственной власти участие в проводимых указанными объединениями и органами заседаниях, на которых рассматриваются вопросы, связанные с регулированием социально-трудовых отношений;

10) приглашать для участия в своей деятельности представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей и федеральных органов государственной власти, не являющихся членами Комиссии, а также ученых и специалистов, представителей других организаций;

11) создавать рабочие группы с привлечением ученых и специалистов;

12) принимать участие в проведении общероссийских, межрегиональных совещаний, конференций, конгрессов, семинаров по вопросам социально-трудовых отношений и социального партнерства в согласованном с организаторами указанных мероприятий порядке.

2. Комиссия разрабатывает и утверждает регламент Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (далее – регламент Комиссии), определяет порядок подготовки проекта и заключения generalного соглашения.

3. Реализация Комиссией определяемых настоящим Федеральным законом прав не препятствует общероссийским объединениям профессиональных союзов и общероссийским объединениям работодателей, представленным в Комиссии, реализовывать свои права в соответствии с федеральными законами.

Статья 5. Порядок принятия решения Комиссии

1. Решение Комиссии считается принятым, если за него проголосовали все три стороны.

2. Порядок принятия решения каждой стороной определяется регламентом Комиссии.

3. Члены Комиссии, не согласные с принятым решением, вправе требовать занесения их особого мнения в протокол заседания Комиссии.

Статья 6. Координатор Комиссии

1. Координатор Комиссии назначается Президентом Российской Федерации. Координатор Комиссии не является членом Комиссии.

2. Координатор Комиссии:

1) организует деятельность Комиссии, председательствует на ее заседаниях;

2) утверждает состав рабочих групп;

3) оказывает содействие в согласовании позиций сторон;

4) подписывает регламент Комиссии, планы работы и решения Комиссии;

5) руководит секретариатом Комиссии;

6) запрашивает у органов исполнительной власти информацию о заключаемых и заключенных соглашениях, регулирующих социально-трудовые отношения, и коллективных договорах в целях выработки рекомендаций Комиссии по развитию коллективно-договорного регулирования социально-трудовых отношений, организации деятельности отраслевых (межотраслевых), региональных и иных комиссий по регулированию социально-трудовых отношений;

7) приглашает для участия в работе Комиссии представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей и федеральных органов государственной власти, не являющихся членами Комиссии, а также ученых и специалистов, представителей других организаций;

8) направляет по согласованию с общероссийскими объединениями профессиональных союзов, общероссийскими объединениями работодателей и федеральными органами государственной власти членов Комиссии для участия в проводимых указанными объединениями и органами заседаниях, на которых рассматриваются вопросы, связанные с регулированием социально-трудовых отношений;

9) проводит в пределах своей компетенции в период между заседаниями Комиссии консультации с координаторами сторон по вопросам, требующим принятия оперативных решений;

10) информирует Президента Российской Федерации, федеральные органы государственной власти о деятельности Комиссии;

11) информирует Комиссию о мерах, принимаемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в области социально-трудовых отношений.

3. Координатор Комиссии не вмешивается в деятельность сторон и не принимает участия в голосовании.

Статья 7. Координаторы сторон

1. Деятельность каждой из сторон организует координатор стороны.

2. Координаторы сторон, представляющих общероссийские объединения профессиональных союзов и общероссийские

объединения работодателей, избираются указанными сторонами.

3. Координатор стороны, представляющей Правительство Российской Федерации, назначается Правительством Российской Федерации.

4. Координатор каждой из сторон по ее поручению вносит координатору Комиссии предложения по проектам планов работы Комиссии, повесткам ее заседаний, персональному составу представителей стороны в рабочих группах, информирует Комиссию об изменениях персонального состава стороны, организует совещания представителей стороны в целях уточнения их позиций по вопросам, внесенным на рассмотрение Комиссии.

5. Координатор каждой из сторон по ее поручению вправе вносить координатору Комиссии предложение о проведении внеочередного заседания Комиссии. В этом случае координатор Комиссии обязан созвать заседание Комиссии в течение двух недель со дня поступления указанного предложения.

6. Координатор каждой из сторон приглашает для участия в работе Комиссии соответственно представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей и федеральных органов государственной власти, не являющихся членами Комиссии, а также ученых и специалистов, представителей других организаций.

Статья 8. Член Комиссии

1. Права и обязанности члена Комиссии определяются регламентом Комиссии.

Член Комиссии вправе знакомиться с соответствующими нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, информационными и справочными материалами.

2. Члену Комиссии на период осуществления его полномочий выдается удостоверение члена Комиссии. Образец указанного удостоверения устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 9. Обеспечение деятельности Комиссии

Материально-техническое и организационное обеспечение деятельности Комиссии осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 10. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 11. Приведение 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 в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 12 мая

Президент Российской Федерации
УКАЗ
от 25 мая 1999 г. № 651
г. Москва

О СТРУКТУРЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В целях формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» постановляю:

1. Утвердить прилагаемую структуру федеральных органов исполнительной власти.

2. Упразднить Федеральную энергетическую комиссию, Российское агентство по патентам и товарным знакам и Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации.

3. Образовать:

Российское агентство по судостроению, передав ему часть функций Министерства экономики Российской Федерации;

Российское агентство по обычным вооружениям, передав ему часть функций Министерства экономики Российской Федерации;

Российское агентство по системам управления, передав ему часть функций Министерства экономики Российской Федерации;

Российское агентство по боеприпасам, передав ему часть функций Министерства экономики Российской Федерации, а также функции упраздняемого Комитета по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации;

Высшую аттестационную комиссию Российской Федерации, передав ей часть функций Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации.

4. Передать:

Министерству Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства функции упраздняемой Федеральной энергетической комиссии;

Министерству юстиции Российской Федерации функции упраздняемого Российского агентства по патентам и товарным знакам.

5. Преобразовать:

Министерство национальной политики Российской Федерации в Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации, передав ему часть функций преобразуемого Министерства региональной политики Российской Федерации;

Министерство региональной политики Российской Федерации в Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера;

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации в Министерство образования Российской Федерации;

Российское космическое агентство в Российское авиационно-космическое агентство;

Государственный комитет Российской Федерации по государственным резервам в Российское агентство по государственным резервам;

Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи в Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике;

Государственный земельный комитет Российской Федерации в Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике;

Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации в Государственный комитет Российской Федерации по телекоммуникациям;

Государственный комитет Российской Федерации по статистике в Российское статистическое агентство;

Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике в Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу;

Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму в Российское агентство по физической культуре и туризму;

Федеральную авиационную службу России в Федеральную службу воздушного транспорта России;

Федеральную дорожную службу России в Российское дорожное агентство;

Федеральную службу России по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению в Федеральную службу России по финансовому оздоровлению и банкротству.

6. Установить, что Председатель Правительства Российской Федерации имеет пять заместителей, в том числе двух первых.

7. Установить, что координацию работы первых заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и контроль их деятельности осуществляют Председатель Правительства Российской Федерации и его заместители в соответствии с распределением обязанностей между заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, утверждаемым Председателем Правительства Российской Федерации.

Установить, что в случае временного отсутствия Председателя Правительства Российской Федерации временное исполнение его обязанностей возлагается на одного из его первых заместителей в соответствии с распределением обязанностей. Указанный первый заместитель по поручению Председателя Правительства Российской Федерации исполняет отдельные функции по координации работы заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в части, относящейся к его компетенции в соответствии с распределением обязанностей.

8. Правительству Российской Федерации:

утвердить в 2-месячный срок положения о вновь образованных и преобразованных федеральных органах исполнительной власти;

распределить в месячный срок функции упраздняемых федеральных органов исполнительной власти исходя из положений настоящего Указа, а также представить Президенту Российской Федерации предложения по распределению функций упраздняемых федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

утвердить в месячный срок предельную численность и фонд оплаты труда сотрудников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в пределах средств, предусмотренных федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год»;

обеспечить проведение в установленные законодательством Российской Федерации сроки ликвидационных процедур и предоставление высвобождаемым сотрудникам льгот и ком-

пенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации;

представить в месячный срок предложения по внесению соответствующих изменений в акты Президента Российской Федерации о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент Российской Федерации;

привести свои акты в соответствие с настоящим Указом.

9. Главному государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации в 2-месячный срок внести предложения по приведению актов Президента Российской Федерации в соответствие с настоящим Указом.

10. Признать утратившими силу:

пункт 7 Указа Президента Российской Федерации от 30 апреля 1998 г. № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 18, ст. 2020);

пункты 1, 4 и 5 Указа Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» с последующими изменениями и дополнениями (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 39, ст. 4886; № 50, ст. 6126; № 52, ст. 6393).

11. Настоящий Указ вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

I. Правительство Российской Федерации

II. Федеральные министерства

Министерство Российской Федерации по атомной энергии
 Министерство внутренних дел Российской Федерации*
 Министерство государственного имущества Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий*

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства

Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств

Министерство Российской Федерации по налогам и сборам
 Министерство здравоохранения Российской Федерации

Министерство иностранных дел Российской Федерации*
 Министерство культуры Российской Федерации

Министерство науки и технологий Российской Федерации
 Министерство обороны Российской Федерации*

Министерство образования Российской Федерации
 Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации

Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Министерство путей сообщения Российской Федерации
 Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации

Министерство топлива и энергетики Российской Федерации

Министерство торговли Российской Федерации
 Министерство транспорта Российской Федерации

* Федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Министерство финансов Российской Федерации
 Министерство экономики Российской Федерации
 Министерство юстиции Российской Федерации*

III. Государственные комитеты Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по делам Севера

Государственный комитет Российской Федерации по земельной политике

Государственный комитет Российской Федерации по кинематографии

Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды

Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Государственный комитет Российской Федерации по печати
 Государственный комитет Российской Федерации по телекоммуникациям

Государственный комитет Российской Федерации по стандартизации и метрологии

Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

Государственный таможенный комитет Российской Федерации

Государственный комитет Российской Федерации по молодежной политике

IV. Федеральные комиссии России

Высшая аттестационная комиссия Российской Федерации
 Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

V. Федеральные службы России

Служба внешней разведки Российской Федерации*
 Федеральная служба воздушного транспорта России

Федеральная архивная служба России
 Федеральная служба геодезии и картографии России
 Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации*

Федеральная миграционная служба России

Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба безопасности Российской Федерации*

Федеральная служба России по валютному и экспортному контролю

Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству

Федеральная служба лесного хозяйства России

Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации*

Федеральная служба охраны Российской Федерации*

Федеральная пограничная служба Российской Федерации*

Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию

VI. Российские агентства

Российское авиационно-космическое агентство

Российское агентство по боеприпасам

Российское агентство по обычным вооружениям

Российское агентство по системам управления

Российское агентство по судостроению

Российское агентство по государственным резервам

Российское статистическое агентство

Российское агентство по физической культуре и туризму

Российское дорожное агентство

Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации*

VII. Федеральные надзоры России

Федеральный горный и промышленный надзор России

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности

VIII. Иные федеральные органы исполнительной власти

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации*

Государственная техническая комиссия при Президенте Российской Федерации*

Управление делами Президента Российской Федерации*.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ
г.Москва**

О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Принят Государственной Думой 5 марта 1999 г.
Одобрен Советом Федерации 17 марта 1999 г.

Настоящий Федеральный закон исходит из того, что:

Российская Федерация – есть правопреемник и право-продолжатель Российского государства, Российской Республики, Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) и Союза Советских Социалистических Республик (СССР);

институт российского гражданства соотнесен с принципом непрерывности (континуитета) российской государственности;

отношения с соотечественниками за рубежом являются важным направлением внешней и внутренней политики Российской Федерации;

защита основных прав и свобод человека и гражданина способствует политической и социальной стабильности, укреплению сотрудничества между народами и государствами;

соотечественники, проживающие за рубежом, вправе полагаться на поддержку Российской Федерации в осуществлении своих гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, сохранении самобытности;

советы (комиссии) соотечественников представляют интересы соотечественников за рубежом в органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

деятельность Российской Федерации в области отношений с соотечественниками за рубежом должна проводиться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации с учетом законодательства государств проживания соотечественников.

Настоящий Федеральный закон устанавливает принципы и цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом, основы деятельности органов государственной власти Российской Федерации по реализации указанной политики.

Статья 1. Основные понятия

1. Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаяев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.

2. Под понятием «соотечественники за рубежом» (далее – соотечественники) подразумеваются:

граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации (далее – граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом);

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства (далее – лица, состоявшие в гражданстве СССР);

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства (далее – выходцы (эмигранты));

потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (далее – потомки соотечественников).

Статья 2. Другие понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются также следующие понятия:

за рубежом – за пределами территории Российской Федерации;

гражданская принадлежность – наличие подданства или гражданства соответственно Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР, Российской Федерации или иностранного государства;

гражданин Российской Федерации, проживающий за рубежом, – лицо, имеющее гражданство Российской Федерации, законно проживающее на территории иностранного государства;

лицо без гражданства – лицо, не принадлежащее к гражданству Российской Федерации и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству или подданству иностранного государства;

участники (стороны) отношений Российской Федерации с соотечественниками – органы государственной власти Рос-

сийской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

национальности Российской Федерации – национальности людей, основные территории расселения которых находятся в Российской Федерации;

титульная нация – часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства;

самобытность – родной язык, традиции и обычаи соотечественников, особенности их культурного наследия и религии.

Статья 3. Признание и подтверждение принадлежности к соотечественникам

1. Граждане Российской Федерации и лица, имеющие двойное гражданство, одно из которых – российское, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации, являются соотечественниками в силу гражданской принадлежности. Документом (свидетельством), подтверждающим их принадлежность к соотечественникам, служит документ о принадлежности к гражданству Российской Федерации.

2. Признание своей принадлежности к соотечественникам лицами, состоявшими в гражданстве СССР, выходцами (эмигрантами) и потомками соотечественников должно быть актом свободного выбора. Принадлежность к соотечественникам подтверждается специальным документом (свидетельством) установленного Правительством Российской Федерации образца.

3. Выдача документа (свидетельства) за пределами территории Российской Федерации производится по основаниям, указанным в статье 4 настоящего Федерального закона, по письменному заявлению лица в месячный срок дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями Российской Федерации, на территории Российской Федерации – органами внутренних дел Российской Федерации по месту пребывания лица.

4. Действия (решения) государственных органов и должностных лиц в связи с выдачей документа (свидетельства) могут быть обжалованы путем подачи жалобы в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган либо непосредственно в суд по месту нахождения соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Жалоба по желанию соотечественника может быть подана им через члена совета (комиссии) соотечественников.

Статья 4. Основания для подтверждения принадлежности соотечественников к группам, предусмотренным настоящим Федеральным законом

Принадлежность соотечественника к лицам, состоявшим в гражданстве СССР, выходцам (эмигрантам) и потомкам соотечественников устанавливается на основании имеющихся у него документов или иных доказательств, подтверждающих соответственно:

гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для лиц, состоявших в гражданстве СССР;

проживание в прошлом на территории Российской государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для выходцев (эмигрантов);

родство по прямой восходящей линии с указанными выше лицами – для потомков соотечественников;

проживание за рубежом – для всех указанных в настоящей статье лиц.

Статья 5. Принципы и цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников

1. Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников является составной частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность правовых, дипломатических, социальных, экономических, информационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых Президентом Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации для претворения в жизнь принципов и целей, установленных настоящим Федеральным законом.

2. Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников основывается на признании:

неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина;

обязательности соблюдения государствами общепризнанных принципов и норм международного права при полном

соблюдении принципа невмешательства государств во внутренние дела друг друга;

взаимодействия государств в области обеспечения прав и свобод соотечественников.

Цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников заключаются в оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также с учетом законодательства иностранных государств в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права:

свободно выражать, сохранять и развивать свою самобытность, поддерживать и развивать духовный и интеллектуальный потенциал;

устанавливать и свободно поддерживать всесторонние связи между соотечественниками и связи с Российской Федерацией, получать информацию из Российской Федерации;

создавать национально-культурные автономии, общественные объединения, средства массовой информации и участвовать в их деятельности;

участвовать в работе неправительственных организаций на национальном и международном уровнях;

участвовать в развитии взаимовыгодных отношений между государством проживания и Российской Федерацией;

осуществлять свободный выбор места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию.

Статья 6. Законодательство Российской Федерации в области отношений с соотечественниками

Законодательство Российской Федерации в области отношений с соотечественниками основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и состоит из Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 7. Основы отношений с гражданами Российской Федерации, проживающими за рубежом

1. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за рубежом.

2. Граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Российской Федерации, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации при соблюдении законодательства государства проживания.

3. Граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, во время их пребывания на территории Российской Федерации пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, проживающими на территории Российской Федерации, за исключением случаев, установленных федеральным законом.

4. Лица, имеющие двойное гражданство, одно из которых – российское, не могут быть ограничены в правах и свободах и не освобождаются от обязанностей, вытекающих из гражданства Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Статья 8. Отношения с лицами, состоявшими в гражданстве СССР

1. Отношения с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, определяются историческими особенностями возникновения государств их проживания и имеют приоритетное значение для Российской Федерации.

2. Российская Федерация содействует лицам, состоявшим в гражданстве СССР, в реализации основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на гражданство и права на свободу его выбора, оказывает им помощь и поддержку на основании настоящего Федерального закона и международных договоров Российской Федерации с учетом законодательства государств их проживания.

3. Отношения с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, приобретающими в соответствии с законодательством государств, входивших в состав СССР, гражданство Российской Федерации, государства проживания, третьего государства или двойное гражданство, либо с лицами без гражданства определяются в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Отношения с выходцами (эмигрантами)

1. Российская Федерация благоприятствует сохранению выходцами (эмигрантами) связей с Российской Федерацией во всех областях и использованию возможностей, предоставляемых соотечественникам в соответствии с положениями статей 14, 15, 16, 17, 18 настоящего Федерального закона, а также выступает в их поддержку в случаях нарушения их основных прав и свобод человека и гражданина.

2. На выходцев (эмигрантов), являющихся лицами, состоявшими в гражданстве СССР, проживающих за рубежом и за пределами государств, входивших в состав СССР, распространяется действие положений статьи 8 настоящего Федерального закона.

3. Отношения между выходцами (эмигрантами) и Российской Федерацией, вытекающие из факта наличия у выходцев (эмигрантов) в прошлом подданства Российской Федерации или гражданства Российской Федерации, регулируются международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Статья 10. Отношения с потомками соотечественников

1. На потомков соотечественников, являющихся гражданами Российской Федерации или лицами, имеющими двойное гражданство, одно из которых – российское, распространяется действие статьи 7 настоящего Федерального закона.

2. Потомкам соотечественников в случае установления по основаниям, указанным в статье 4 настоящего Федерального закона, их родства по прямой восходящей линии с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, и выходцами (эмигрантами) участники (стороны) отношений Российской Федерации с соотечественниками создают условия для поддержания их интереса к Российской Федерации и связей с ней в соответствии с положениями статей 14, 15, 16, 17, 18 настоящего Федерального закона.

3. Права потомков соотечественников, которые могут вытекать из их родства с лицами, состоявшими в гражданстве СССР, и выходцами (эмигрантами), обеспечиваются в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Статья 11. Вопросы гражданства в отношениях с соотечественниками

1. В случае проживания гражданина Российской Федерации за рубежом его гражданство не прекращается.

2. Лица, проживающие за рубежом, лишенные гражданства РСФСР, Российской Федерации или утратившие его без их свободного добровольного волеизъявления, считаются восстановленными в гражданстве Российской Федерации, если они не заявят о своем нежелании признать это решение.

Подданные Российского государства, оказавшиеся за его пределами и лишенные гражданства РСФСР или утратившие его без их свободного добровольного волеизъявления, и их потомки по прямой нисходящей линии приобретают гражданство Российской Федерации в порядке регистрации.

Выходцам (эмигрантам), добровольно отказавшимся от гражданства Российской Федерации, гражданство Российской Федерации может быть предоставлено по их ходатайству в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Лицам, состоявшим в гражданстве СССР, и потомкам соотечественников по прямой нисходящей линии, являющимся гражданами иностранного государства, может быть по их ходатайству предоставлено гражданство Российской Федерации на условиях и в порядке, установленных международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Принадлежность лиц, состоявших в гражданстве СССР, выходцев (эмигрантов) или потомков соотечественников по прямой нисходящей линии к гражданству иностранного государства или отсутствие такового не являются препятствием для их обращения в государственные органы Российской Федерации, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации, о приобретении гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Гражданами Российской Федерации признаются лица, состоявшие в гражданстве СССР, и их потомки по прямой нисходящей линии, не заявившие путем свободного добровольного волеизъявления о своем желании состоять в гражданстве других государств.

5. Лицо, проживающее за рубежом, может выйти из гражданства Российской Федерации на основании своего хода-

тайства или в порядке регистрации, если данное лицо выехало на жительство в иностранное государство в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Малоимущие лица, состоявшие в гражданстве СССР, и выходцы (эмигранты) освобождаются полностью или частично от уплаты государственной пошлины при подаче заявлений и ходатайств по вопросам гражданства Российской Федерации в государственные органы Российской Федерации, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Российская Федерация способствует сокращению количества лиц без гражданства среди соотечественников на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Статья 12. Въезд в Российскую Федерацию, передвижение по территории Российской Федерации и выезд соотечественников из Российской Федерации

Порядок въезда в Российскую Федерацию, передвижения по территории Российской Федерации и выезда соотечественников из Российской Федерации устанавливается международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 13. Правовое положение соотечественников – иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации

Во время пребывания на территории Российской Федерации соотечественники, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Статья 14. Основы деятельности по реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников

1. Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников определяет Президент Российской Федерации в соответствии с

Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

2. Защита основных прав и свобод человека и гражданина применительно к соотечественникам является неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности Российской Федерации.

3. Программы сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами разрабатываются, принимаются и реализуются с учетом соблюдения тем или иным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина.

4. Дискриминация граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом, может быть основанием для пересмотра политики Российской Федерации в отношении иностранного государства, в котором такая дискриминация имеет место.

5. Несоблюдение иностранным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников является достаточным основанием для принятия органами государственной власти Российской Федерации предусмотренных нормами международного права мер по защите интересов соотечественников.

Статья 15. Поддержка соотечественников в области основных прав и свобод человека и гражданина

1. Соотечественники вправе рассчитывать на поддержку Российской Федерации:

в обеспечении своих основных свобод и гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав, предусмотренных международными пактами о правах человека;

в своих действиях, направленных против случаев дискриминации по признакам расы, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к соотечественникам, имущественного положения или любого другого обстоятельства;

в обеспечении своего права на равенство перед законом.

2. Поддержка соотечественников в области основных прав и свобод человека и гражданина осуществляется Российской Федерацией в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации с учетом законодательства иностранных государств и принадлежности соотечественников к группам, предусмотренным настоящим Федеральным законом.

Статья 16. Поддержка соотечественников в экономической и социальной областях

1. При осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации стимулируют сотрудничество российских организаций с хозяйствующими субъектами соотечественников, содействуют созданию совместных организаций, товариществ и обществ, участию соотечественников в инвестициях в российскую экономику, поощряют связи российских организаций независимо от форм собственности с иностранными предприятиями, на которых работают преимущественно соотечественники, развитие взаимовыгодной кооперации между ними в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством иностранных государств.

2. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут оказывать в социальной области поддержку социально незащищенным категориям соотечественников в зависимости от их принадлежности к группам соотечественников, предусмотренным настоящим Федеральным законом, на основании международных договоров Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Гуманитарная помощь соотечественникам, оказавшимся в чрезвычайных ситуациях, может быть представлена на условиях и в порядке, устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Статья 17. Поддержка соотечественников в области культуры, языка и образования

1. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддерживают соотечественников в деле сохранения и развития их культурного наследия и языка, являющихся неотъемлемыми элементами самобытности соотечественников, в получении ими равного доступа к образованию на всех уровнях и на родных языках и предпринимают с этой целью соответствующие действия в соответствии с международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации с учетом законодательства иностранных государств.

2. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют всестороннее сотрудничество с национально-культурными автономиями соотечественников в иностранных государствах, в которых существуют указанные автономии.

3. Соотечественникам для удовлетворения культурных, научных и информационных потребностей предоставляется возможность использовать российские центры науки и культуры в иностранных государствах.

4. В целях содействия соотечественникам в сохранении и развитии ими своего культурного наследия органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

оказывают помощь культурным центрам, культурно-просветительским организациям, библиотекам, архивам, музеям, театрам, музыкальным и хореографическим ансамблям, художественным студиям и другим профессиональным и любительским творческим коллективам соотечественников;

способствуют изучению культурного наследия соотечественников;

содействуют всем видам культурного обмена между Российской Федерацией и соотечественниками.

5. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации способствуют сохранению соотечественниками знания родных языков национальностей Российской Федерации, созданию условий для их изучения и употребления для обучения и получения информации на этих языках в соответствии с международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации с учетом законодательства иностранных государств.

6. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации способствуют получению лицами, состоявшими в гражданстве СССР, наравне с гражданами Российской Федерации среднего и высшего профессионального образования, повышению ими квалификации, в том числе в аспирантуре и докторантуре, в учебных заведениях и научно-исследовательских учреждениях в Российской Федерации.

В случае установления квоты на прием иностранных граждан на обучение и повышение квалификации за счет средств

федерального бюджета в обязательном порядке учитываются интересы соотечественников.

Российская Федерация содействует получению соотечественниками общего образования на родных языках национальностей Российской Федерации, включая изучение российской истории и российского культурного наследия.

С этой целью осуществляются меры по подготовке преподавателей, разработке при участии специалистов – соотечественников учебников, программ и учебно-методических пособий с учетом особенностей организации образовательного процесса в государствах, входивших в состав СССР, и снабжению такими учебниками, программами и пособиями соотечественников, по оказанию помощи в создании и официальном признании учебных заведений, открытии филиалов российских высших учебных заведений с обучением на родных языках, признании эквивалентности дипломов, выдаваемых этими учебными заведениями.

7. Российская Федерация в целях формирования образовательного пространства, в котором учитываются права и интересы соотечественников, проводит в отношениях с государствами, входившими в состав СССР, линию на выработку согласованной политики в сфере образования; заключает международные договоры о признании Российской Федерацией дипломов о высшем профессиональном образовании соотечественников, получивших высшее образование в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике.

Статья 18. Поддержка соотечественников в области информации

1. Российская Федерация поддерживает соотечественников в получении и распространении информации, пользовании информацией на родных языках национальностей Российской Федерации на территориях государств их проживания, создании средств информации, поддержании и развитии информационных связей между государствами их проживания, между соотечественниками и Российской Федерацией.

Органы государственной власти Российской Федерации принимают меры по распространению информации о реализации государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников и о положении соотечественников в Российской Федерации и в государствах их проживания.

2. Российская Федерация создает необходимые условия для передачи соотечественникам информации из Российской Федерации посредством телевизионного вещания и радиовещания, распространения периодических и иных печатных изданий, кинопродукции, аудио- и видеоматериалов на родных языках соотечественников путем принятия мер внутригосударственного характера и заключения международных договоров Российской Федерации.

Российская Федерация предоставляет российским средствам массовой информации, осуществляющим информирование соотечественников, финансовые и материально-технические средства для выполнения этой задачи в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Российская Федерация оказывает поддержку принадлежащим соотечественникам средствам массовой информации в соответствии с международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и законодательством государства, на территории которого функционируют эти средства массовой информации.

Статья 19. Полномочия Российской Федерации в области отношений с соотечественниками

Полномочиями Российской Федерации в области отношений с соотечественниками являются:

установление основ государственной политики Российской Федерации и деятельности по ее реализации;

принятие федеральных законов, внесение изменений в федеральные законы и контроль за их соблюдением;

принятие федеральных программ;

заключение международных договоров Российской Федерации и контроль за исполнением взятых по ним обязательств;

другие полномочия, определенные федеральными законами.

Статья 20. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками

Полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области отношений с соотечественниками являются:

участие в разработке основ государственной политики Российской Федерации и в деятельности по ее реализации, а также в разработке федеральных законов;

разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральными законами;

участие в разработке и реализации федеральных программ;

разработка, принятие и выполнение региональных (территориальных) программ.

Статья 21. Государственные управление и контроль в области отношений с соотечественниками

Государственные управление и контроль в области отношений с соотечественниками осуществляются:

на федеральном уровне – Правительством Российской Федерации и специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти;

в субъектах Российской Федерации – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 22. Обязанности государства в области отношений с соотечественниками

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны:

разрабатывать и осуществлять меры по реализации государственной политики Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом;

содействовать соотечественникам всех предусмотренных настоящим Федеральным законом групп в реализации основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в законодательстве государств их проживания или пребывания, международных договорах Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации, а также принимать меры по их защите и восстановлению;

руководствоваться настоящим Федеральным законом при решении вопросов, касающихся соотечественников.

Статья 23. Финансирование деятельности Российской Федерации в области отношений с соотечественниками

1. Финансирование деятельности Российской Федерации в области отношений с соотечественниками осуществляется за счет средств федерального бюджета. Порядок распределе-

ния и использования государственных ассигнований определяется Правительством Российской Федерации, а контроль за их использованием осуществляется Счетной палатой Российской Федерации.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и порядок использования собственных доходных средств, направляемых на финансирование их деятельности в области отношений с соотечественниками.

3. В Российской Федерации могут создаваться государственно-общественные и общественные фонды, образуемые из взносов государства, физических и юридических лиц, для финансовой и материальной поддержки соотечественников и их организаций. Органы государственной власти Российской Федерации поощряют благотворительную деятельность физических и юридических лиц Российской Федерации в области отношений с соотечественниками в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 24. Предоставление льгот и преимуществ соотечественникам и их организациям, физическим и юридическим лицам Российской Федерации, иностранным лицам и организациям, оказывающим поддержку соотечественникам

Для достижения целей государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом физическим и юридическим лицам Российской Федерации, иностранным лицам и организациям, оказывающим соотечественникам материальную и финансовую помощь и поддержку, могут быть предоставлены налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества наравне с соотечественниками и их организациями на основании законодательства Российской Федерации.

Статья 25. Государственный мониторинг в области отношений с соотечественниками

В Российской Федерации ведется государственный мониторинг в области отношений с соотечественниками, включающий в себя сбор, анализ и оценку информации о положении соотечественников, создание банка данных, прогнозирование ситуации и проведение научно-исследовательских работ.

Результаты государственного мониторинга доводятся до сведения органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других участников (сторон) отношений Российской Федерации с соотечественниками, организаций соотечественников, общественных объединений, средств массовой информации Российской Федерации и иностранных государств.

Порядок ведения государственного мониторинга в области отношений с соотечественниками устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 26. Представительство интересов соотечественников в органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации

При органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться представительные общественно-консультативные органы – советы (комиссии) соотечественников. Порядок формирования, задачи и функции советов (комиссий) соотечественников устанавливаются органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации соответственно.

Статья 27. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 1 июня

**ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ (КОНЦЕПЦИЯ)
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Основные положения (Концепция) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации закрепляют единую систему представлений о стратегических целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления, а также механизмах ее реализации.

Правовой базой Основных положений (Концепции) являются Конституция Российской Федерации, Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, регулирующие вопросы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные положения (Концепция) обеспечивают преемственность в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц при осуществлении долгосрочной программы реформирования организации местной власти на принципах самоуправления.

Основные положения (Концепция) находят свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, государственных целевых программ и других государственных нормативных правовых актов в области местного самоуправления.

**1. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**1.1. Положение местного самоуправления
в государственном устройстве страны и политической
системе общества**

Конституция Российской Федерации установила, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ, который осуществляет свою власть непосред-

ственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Власть народа (публичная власть) осуществляется в стране на уровне местного самоуправления и двух уровнях государственной власти – федеральном и субъектов Российской Федерации. Каждый из этих уровней обладает своей собственной исключительной компетенцией, вторгаться в которую органы иного уровня публичной власти не вправе.

Местное самоуправление является уровнем власти, наиболее приближенным к населению: оно обеспечивает защиту совместных интересов граждан, проживающих из проживания на определенной локальной территории, из необходимости и неизбежности взаимодействия жителей этой территории. Именно этот уровень власти является фундаментом российской системы народовластия.

Решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом служит реализации одного из ключевых прав человека и гражданина – права на достойную жизнь.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственного уровня (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого города, иного поселения, района или сельского округа. Роль выразителя местных интересов и призываю играть местное самоуправление.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется самостоятельно в пределах своих полномочий и является одной из форм осуществления народом своей власти. При этом организационная самостоятельность местного самоуправления обеспечивается тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Основа экономической самостоятельности местного самоуправления – признание и защита муниципальной собственности, в том числе собственности на землю и другие природные ресурсы. Данные конституционные положения относятся к основам конституционного строя Российской Федерации

и направлены на обеспечение политico-правовой стабильности положения местного самоуправления в системе публичной власти. Принцип самостоятельности местного самоуправления обеспечивают и конституционные положения о праве органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, а также установление местных налогов и сборов.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления, самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления), самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Конституцией Российской Федерации прямо названы важнейшие вопросы местного значения: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Причем перечень вопросов местного значения не является закрытым — его расширение предполагается в федеральном и региональном законодательстве. Конституционной нормой установлена возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Конституционной обязанностью органов местного самоуправления, как и органов государственной власти, является создание условий для осуществления права граждан на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, общедоступность образования.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантиями местного самоуправления являются права на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав

местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Особую роль играет местное самоуправление в процессе формирования гражданского общества, являясь одновременно и механизмом формирования гражданского общества, и неотъемлемой его частью. Осуществление гражданами конституционных прав на принятие общественно значимых решений позволяет наполнить идею народовластия реальным содержанием.

Местное самоуправление как элемент государственного устройства позволяет оптимизировать использование государственных ресурсов. Органы местного самоуправления способны решать вопросы местного значения в экономически эффективных формах, с учетом конкретных условий каждого отдельно взятого муниципального образования. Поэтому развитое местное самоуправление позволяет государственной власти, в соответствии с принципом субсидиарности, сконцентрироваться на решении проблем более общего порядка, способствуя повышению эффективности государственного управления.

Таким образом, поддержка местного самоуправления со стороны государства должна рассматриваться как составная часть реализации концепции государственного устройства России, ориентированной на эффективное и согласованное функционирование трех уровней публичной власти в Российской Федерации — федерального, регионального (субъектов Российской Федерации) и муниципального — в целях обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации.

1.2. Ход реформы местного самоуправления

Конституционные положения о местном самоуправлении явились результатом осмыслиения отечественного опыта организации местной власти, с учетом общих для демократических государств принципов децентрализации управления, субсидиарности, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, сформулированных в Европейской Хартии местного самоуправления.

Таким образом, с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года была создана необходимая конституционно-правовая основа для формирования и деятельности первичного уровня публичной власти, максимально приближенного к населению и перед ним ответственного, организованного в соответствии с местными условиями и традици-

ями, позволяющего эффективно решать важнейшие вопросы жизнедеятельности населения, обеспечивать реализацию коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации нормативно-правовое регулирование местного самоуправления осуществляется в Российской Федерации актами федерального законодательства, актами законодательства субъектов Российской Федерации (регионального законодательства) и нормативными правовыми актами муниципальных образований.

В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативно-правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления. В развитие конституционных норм о местном самоуправлении разработан и принят основной федеральный правовой акт, регламентирующий осуществление местного самоуправления в Российской Федерации – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также ряд федеральных законов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых отношений. Российской Федерации подписьана и ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления.

Значительная часть правового регулирования местного самоуправления должна осуществляться на региональном и муниципальном уровнях власти. В связи с этим в субъектах Российской Федерации идет широкомасштабный процесс формирования регионального законодательства по вопросам осуществления местного самоуправления.

К настоящему времени более чем в 14 тысячах муниципальных образований проведены муниципальные выборы и местное самоуправление осуществляется в формах, в основном соответствующих требованиям Конституции России и федерального законодательства. Однако в ряде субъектов Российской Федерации формирование полноценных органов местного самоуправления еще не завершено.

Важным этапом дальнейшего развития реформы стало создание в 1997 году Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации – федерального координационного центра при Президенте Российской Федерации, к компетен-

ции которого отнесена разработка государственной политики в области местного самоуправления и мер по ее реализации.

По инициативе объединений муниципальных образований при содействии Совета по местному самоуправлению в 1998 году учрежден Конгресс муниципальных образований Российской Федерации – общероссийская организация, защищающая права и представляющая интересы муниципалитетов во взаимодействии с государственной властью, а также зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами местного самоуправления.

1.3. Общие проблемы, связанные со становлением местного самоуправления

В процессе становления в Российской Федерации местного самоуправления выявился ряд общих проблем, среди которых необходимо выделить следующие:

Внутренняя несогласованность и несистемность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, вызванная тем, что ряд действующих федеральных нормативных правовых актов, в первую очередь принятых до вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации, содержит положения, не соответствующие конституционно закрепленной концепции местного самоуправления; в то же время нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законов и иных нормативных правовых актов.

Неполнота и неоднозначность законодательного регулирования вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Нормами Конституции Российской Федерации и принятых к настоящему времени нормативных правовых актов не исчерпывается необходимое правовое обеспечение организации и деятельности местного самоуправления. Серьезные трудности в практической деятельности муниципалитетов вызывает неоднозначность в понимании отдельных норм российского муниципального права.

Несоблюдение законодательства о местном самоуправлении, в том числе:

невыполнение норм муниципального права органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами, гражданами;

принятие актов регионального законодательства, противоречащих федеральному законодательству, принятие норма-

тивных актов органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отказ от нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и региональными) и органами местного самоуправления, что препятствует эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности муниципалитетов, в том числе вопроса реализации конституционной нормы о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, включающая в себя большой комплекс вопросов, которые должны быть решены как на государственном, так и на муниципальном уровне власти.

Нехватка квалифицированных муниципальных кадров, вызванная тем, что система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась.

Несовершенство системы судебной защиты местного самоуправления, в том числе – отсутствие права обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам собственной компетенции и защиты прав граждан, а также неурегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений и недостаточная работа по повышению квалификации судей в сфере муниципального права.

Деятельность государства по решению указанных проблем должна осуществляться в рамках целостной государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации, направленной на создание условий реализации конституционных полномочий местного самоуправления, социально-экономическое развитие муниципальных образований, формирование институтов гражданского общества.

2. ЦЕЛЬ, ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Целью государственной политики развития местного самоуправления является обеспечение формирования и эффективной деятельности института местного самоуправления как необходимого условия становления экономически развитого демократического государства.

Для достижения указанной цели политика государства должна быть направлена:

на реализацию конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;

на формирование условий для эффективной реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления;

на обеспечение государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Перечень задач, которые предстоит решить в рамках каждого из названных направлений государственной политики, приведен ниже.

2.1. Обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления:

а) создание условий для реализации конституционных прав граждан:

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (выборными должностными лицами местного самоуправления);

осуществлять местное самоуправление через выборные и иные органы местного самоуправления;

участвовать в решении вопросов местного значения путем прямого волеизъявления;

б) правовое определение порядка учета мнения населения при изменении границ соответствующих муниципальных образований;

в) создание эффективной системы взаимодействия муниципальной власти с населением:

вовлечение населения в принятие управленческих решений;

формирование механизмов контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения;

формирование механизмов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

2.2. Обеспечение реализации конституционных полномочий органов местного самоуправления:

а) создание условий для реализации права органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения, в том числе:

на владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, в том числе закрепление права муниципальной собственности на землю;

на установление местных налогов и сборов;

на формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов;

на осуществление охраны общественного порядка;

б) создание условий для участия органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти в обеспечении прав граждан:

на жилище;

на охрану здоровья и оказание медицинской помощи;

на обеспечение общедоступного образования в муниципальных образовательных учреждениях;

в) завершение формирования финансово-экономической базы местного самоуправления, совершенствование системы бюджетного регулирования;

г) разграничение полномочий между:

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования местного самоуправления;

органами государственной власти и органами местного самоуправления;

органами местного самоуправления в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования;

д) создание условий для беспрепятственного взаимодействия муниципалитетов, в том числе на региональном, федеральном и международном уровнях;

е) научно-методическая и организационно-методическая поддержка деятельности органов местного самоуправления;

ж) создание эффективной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров;

з) информационная поддержка местного самоуправления.

2.3. Обеспечение государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий:

а) защита прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

б) защита муниципальной собственности;

в) обеспечение административной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти;

г) обеспечение выполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, отдельными гражданами законодательства о местном самоуправлении и нормативных актов органов местного самоуправления;

д) обеспечение права местного самоуправления на судебную защиту;

е) обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

ж) обеспечение передачи материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, в случае их делегирования в законодательном порядке органам местного самоуправления;

з) формирование комплексной отрасли муниципального права, выработка стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления;

и) формирование механизмов эффективного контроля со стороны государства за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

к) проведение фундаментальных научных исследований в области теории местного самоуправления.

3. МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Государство в лице федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации располагает рядом механизмов, позволяющих осуществлять государственную политику развития местного самоуправления. К таким механизмам относятся:

правовое регулирование, создающее юридические гарантии организационной, финансовой и хозяйственной самостоятель-

ности местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

административное обеспечение, выражющееся в наделении соответствующей компетенцией и обеспечении деятельности системы государственных органов и учреждений, занимающихся вопросами местного самоуправления, в том числе в целях государственного надзора за законностью деятельности местного самоуправления и реализацией переданных в законодательном порядке отдельных государственных полномочий;

бюджетное регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия оптимизации налоговой базы муниципальных образований;

передача в муниципальную собственность объектов, находящихся в государственной собственности, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления;

методическая поддержка местного самоуправления, включающая консультирование муниципальных органов, организацию и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления и др.;

подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления, в том числе повышение деловой квалификации выборных лиц местного самоуправления; подготовка кандидатов и участников организации избирательного процесса и других процедур прямого волеизъявления населения;

информационная поддержка местного самоуправления, в том числе популяризация идей, принципов и задач местного самоуправления среди населения, информирование о ходе и проблемах реформы, о роли населения в создании системы общественного контроля за деятельность органов местного самоуправления.

Наиболее действенным механизмом реализации государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации на долгосрочную перспективу должна стать Федеральная программа поддержки развития муниципальных образований и создания условий реализации конституционных полномочий местного самоуправления, в которой предполагается комплексное использование названных механизмов.

4. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Государственная политика развития местного самоуправления реализуется на основе соблюдения следующих принципов:

единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;

комплексный подход при реализации государственной политики;

сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;

преемственность государственной политики на разных этапах реформы местного самоуправления;

системная поддержка местного самоуправления со стороны государства;

невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

контроль за реализацией государственными органами и должностными лицами государственной политики развития местного самоуправления.

* * *

Процесс реализации государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется как комплексностью, так и определенной этапностью решения поставленных задач, необходимостью определения приоритетных направлений государственной политики на соответствующем этапе ее реализации.

Успешная реализация государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, эффективное функционирование которой позволит обеспечить:

улучшение условий жизнедеятельности населения в каждом муниципальном образовании;

повышение политической стабильности в государстве;

обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими властными органами и общественного контроля за эффективностью их деятельности.



А.Я.ТОРОПИН

ПРИНЦИП ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Поскольку в разных регионах России в процессе разработки нормативной базы в области государственной службы существуют разнотечения в основных понятиях, возникает необходимость определения такой важной категории, как «профессионализм» в сфере государственной службы.

Актуализация проблемы профессионализма в любой сфере деятельности в целом обусловлена крупномасштабным разделением общественного труда. Следовательно, профессионализм становится важнейшим фактором качества продукта, произведенного коллективно, а само понятие профессионализма из узко деловой характеристики расширяется до статуса социальной категории. Разработка технологий формирования профессионализма и управления им предполагает в качестве базового звена профессиональную диагностику: «Для надлежащего осуществления деятельности управления кадров нужна прогностическая оценка их возможностей, отложенная аттестация, подтверждающая профессиональную компетентность и подготовленность госслужащих к осуществлению должностных функций»¹.

К проблеме профессионализма обращаются многие исследователи, и каждый предлагает свое определение этого понятия. Психолог Е.А.Климов, например, понимает под профессионализмом не просто некий уровень умений и знаний человека в конкретной области деятельности, а системную организацию сознания, психики человека, включающую как минимум следующие компоненты: свойства человека как

ТОРОПИН Андрей Яковлевич, аспирант кафедры государственного управления и правового обеспечения государственной службы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

целого; практис профессионализма; гносис профессионализма; информативность, знания, опыт, культура профессионала; психодинамику работника, психологические трудности профессионала; возрастно-половую принадлежность к профессии². По мнению К.К.Платонова, «профессионализм – основной вид трудовой деятельности, для осуществления которой человек должен иметь специальные знания, навыки, т.е. опыт личности»³. В.Г.Зазыкин, А.П.Чернышев определяют профессионализм как «высший стандарт профессиональной деятельности, характеризующий личностные возможности исполнителя, его свободу выбора наиболее удобных и соответствующих конкретной ситуации способов деятельности. Базу профессионализма создают высшая квалификация, мастерство и целеполагание в трудовой деятельности»⁴.

Таким образом, психолого-акмеологический подход к проблеме профессионализма предусматривает прежде всего учет структуры личности, куда включаются и мотивация, и целеполагание.

У социологов несколько иной подход к определению профессионализма. Он трактуется ими как высший уровень психофизических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях. Становление личности профессионала идет по трем основным направлениям:

1) изменение всей системы деятельности – формирование профессионального мастерства;

2) изменение личности субъекта, проявляющееся как во внешнем облике (манеры, речь, эмоциональность, формы общения), так и в складывании соответствующих элементов профессионального сознания, что в более широком плане может рассматриваться как становление профессионального мировоззрения;

3) изменение соответствующих компонентов установки субъекта по отношению к объекту деятельности, что проявляется в уровне информированности об объекте, степени осознания его значимости, интересе к объекту, в склонности и удовлетворенности от взаимодействия с ним несмотря на трудности, в реальных возможностях влияния на объект⁵.

В.К.Белолипецкий дает понятие профессиональной культуры. Профессиональная культура, по его мнению, проявляется в первую очередь в знаниях по своей профессии, доскональном постижении ее сути, в умении применять различ-

ные методы социального управления, в способности передавать свои знания, научить «неофитов» выполнять работу сознательно, творчески. Профессиональная культура раскрывается в умении предвидеть результаты своей деятельности, в ее прогнозировании, в способности отражать и выражать общенациональные интересы, видеть перспективы их развития⁶.

Новые подходы и тенденции в концепции государственной службы стали проявляться сравнительно недавно, с началом глубоких политических и социально-экономических потрясений, когда стало очевидно, что без коренной реформы государственной службы в Российской Федерации даже самые радикальные меры, программы, будут невозможны. Иными словами, необходима новая система правовых и административных отношений, одним из главных принципов которой должен выступать профессионализм.

Поэтому в последние годы различные аспекты актуальности профессионализма, равно как и других принципов государственной службы, выделяют ученые, экономисты и юристы. Отмечается, что государственной службе предстоит сложиться в законодательно установленный социальный институт профессионального чиновничества, обеспечивающий, в частности, формирование кадров, их профессиональное развитие, материальное содержание и социально-бытовое обеспечение, должностное продвижение, пребывание в отставке и т.д.⁷ Говорится об осуществлении государственной службы на профессиональной основе, о принципе внепартийности государственной службы, а также ее стабильности⁸. Большое внимание уделяется технологиям формирования управлеченческой культуры: специалист должен обладать развитой интеллектуальной потребностью, уметь совершенствовать свои интеллектуальные возможности. Такая потребность должна формироваться в особом образом организованной социальной среде – начиная с ранних этапов обучения и воспитываться в течение общеобразовательной и профессиональной подготовки специалиста по управлению. В настоящее время интеллект стал национальным ресурсом, поэтому на передовые позиции в современном мире будут выходить те страны, которые найдут возможности для максимального развития интеллекта своих специалистов и интеллектуального потенциала управления⁹.

Что касается правовой характеристики принципа профессионализма в сфере государственной службы, то здесь прежде всего необходимо обратиться к Федеральному закону «Об

основах государственной службы Российской Федерации». Анализ ст. 5 данного закона позволяет сделать вывод о том, что в ней детализируются три основных принципа государственной службы: законность (п. 1, 2, 3, 6, 7), демократизм (п. 4, 5, 9) и профессионализм (п. 8, 10, 11, 12).

Законы «О государственной службе Республики Татарстан» от 20 апреля 1994 г. и «О государственной службе Краснодарского края» от 2 апреля 1996 г. дополнены (соответственно п. 6 ст. 2 и п. 8 ст. 6) кроме вышеперечисленных принципов принципом правовой, социальной и экономической защищенности государственных служащих, что в условиях сегодняшней кадровой «чехарды» на всех уровнях власти определят хоть какую-то теоретическую возможность стабильной работы, карьеры и защиты.

В Законе «О государственной службе Республики Бурятия», принятом 12 апреля 1994 г., введены принципы представительства Республики Бурятия в федеральных органах государственной власти (п. В), равенства прав государственных служащих независимо от расы, национальности, языка, пола, социального происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, а также других обстоятельств, не связанных с их деловыми качествами (п. К); утвержден один из принципов, который должен присутствовать не только в региональных, но и в федеральном законе об основах государственной службы, – принцип необходимости искоренения бюрократизма, протекционизма и других негативных явлений в государственном аппарате.

Итак, принцип профессионализма государственной службы, на наш взгляд, должен предполагать:

а) компетентность работников, т.е. знание ими дела, наличие необходимого образования, стажа, навыков, системы повышения квалификации. Одна из основных обязанностей служащего – поддержание уровня своей квалификации;

б) систематическое, регулярное выполнение функций, операций, оформление, решение дел, стабильность служебных отношений. Это позволяет работнику яснее и глубже познавать стоящие перед ним проблемы, овладеть необходимыми методами руководства. Ощущение устойчивости психологически раскрепощает служащего и благоприятно влияет на профессиональную деятельность, взаимоотношения с людьми;

в) регулярное получение оплаты за свой труд не ниже заранее определенных размеров;

г) политическую нейтральность государственной службы¹⁰. Служащий обязан действовать в соответствии с правовыми актами, но не политическими установками; вопросы партийности не должны иметь большого значения при подборе кадров; служебное положение недопустимо использовать в интересах партий, в государственных органах нельзя создавать партийные организации;

д) лояльность государственного служащего. Независимо от партийных и иных пристрастий он должен держаться в рамках законности, служебного долга, быть корректным, внимательным к людям, ко всем, кто зависит от него, обращается к нему;

е) ответственность за неисполнение или за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, качество подготовляемых и принимаемых решений. Служащие могут нести дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность. Политические государственные служащие могут быть субъектами политической ответственности (отрешение от должности, выражение недоверия, отставка).

Важнейшим средством обеспечения профессионализма как на федеральном, так и на региональном уровне является отложенная система подбора и выдвижения кадров, номенклатура — это необходимый элемент профессиональной службы. Без цивилизованной, контролируемой, законопослушной, ответственной номенклатуры демократия как система управления невозможна¹¹.

Анализ последствий практики организационного проектирования органов государственной власти за последние годы показывает, что государственная служба как профессиональная деятельность нуждается в научно-методическом и нормативном обеспечении, которое должно включать действительно надежные механизмы привлечения профессионалов в сферу управления, так как уже давно возникла реальная востребованность профессионализма на всех уровнях управления.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Ростов н/Д., 1996. Вып. 1. С. 8–9.

² См.: Климов Е.А. Образ мира в разнотипных профессиях. М., 1995. С. 37.

³ Платонов К.К. О сущности и задачах профессиологии. М., 1970. С. 264.

⁴ Зазыкин В.Г., Чернышев А.П. Акмеологические проблемы профессионализма. М., 1993. С. 46.

⁵ См.: Социология государственной службы: Терминол. словарь-справочник. Ростов н/Д., 1996. С. 59.

⁶ Там же. С. 62.

⁷ См.: Казанцев Н.П. Регион, рынок, кадры. М., 1994. С. 48.

⁸ См.: Административное право /Под ред. Д.Н.Бахрака. М., 1994. Ч.1. С. 135, 138, 139.

⁹ См.: Иванов В.Н. Социальные технологии в современном мире. М.; Нижний Новгород, 1996. С. 68.

¹⁰ См.: Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России //Гос. и право. 1994. № 4. С. 29, 30.

¹¹ См. об этом подробно: Восленский М.М. Номенклатура. М., 1991.

Вниманию читателей предлагаются ответы министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.М.ФИЛИППОВА на вопросы «Учительской газеты» (1999. 25 мая).



ЖЕЛЕЗНЫЙ ЗАКОН ДЛЯ ВЕДОМСТВА, КОТОРОЕ СНОВА СТАЛО МИНИСТЕРСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ

— Довольны ли вы тем, что удалось сделать за те несколько месяцев, что занимаете свой пост?

— Я не могу быть доволен всем и полностью — характер не тот. Откровенно говоря, не доволен. Когда начинали, то мне казалось, что решение некоторых вопросов затягивается совершенно напрасно, все можно сделать куда быстрее. Но, с другой стороны, общество устало от реформ и нововведений, да и ситуация в образовании такова, что за восемь месяцев просто невозможно успеть все, что хотелось бы.

Осенью, когда я пришел в министерство, мы тут же определили, каких нормативных документов недостает, что нужно издать в первую очередь. Составили и разослали по регионам план работы министерства на октябрь 1998 — июнь 1999 гг. Я постоянно слежу за ходом его реализации, несколько начальников управлений уже получили взыскания за невыполнение отдельных пунктов. За эти месяцы были написаны сотни инструкций и документов, которых не хватало для нормального функционирования системы образования. Но все это невидимая работа. Я буду счастлив только тогда, когда на моем столе будут лежать одобренные и утвержденные концепции, доктрины и проекты развития системы.

— В одном из интервью вы сказали, что считаете себя силовым министром...

— Мне был задан вопрос — утверждение, и я не стал спорить с журналистом. Более того, я искренне считаю, что государству легче влиять на людей через образование, а не через армию или милицию. Это даже цифры подтверждают: ежедневно в учреждения системы образования приходят учиться и работать 39,4 миллиона человек — 30 процентов всех россиян.

— Вы много ездите по стране, сложился ли у вас свой собственный рейтинг региональных систем образования?

— Как это ни парадоксально, уровень образования не зависит от материального благосостояния региона. Во многих областях благодаря их отдаленности от центра сохранились прекрасные традиции советской эпохи, которые мы, поспешив, погубили или растеряли. При этом накоплен такой колossalный опыт «выживания», который ни прессы, ни министерство почему-то особо не пропагандируют.

Так, в Тюменской области школы финансируются напрямую, нет никаких централизованных районных бухгалтерий. Каждое учебное заведение имеет свой счет, на который губернатор направляет причитающиеся ему средства. Но почему тюменская школа поняла всю выгоду подобной системы, а другие области, может, даже и не знают о таком порядке?

В Новгородской области блестяще решен вопрос с учебниками. 30 процентов — ребята из малообеспеченных семей — получают книги бесплатно, остальные платят, но если в конце года отдают книги в библиотеки, то часть стоимости им возвращают.

Для меня было новостью, что в депрессивном Алтайском крае за прошлый год построили 18 школ. Это удивительно, потому что иногда даже в более благополучных субъектах Федерации уделяют этому меньше внимания.

В Орловской области, где я недавно побывал, сохранены пионерские организации. Собственными глазами видел, как дети, которых на добровольной основе принимают в пионеры в Музее истории обороны города, искренне плачут. В Чувашии по-другому: там вместо пионерских организаций в школах созданы «ресpubлики». Вообще это очень тонкая тема: как воспитывать детей? Иногда в одной семье у мамы и папы разные взгляды, не говоря уже в масштабах всей страны. Поэтому даже нельзя, например, четко обозначить, как называть детей, участвующих в школьных организациях. Если пионерами — будешь бит правыми, бой-скаутами — слева еще больше получишь.

Все регионы настолько разные, что говорить о том, какой лучше, а какой хуже, — нельзя. Надо просто учиться друг у друга.

— Изменилось ли что-нибудь в системе взаимоотношений на уровне центр-субъект Федерации? На местах часто жалуются, что Министерство образования все-таки мало уделяет внимание регионам, и бывает так, что не к кому обратиться с какой-то проблемой.

— С регионами нужно работать не в порядке руководства или согласования указаний, а в порядке выработки государ-

ственной политики и ее согласования со всеми заинтересованными сторонами. Кстати, региональной политике было посвящено расширенное совещание всех руководителей органов управления образованием субъектов Федерации, на котором мы договаривались о разграничении компетенции на всех уровнях управления. Концепция была представлена, как водится, раскритикована, правда, конструктивно, и в конце января мы на совете руководителей доработанный вариант программы мер по ее реализации приняли. Тогда же возникла идея провести шесть зональных совещаний работников образования всех уровней — в Петрозаводске, Хабаровске, Барнауле, Волгограде, Ставрополе и Орле.

Я подписал приказ, что к 1 июня на основе всех проведенных в регионах встреч, принятых решений и протоколов все управление министерства разработали план работы на 1999–2000 гг. До 15 июня мы этот план должны направить для обсуждения во все субъекты Федерации, чтобы в начале сентября с учетом всех замечаний его принять. Вот тогда это будет самый железный закон для министерства, который будет контролироваться по каждому отделу.

Российская Федерация — это, конечно, уже не та федерация, которая была прежде. Регионы теперь имеют колоссальную автономию. Сергей Степашин в очередной раз на заседании правительства подчеркивал, что разрушена вертикаль управления в масштабах страны и что ее надо укреплять. Очень рад, что новый премьер-министр поддержал меня, когда я докладывал правительству по вопросу о зарплатной плате учителям, аккуратно затронув проблему выделяемых нами трансфертов субъектам Федерации и контроля за их распределением. Он поддержал меня в предложении вернуться к равномерному распределению денежных средств, обратив внимание на негативные последствия муниципализации школы.

— Огромное количество звонков на «горячей линии» было посвящено пенсии по выслуге лет...

— Давайте разберемся. Сегодня пенсии за выслугу лет уже не выплачиваются — это первое. Второе — речь идет о том, чтобы восстановить пенсии решением правительства. Третье — такой документ уже готов, направлен в правительство. И, наконец, вообще в связи с пенсионной реформой само понятие пенсии по выслуге лет уходит в прошлое, как во всем мире. Министерство труда настаивает, чтобы подобные выплаты назывались иначе. Надбавкой, премией за стаж. Пенсия, считают в Минтруде, — совершенно другое.

От названия многое зависит. Если не пенсия, это уже фонд оплаты труда, соцстрах. В противном случае мы забираем деньги из пенсионного фонда у настоящих пенсионеров. Мы пошли Министерству труда в этом вопросе навстречу, но добились расширения списка тех, кто имеет право на доплату за выслугу лет, — методисты, работники дополнительного образования. Пока еще не все попали в этот заветный документ, но я надеюсь, что у нас есть еще один мощный рычаг объективности и справедливости — вице-премьер Валентина Ивановна Матвиенко.

— Значительная часть звонков была от родителей. Всех волнует 12-летка...

— Мы столько многое уже говорили об этой проблеме! Сейчас я стал получать письма из ряда субъектов Федерации, в которых говорится, что у них 12-летка через год-два в экспериментальном порядке будет введена. Ленинградская, Новосибирская, Орловская области и другие стали просить перевести их первыми на такую систему. Для меня это неожиданность. Правительство и Госдума, у которой на носу выборы, не хотели резких изменений. Поэтому, видимо, придется ждать июня 2000 г., хотя решение уже перезревает.

— Вопрос от наших читателей: «Будут ли давать поступившим в вузы беспроцентный кредит на обучение?».

— Я уже говорил в своей колонке, что в грядущем веке в вузы и техникумы можно будет поступить практически без экзаменов. Мы придем к этому из-за резкого спада рождаемости. Сейчас же во втором квартале 1999 г. министерство планирует рассмотреть вариант кредитования в системе образования.

Есть Закон об ипотеке, когда ты берешь кредит на строительство дома и постепенно его выплачиваешь. Если это сейчас становится нормальным в сознании общества, то теперь будет легче решать вопрос о кредите в области образования. Правда, в условиях инфляции Министерство финансов наверняка будет категорически против.

— Наши читатели волнуются: вступил ли в силу приказ об отмене предварительных экзаменов в вузы после окончания платных курсов?

— С одной стороны, мы подтвердили положение 500-го приказа, подписанного Владимиром Кинелевым в феврале прошлого года, о том, что в качестве вступительных экзаменов в вузы нельзя засчитывать выпускные экзамены на платных курсах. И одновременно предложили новый механизм — олимпиады. Причем на олимпиаду должны быть

допущены любые школьники, а не только те, которые участвуют на курсах. А чтобы их допустили, мы установили правило: по результатам олимпиады зачислять не более 10 процентов участников. И тогда вузы вынуждены будут привлекать ребят со стороны.

Сейчас прокуратура предлагает отменить так называемый целевой прием в высшие учебные заведения. Если московский школьник сдал экзамены на пятерки, а сельский — на тройки, почему мы должны принимать его? И формально по Конституции прокуратура права. Но тогда в селе не будет агрономов, учителей, медиков. Поэтому в интересах дела мы договорились о сохранении целевого приема.

— Очень большой вопрос для учителей — аттестация.

— Сейчас многие предлагают вообще аттестацию отменить. Проработал пять лет — получи надбавку. Но пока большинство директоров школ, с которыми я встречался в регионах, склоняются к тому, что аттестацию надо все-таки сохранить, она стимулирует рост учителя. Как ее сделать менее формализованной, это другое дело.

На данном этапе действует временное положение об аттестации. В условиях нехватки зарплаты лишний раз будировать сообщество учителей введением окончательного положения было бы неправильно. Давайте наработаем опыт.

— Эдуард Днепров считает, что многие проблемы, с которыми сейчас сталкивается система образования, возникают оттого, что некоторое время назад были объединены два ведомства, курирующих высшую и среднюю школу.

— Зональные совещания и семинары, которые мы провели, показали необходимость объединения этих уровней образования. Если мы сейчас этого не сделаем, наши дети будут по-прежнему поступать в вузы только через репетиторов и платные курсы.

Чтобы окончательно снять этот вопрос, могу вас порадовать: только что я в вашем присутствии завизировал уникальный документ, согласованный с руководством правительства. В новой структуре правительства наше ведомство будет называться Министерством образования Российской Федерации.

— Когда вы в последний раз были в сельской школе?

— Это было 15 апреля 1999 г. — в мой день рождения — во время зонального совещания в Волгограде. Беспаловский совхоз. Малокомплектная школа — 80 человек. В этом году в первом классе учатся 14 детей, в следующем будет только

10, потом — 8 и так далее. Спад рождаемости — это первая проблема.

Вторая — в школе нет ни одного компьютера. Физприборы все сломаны. Нет химреактивов. И это при том, что в области есть прекрасный химкомбинат. Пока не приехало начальство, они не могли решить эту проблему.

Третья проблема — питание детей. Население деревни делится на три категории. Первая — те, кто работает в совхозе, и совхоз им помогает. Вторая категория — фермеры, которые сами имеют возможность покормить своих детей дома, да еще в школу дать им котомку с едой. А третья категория — безработные. Они и налоги не платят, и совхозу от них никакой пользы. И совхоз говорит — с какой стати я должен заботиться об их детях? Это ненормальная ситуация. По Закону «Об образовании», мы должны кормить всех детей.

В мае-июне мы вынесем на расширенную коллегию министерства программу по сельской школе, где постараемся предусмотреть какие-то новые экономические механизмы, нормативы.

— В 1997 г. Министерство образования РФ под давлением общественности приостановило внедрение программы по половому воспитанию, которую предлагала Российская ассоциация планирования семьи. Правомерна ли ее деятельность в школах? Спрашивают по электронной почте педагоги Йошкар-Олы.

— Заниматься половым воспитанием надо все равно. Другое дело, что воспитание охватывает много аспектов — физическое, половое, художественное, духовное и т.д. Есть такое понятие, как «воспитание здорового образа жизни», и оно более широкое, чем понятие «половое воспитание». И когда я ездил в регионы и ставил вопрос именно в таком ключе — давайте работать с детьми в области полового воспитания в рамках здорового образа жизни, — возражений не было.

Этим, конечно же, не должна заниматься какая-то полузакрытая, полувоенная ассоциация. Вопрос надо решать гласно, обсуждать на коллегии, утверждать программу.

— Довольны ли вы сотрудничеством с нашей газетой?

— Конечно. В регионах, куда я приезжаю, многие меня узнают по фотографии из колонки «Говорят, что...». Отмечают, что материалы рубрики помогают им сверять часы с министерством.

Кому и зачем нужны «игры» вокруг школы? Где кончается власть государства? Куда смотрит Министерство образования? Ответы на эти и другие вопросы можно найти в выступлении В. ЯКОВЛЕВА, председателя ЦК профсоюза работников образования и науки Российской Федерации, опубликованном в еженедельном приложении (1999. № 21) к газете «Первое сентября».



БЕРМУДСКИЙ ТРЕУГОЛЬНИК В РОССИЙСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

Все последние годы социальную сферу не лечили, а давали ей обезболивающее. Диагноз болезни — сложный. Кризис экономики — не единственная причина сложившейся ситуации. Просто все — правительство, Дума, субъекты Федерации — старались не замечать, что большинство органов местного самоуправления не в состоянии финансировать расходы социальной сферы. Школы, больницы, библиотеки практически лишились защиты государства и его поддержки.

Мы приходили в правительство и говорили: помогите школе, а нам отвечали: мы за школу не в ответе. Стали приходить к губернаторам, а они говорят: мы не отвечаем за школы. А местное самоуправление говорит: мы отвечаем, но у нас нет денег... Заколдованный треугольник. Школа попала в зону, которая не входит в систему государственной власти.

Посмотрите в Конституцию. Там записано, что вся школа находится в системе государственной власти. Существование муниципальной школы, в принципе, не противоречит 132-й статье Конституции, по которой государство может передавать часть своих полномочий на местный уровень. Но эта передача должна быть зафиксирована в форме законодательной ответственности, с государственным контролем и, естественно, с государственной финансовой помощью.

А пока сторонникам сплошной муниципализации приходится ответить на несколько вопросов: способно ли сегодня местное самоуправление обеспечить реализацию взятых на себя полномочий? Имеет ли оно для этого достаточные финансовые и законодательные основы? И если нет, то откуда намерено получить дополнительные финансы в условиях катастрофического кризиса?

Вместо ответа на эти прямые вопросы мы уже слышим в свой адрес обвинения в том, что наши предложения вернуть школу государству разрушат главное демократическое за-воевание — местное самоуправление, непосредственно выражющее интересы граждан, народную власть.

Наша позиция ничего общего с подобными обвинениями не имеет. Она предельно ясна: **должен быть не контроль за школой со стороны государства, а ответственность государства за положение системы образования.**

Еще Дмитрий Иванович Менделеев писал: «По моему мнению, все высшее образование должно быть возложено на попечение центрального правительства, а начальное, т.е. общеноародное и начально-профессиональное, должно быть в руках местных земств и городов. Среднее же образование должно быть ведено, по моему мнению, отчасти, даже преимущественно под влиянием правительства, но также и с непременным участием местных жителей. В среднем образовании участие правительства особенно необходимо, потому что в своем существе среднее образование, как я старался выше выразить, по моему мнению, есть только подготовка к высшему образованию и составляет подобие того, что было когда-то при Московском университете в виде подготовительного пансиона. Участие же местных жителей в организации течения дел в средних учебных заведениях надобно уже по той причине, что ученики этих заведений прежде всего суть еще члены семей, в которых они получают все первое свое направление. Центральное управление всем просвещением, или Министерство народного просвещения, прежде и более всего должно, по моему мнению, заботиться о двух или трех сторонах дела, а именно об усовершенствовании уставов всяких учебных заведений, о профессорах и учителях, обучающих юношество, и об усовершенствовании учеников и книг для начального чтения, особенно для начальных и средних учебных заведений. Ни для одной из этих целей, по моему мнению, нет большой надобности в учреждении отдельных учебных округов, так как при помощи разъезжающих по стране инспекторов учебных заведений может быть достигнута вся та мера единобразия, которую здесь можно требовать и которая, по мне, преимущественно сводится к тому, чтобы русский язык, уставы заведений и русские законы в их главнейших основаниях были соблюдаены во всех краях России».

Как видим, забота о едином образовательном пространстве России, о гарантиях государства в формировании такого пространства — тема не новая, над ней размышляли и прежде лучшие наши умы. И никто их в корысти не подозревал, в ограничении земских прав и свобод не обвинял. А видели в их предложениях только желание организовать дело образования наилучшим для отечества образом. Мы убеждены, что **образование — это одна из крепких структур, которая может сохранить единство государства.** Если не сможем сохранить единое образовательное пространство, то распад России неизбежен.

Хотел бы отметить, что депутаты Госдумы РФ поняли: в сложившейся ситуации органы местного самоуправления неправомочны (в силу несовершенства и нестыковки законов) и экономически не способны (в результате общего кризиса) выполнять переданные им функции. Дума приняла в первом чтении проект Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в РФ».

Но этот закон, если и будет принят, — закон рамочный и потребует разработки и принятия законов о наделении органов местного самоуправления конкретными государственными полномочиями в области образования, здравоохранения. Очень мала вероятность, что эта работа может быть проведена в течение года-полутора.

Возможно, наши предложения не идеальны, может быть, есть и другие пути, но ждать и бездействовать еще 2–3 года нельзя. Потому что число муниципальных образований — доноров весьма незначительно. Во многих регионах, особенно на селе, местные власти и свою администрацию содержать не могут, они сами существуют за счет средств, которые получают из областных бюджетов на образование, здравоохранение, культуру. Факт, что сегодня от 60 до 90 процентов расходов на заработную плату работникам бюджетной сферы финансируются из бюджетов субъектов РФ.

Анализ законодательства показал и еще одну коллизию: при передаче системы просвещения органам местного самоуправления законодательство предусмотрело эту передачу только для **основного общего образования**. Что касается **среднего полного общего образования**, то его передача не оговаривается ни в Законе «Об образовании», ни в законах о местном самоуправлении.

Благодаря настойчивости В.И.Матвиенко сегодня известен практически каждый рубль, направляемый из федерального бюджета в территории. Но использование собственных средств регионов и муниципальных образований: сколько их собрали, куда и на что направили — остается тайной за семью печатями.

Мы получаем много писем от учителей, присылают статьи из местной печати, из которых видно, что беспредел, бесконтрольность в расходовании средств продолжаются. Вот один из примеров: губернатор Свердловской области Э.Россель решил быть ближе к народу и создал в районах и городах (а их — 68) свои общественные приемные, чтобы, как он пишет в своем обращении: «Каждый житель мог обратиться ко мне лично в целях помочи ближнему, поддержки лучших, во имя достойной жизни наших детей».

А вот в справке депутата, нашей учительницы, освещена другая сторона этого решения: «На содержание общественной приемной в бюджете нашего муниципального образования, не областного, а муниципального! — запланирована сумма более 40 тыс. руб. Чтобы выплатить месячную заработную плату учителям нашей школы, нужно около 40 тыс. руб., но мы ее не получаем несколько месяцев. Правда, Россель обещает погасить долги бюджетникам к 1 августа — намечены его выборы».

Или пример, который приводят учителя Красноуфимского района этой же области: из областного бюджета выделили средства на выплату зарплаты бюджетникам, но им почти ничего не выплатили — деньги пошли на повышение зарплаты работников администрации и ремонт здания муниципалитета.

К сожалению, аналогичных примеров много. Мы провели анализ по территориям, и оказалось, что сельские администрации выплачивают на протяжении года от 0,1 до 1,5 месячного фонда оплаты труда, города дотягивают до 4 месячных фондов. Все остальное — за счет центра. (Это, конечно, не касается городов-доноров, — но и там ситуация не всегда устойчивая, поскольку финансовая основа их существования постоянно меняется).

Мы не раз предлагали четко зафиксировать сумму долга работникам образования, чтобы каждый знал — вот долг по заработной плате, а вот текущие выплаты зарплаты. Учителя на встречах не могут назвать сумму долга перед ними — они запутались в регулярных незначительных авансовых

выплатах, тем более зачастую авансы выдавали продуктами, товарами по ценам, которые им неизвестны.

Финансовым чиновникам на местах выгодно все запутать, да и Минфин РФ оказывает «медвежью услугу», когда берет сумму допущенных долгов по заработной плате в регионах и делит ее на величину месячного фонда оплаты труда всех бюджетников, в том числе и тех, кто регулярно получает зарплату и перед которыми долга нет. Больше того — нам не раз предлагали сделать тарифную сетку рекомендательной. То есть растянуть ее по регионам: богатый — плати своим учителям хорошо, бедный — вообще можешь не платить. С этим профсоюзы не согласятся никогда.

Мы подсчитали: только централизация средств на оплату труда в бюджетах субъектов РФ и контроль за расходами сохранит в образовании минимум 20–30 процентов средств, которые сегодня исчезают по пути от субъектов Федерации до местного самоуправления.

Посмотрите: сколько политиков строит сегодня свою карьеру на использовании учительского имени! К сожалению, есть немало политиков и чиновников, которым в условиях политической борьбы даже выгодно поддерживать нестабильность с выплатой зарплаты учителям.

Посмотрите, сколько министров образования у нас поменялось за последние годы! Эта чехарда во многом способствовала недосмотру за состоянием правового пространства. Ведь почти все законодательные акты согласуются с министерствами. Если мы опять поменяем министра, это будет очередной удар по образованию.

Сегодня, на наш взгляд, нет достаточной четкости в работе министерства по координации деятельности субъектов РФ в вопросах кадровой политики по общеобразовательным и другим учреждениям для детей, по обеспечению контроля за проведением аттестации педагогических кадров этих учреждений и устранению недостатков в ее проведении, имеющихся в территориях.

Учителя возмущены тем, что в условиях их бедственного положения и отсутствия необходимых условий для реализации образовательных программ им приходится для сохранения хотя бы имеющегося уровня оплаты труда вновь обращаться в аттестационные комиссии за подтверждением квалификационных категорий. Есть проблемы и с реализацией Положения о порядке замещения должностей научно-педагогического состава вузов.

Минобразованию РФ необходимо, на мой взгляд, срочно провести работу по приведению территориальных положений об аттестации в соответствие с Типовым положением об аттестации педагогических и руководящих работников общеобразовательных учреждений и другими нормативными правовыми актами, а также по приведению Положения о порядке замещения должностей научно-педагогического состава вузов в соответствие с Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Посмотрите: сегодняшняя ситуация еще раз подтверждает необходимость создания в Управлении экономики структурного подразделения, которое могло бы координировать деятельность субъектов РФ по всем направлениям экономики общеобразовательных и других учреждений для детей, а также заниматься проработкой проблем регулирования межбюджетных отношений в отрасли.

Недостаточно, на наш взгляд, уделяется внимания анализу законопроектов, вносимых Правительством РФ в Госдуму РФ и направляемых им предварительно на согласование в министерства и ведомства. В результате сегодня можно привести значительное число предлагаемых законодательных актов, которые в случае их принятия могут ухудшить положение учреждений образования, учителей, преподавателей.

Министерству надо активнее влиять на Правительство, чтобы добиться погашения долгов по зарплате, выполнения закона о ее повышении. На Госдуму — чтобы скорее был принят закон о государственных минимальных социальных стандартах. Нам кажется, что этот закон мог бы стать основой для разработки и нормативного финансирования и, кроме того, основой подходов при выделении субвенций из федерального бюджета для поддержки субъектов Федерации.

Другая проблема в законодательстве — коллизии во взаимоотношениях **«работодатель — собственник — учредитель»** в системе образования. Это просто какой-то Бермудский треугольник, который включает в себя в разной степени все, о чем говорилось выше. Но ключа к его разгадке как не было, так и нет: закон пока определил эти связи только для производственной сферы.

А бюджетная сфера имеет свою специфику. Надо было еще при разработке Закона «Об образовании» учесть и четко определить: что такое работодатель, учредитель и собственник в нашей системе, прописать механизм их взаимоотноше-

ний. Иначе наше образование так и останется территорией, где законы и власть государства действуют не во всей своей полноте.

Хорошо бы свою ситуацию в системе образования понять не только в рамках политических интересов дня, но и в ключе национальной перспективы, если мы о ней действительно думаем и заботимся.

Почему мы так настойчиво говорим о восстановлении государственного контроля за реализацией органами местного самоуправления полномочий в области образования?

Потому что нет процедуры передачи отдельных полномочий государственной власти на муниципальный уровень. Нет контроля за соблюдением конституционных норм получения гражданами образования. Не определены полномочия и ответственность каждого уровня власти в области образования. Не обеспечена своевременная оплата труда работникам образования. Продолжается практика безадресных трансфертов, вместо того чтобы перейти к целевым субвенциям, как того требует закон.

Вот чего профсоюз и добивается на федеральном уровне.

Мы вовсе не ставим вопрос о мерах в отношении прав органов местного самоуправления (как то: полностью отобрать у них учреждения образования и лишить их права на учредительство муниципальных учреждений образования). Напротив, реальный путь к укреплению местного самоуправления мы видим в надлежащем обеспечении его финансовой и организационной основы.

Главный вопрос в центре нашего внимания – это **статус школы**. Под чьей ответственностью – государства или муниципального образования – она должна находиться. Вопрос об обеспечении своевременной и полной выплаты заработной платы работникам образования хотя и является важнейшим для профсоюза, однако в контексте поставленной нами **проблемы обеспечения конституционных гарантий реализации права на образование** не является определяющим.

Нас тревожит, что даже на перспективу не просматривается реализация основополагающего принципа государственной политики в области образования – формирование единого федерального образовательного пространства и его обеспечения, в том числе на основе государственных образовательных стандартов. Если отказаться от такой перспективы, тогда нужно честно признать: в России не может быть единого образовательного пространства и конституционные га-

рантии в области образования являются только рекомендациями.

Специалистами ЦК профсоюза проработаны конкретные предложения, мы готовы их обсуждать. Вот наша позиция:

Первое. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть ответственны за реализацию права граждан на получение начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Второе. Органы государственной власти субъектов РФ должны быть соучредителями общеобразовательных учреждений, переданных ранее в ведение органов местного самоуправления. Для их финансирования учредители могут объединять на договорной основе средства своих бюджетов, направляемые на эти цели.

Третье. Правительство РФ должно разработать временные нормативы финансирования общеобразовательных учреждений и предусмотреть в проекте Федерального закона о бюджете на очередной год выделение субъектам РФ субвенций на обеспечение финансирования общеобразовательных учреждений в соответствии с временными нормативами.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 12 апреля 1999 г. № 71-ФЗ
г. Москва

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ
В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О СОХРАНЕНИИ
СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ
И МОРАТОРИИ НА ИХ ПРИВАТИЗАЦИЮ»**

Принят Государственной Думой 17 марта 1999 г.

Статья 1. Внести в Федеральный закон «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1922) следующие изменения и дополнения:

1. В статье 1:

в абзаце первом слова «сроком на три года» исключить; дополнить статью абзацем пятым следующего содержания: «учебно-опытные, учебно-производственные хозяйства и другие научные, проектные, производственные предприятия, учреждения и организации, ведущие научные исследования и обеспечивающие функционирование и развитие образования.».

2. Статью 2 после слов «образовательного учреждения» дополнить словами «, оформленного решением общего собрания (конференции), которое в обязательном порядке доводится до сведения федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные образовательные учреждения, соответствующих исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, соответствующих органов местного самоуправления муниципальных образований, палат Федерального Собрания Российской Федерации, соответствующих законодательных (представительных) органов субъекта Российской Федерации, а также представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых находятся такие образовательные учреждения.».

3. В статье 3 слово «представительных» заменить словами «законодательных (представительных)».

4. Статью 4 изложить в следующей редакции:

«**Статья 4.** Установить, что ликвидация образовательного учреждения, учредителем которого является федеральный орган государственной власти, и (или) орган государ-

ственной власти субъекта Российской Федерации, и (или) орган местного самоуправления, может быть осуществлена только с согласия соответствующего органа законодательной (представительной) власти или представительного органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находится образовательное учреждение. Органы законодательной (представительной) власти вправе делегировать указанные полномочия комитетам (комиссиям), в ведении которых находятся вопросы образования.».

5. Дополнить новой статьей 5 и статьей 6 следующего содержания:

«**Статья 5.** Установить, что условия ликвидации, реорганизации и (или) изменения статуса государственного, муниципального образовательного учреждения, и (или) изменения состава его учредителей должны быть определены договором между учредителем и данным образовательным учреждением.

Статья 6. Государственные образовательные учреждения, внесенные в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, являются исключительно федеральной собственностью. Изменение формы собственности указанных образовательных учреждений не допускается.».

6. Статью 5 считать статьей 7.

Статья 2. Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 3. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 14 апр.

Министерство общего и профессионального образования
Российской Федерации
Российский союз ректоров
РЕШЕНИЕ
от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ТИПОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ
О СОВЕТЕ РЕКТОРОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В целях координации деятельности высших учебных заведений, развития их интеграции и устранения дублирования в подготовке специалистов с высшим образованием Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации и Российский союз ректоров **решило:**

1. Утвердить прилагаемое Типовое положение о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации.

2. Председателям советов ректоров высших учебных заведений разработать и утвердить на совете положения о совете ректоров.

3. Типовое положение о совете ректоров высших учебных заведений Российской Федерации, утвержденное Постановлением Госкомвуза России и Российского союза ректоров от 13 июля 1993 г. № 19/12, признать утратившим силу.

Министр общего и профессионального
образования Российской Федерации
В. ФИЛИППОВ

Президент
Российского союза ректоров
В. САДОВНИЧИЙ

УТВЕРЖДЕНО
Решение Минобразования России
и Российского союза ректоров
от 10 ноября 1998 г. № 2803/50-28

**ТИПОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
О СОВЕТЕ РЕКТОРОВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Советы ректоров высших учебных заведений Российской Федерации (далее – советы ректоров) республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга (далее – регион) являются государственно-общественными органами управления высшим и послевузовским профессиональным образованием в Российской Федерации и одновременно отделениями Российского союза ректоров.

2. Советы ректоров создаются в целях координации деятельности учебных заведений по вопросам развития высшего и послевузовского профессионального образования, обобщения и распространения положительного опыта по организации учебного процесса, научной работы, повышения квалификации научно-педагогических кадров и других работников, совершенствования системы непрерывного образования в регионе, а также социальной поддержки и защиты членов вузовских коллективов, усиления воздействия высшей школы на социально-экономическое и культурное развитие регионов.

3. Основными направлениями деятельности советов ректоров являются:

выработка рекомендаций для определения общих подходов и политики в высшем образовании, направленных на дальнейшее совершенствование учебного процесса, развития науки и улучшения материально-технической базы высшей школы;

разработка мер по реализации высшими учебными заведениями региона законов Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Минобразования России в области высшего и послевузовского профессионального образования;

разработка предложений по развитию высшего и послевузовского профессионального образования с учетом экономики культуры, наличия трудовых ресурсов и рационального

размещения учебных заведений, специальностей и направлений в высших учебных заведениях региона;

координация региональных комплексных научных программ, содействие использованию их результатов в производственной и социальной сферах региона, развитию научной работы студентов;

организация конференций, семинаров и других учебно-научно-методических мероприятий по вопросам высшего, послевузовского профессионального образования и науки с целью повышения квалификации научно-педагогических и других работников высших учебных заведений региона;

участие в лицензировании и аттестации высших учебных заведений и учреждений дополнительного профессионального образования по поручению Минобрзования России;

содействие академической мобильности студентов и научно-педагогических работников, развитие интеграции высших учебных заведений и научных учреждений в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов и научных исследований;

укрепление связей вузов региона с коммерческими и некоммерческими организациями по вопросам практической подготовки студентов, обеспечения занятости выпускников вузов;

координация деятельности вузов по профессиональной ориентации и работе с талантливой молодежью;

разработка мер и предложений по развитию вузов, улучшению социального положения студентов, аспирантов, докторантов, слушателей, преподавателей и других работников вузов;

координация деятельности высших учебных заведений по развитию и укреплению материальной базы, объектов питания, спорта, здравоохранения, культуры;

содействие укреплению и развитию прямых международных связей высших учебных заведений;

проведение экспертизы проектов нормативных актов, касающихся вопросов высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования по поручению Минобрзования России и Российского союза ректоров;

согласование списков кандидатов на получение стипендий Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации между вузами региона;

координация деятельности высших учебных заведений по распространению знаний среди населения;

взаимодействие с Российской академией наук, отраслевыми академиями, ассоциациями высших учебных заведений, профессиональными союзами, фондами и др.;

реализация и защита гражданских, социально-экономических, профессиональных прав и свобод членов Российского союза ректоров и других работников высшей школы;

содействие повышению социального статуса ректоров и других категорий руководящих работников высших учебных заведений;

оказание консультационных и информационных услуг предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам по вопросам деятельности высшей школы.

4. Советы ректоров в своей деятельности руководствуются законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом Российского союза ректоров, настоящим Типовым положением и собственным положением.

Положение определяет направление работы совета ректоров, его полномочия и структуру.

5. Совет ректоров создается (ликвидируется) совместным решением Минобрзования России и Российского союза ректоров на территории субъекта Федерации, как правило, при наличии не менее трех высших учебных заведений.

Ректоры высших учебных заведений, которые расположены на территории субъекта Федерации с меньшим количеством вузов, включаются в состав совета ректоров ближайшей территории или организуют объединенный совет.

6. В состав совета ректоров по должности входят ректоры государственных высших учебных заведений региона независимо от ведомственной принадлежности, ректоры аккредитованных негосударственных высших учебных заведений, а также ректоры аккредитованных учреждений дополнительного профессионального образования, председатели советов директоров средних профессиональных учебных заведений, представители местных органов власти и директора аккредитованных филиалов высших учебных заведений.

Для более полного и всестороннего обсуждения проблемы подготовки специалистов с высшим образованием в состав совета ректоров могут быть включены руководящие работники коммерческих и некоммерческих организаций и представители общественных организаций в порядке, определяемом положением о данном совете ректоров.

Положение о совете ректоров, согласованное с органами исполнительной власти субъекта Федерации, Минобрзова-

нием России и Российским союзом ректоров, утверждается на заседании совета ректоров.

7. Решение совета ректоров принимается простым большинством голосов присутствующих. Заседание совета право-мочно, если в нем принимают участие не менее 2/3 членов совета.

8. Работой совета ректоров руководит председатель, а в его отсутствие — заместитель, избираемые из числа ректоров государственных вузов. Председатель совета и его заместители избираются на заседании совета ректоров квалифицированным большинством (не менее 2/3 состава) сроком до 5 лет.

В месячный срок совет ректоров представляет на утверждение в Минобразование России и Российский союз ректоров председателя и заместителя председателя совета ректоров.

9. Для выполнения возложенных на совет ректоров задач он может создавать рабочие органы: президиум совета, комиссии по основным направлениям деятельности, научно-методические советы преподавателей однородных и родственных кафедр и др. Их состав, функции и порядок деятельности определяются советом ректоров.

10. Деятельность совета ректоров обеспечивается высшими учебными заведениями региона.

Для обеспечения работы совета ректоров государственные и местные органы управления образованием могут выделять высшим учебным заведениям необходимые материальные и финансовые ресурсы.

11. Минобразование России и Российский союз ректоров направляют принимаемые ими нормативные правовые акты и решения в советы ректоров.

12. Советы ректоров информируют Минобразование России и Российский союз ректоров о своей работе ежегодно по состоянию на 1 июля текущего года.

«Бюллетень Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации». 1999. № 3

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации направило в управление образования субъектов Российской Федерации рекомендации по проведению августовских педагогических совещаний.

В сопроводительном письме министерство указывает на то, что органы образования на местах должны определить конкретное содержание и формы проведения августовских совещаний с учетом общих проблем российской школы и специфики условий работы своих образовательных систем.

ТЕМАТИКА АВГУСТОВСКИХ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ СОВЕЩАНИЙ РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ В 1999 г.

I. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РАБОТНИКОВ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ, ДИРЕКТОРОВ, ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ДИРЕКТОРОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Общие проблемы образования

— Проблемы совершенствования деятельности образовательных учреждений различных типов и видов в реализации программ общего образования.

— Место и роль воспитания в процессе образования детей. Духовно-нравственное, гражданское и патриотическое воспитание обучающихся в образовательных учреждениях.

— Подготовка к 55-й годовщине Победы в Великой Отечественной войне и совершенствование воспитательной работы в образовательных учреждениях.

— Взаимодействие классного воспитателя, психолога, педагога-организатора, педагога дополнительного образования в развитии личностно-ориентированного обучения и воспитания учащихся.

— Сельская начальная общеобразовательная школа: особенности содержания образования и программно-методического обеспечения.

— Региональные особенности перспектив перехода на 12-летний срок освоения программ начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

— Проблемы сохранения и развития родных языков, культуры, традиционных промыслов малочисленных народов России, особенности реализации их образовательных потребностей в районах традиционного проживания.

— Задачи формирования здорового образа жизни учащейся молодежи и организация физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в образовательном учреждении.

- Опыт разработки региональных компонентов государственных образовательных стандартов.
- Место и роль негосударственных образовательных учреждений в региональной системе образования, особенности их организации и деятельности.
- Совершенствование механизмов аттестации выпускников негосударственных общеобразовательных учреждений. Из опыта работы.

Управленческие аспекты деятельности

- Опыт формирования новых моделей управления региональной системой образования в современных социально-экономических условиях.
- Развитие государственно-общественного характера управления образованием как приоритетного направления демократизации сферы образования.
- Региональные (муниципальные) программы развития образования и особенности их реализации.
- Органы управления образованием и негосударственные общеобразовательные учреждения: проблемы взаимодействия.
- Разработка механизмов внебюджетного финансирования общеобразовательных учреждений как дополнительных источников материальной поддержки сферы образования.
- Проблемы формирования финансово-хозяйственного механизма взаимодействия муниципальных и региональных органов управления образованием.
- Организация региональной системы учебного книгообеспечения в условиях вариативного образования.
- Особенности подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров для общеобразовательных учреждений в сельской местности.
- Социально-педагогические основы развития самоуправления в образовательных учреждениях.
- Создание условий для изучения в образовательных учреждениях субъектов Российской Федерации языков народов, проживающих на их территории.
- Роль уровней контроля, компетенция которых установлена в законодательном порядке и договорными обязательствами, в управлении качеством образования в регионе.
- Взаимодействие органов управления образованием и общеобразовательных учреждений по организации подготовки и проведения итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений.

- Взаимодействие территориальных комитетов и советов физкультурно-спортивной организации «Юность России» с образовательными учреждениями по совершенствованию физического воспитания детей и подростков, развитию детско-юношеского спорта и физической культуры.

Правовые аспекты деятельности

- Роль органов управления образованием в реализации и обеспечении конституционных прав граждан на образование.
- Реализация действующего законодательства Российской Федерации в части предоставления льгот по начислению налогов на юридических лиц, финансирующих развитие системы образования.
- Внебюджетные фонды развития образования: правовые основы их создания и функционирования. Организация деятельности попечительских советов.
- Лицензирование, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений: состояние, проблемы, перспективы. Статус образовательного учреждения.
- Правовые основы формирования системы дополнительных бесплатных и платных образовательных услуг в общеобразовательных учреждениях.
- Повышение социальной роли вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений в обеспечении конституционного права несовершеннолетних на образование и ликвидации детской безнадзорности.
- Проблемы социальной защиты педагогических работников: взаимодействие профсоюзов и органов управления образованием.
- Региональный рынок труда и деятельность органов управления образованием в обеспечении рабочими местами выпускников общеобразовательных учреждений (социально-правовые аспекты).

II. РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ МЕТОДИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Дошкольное образование

- Проблемы сохранения и развития сети различных видов дошкольных образовательных учреждений (далее – ДОУ), формирование механизмов их финансирования за счет средств учредителей.

— Обеспечение доступности дошкольного образования. Организация работы с детьми, не посещающими дошкольные учреждения.

— Проблемы формирования здорового образа жизни и безопасного поведения детей дошкольного возраста.

— Роль органов управления образованием в развитии инновационных процессов в дошкольных образовательных учреждениях и современных образовательных программ и технологий.

— Опыт работы служб консультативной помощи семье по дошкольному образованию.

— Задача формирования системы независимой диагностики качества дошкольного образования в регионах, экспертиза детских игр и игрушек.

— Новые технологии коррекционно-развивающего обучения и воспитания в работе с дошкольниками «группы риска».

— Координация деятельности специалистов разных профилей в дошкольных образовательных учреждениях компенсирующего вида.

— Организация работы учителя-логопеда и учителя-дефектолога в дошкольных образовательных учреждениях обще развивающего вида.

— Сельский детский сад. Проблемы и перспективы его развития.

Начальное образование

— Опыт реализации обязательного минимума содержания образования начальной школы как компонента государственного образовательного стандарта. Требования к уровню подготовки обучающихся начальной школы.

— Переход на четырехлетнее обучение и проблемы совершенствования традиционной системы начального образования школьников.

— Проблемы перехода на четырехлетнее обучение в системе Д.Б.Эльконина – В.В.Давыдова.

— Проблемы перехода на четырехлетнее обучение в системе Л.В.Занкова.

— Деятельность органов управления образованием и образовательных учреждений в обеспечении преемственности современных образовательных технологий в начальной и основной школе.

— Проблемы совершенствования подготовки к школе детей, не посещающих детский сад.

— Формирование системы обеспечения преемственности обучения в образовательных учреждениях детей дошкольного и младшего школьного возраста.

— Из опыта работы по обучению грамоте, русскому языку, математике, курсу «Окружающий мир» в первом классе четырехлетней начальной школы.

— О проблемах коррекции детей, имеющих трудности в обучении.

— Организация воспитательной работы с младшими школьниками во внеурочное время.

— Задачи, проблемы, формы и методы гражданского воспитания младшего школьника.

Основное и среднее (полное) общее образование

— Деятельность органов управления образованием и образовательных учреждений по реализации обязательного минимума содержания образования основной и средней (полной) школы как компонента государственного образовательного стандарта. Требования к уровню подготовки выпускников.

— Проблемы разработки критериев оценки уровня подготовки обучающихся основной и средней (полной) школы. Новые подходы к оценке качества знаний обучающихся по образовательным областям.

— Преемственность в преподавании учебных предметов в основной и средней (полной) школе.

— Национально-региональный компонент основного и среднего общего образования: особенности, отбор содержания.

— Особенности методики преподавания учебных предметов в классах компенсирующего обучения.

— Формирование системы гражданского и патриотического воспитания в процессе преподавания учебных предметов.

Языки и литература

— Современные проблемы русского языка и совершенствование методики его преподавания.

— Соотношение федерального и регионального компонентов в содержании русского и иностранного языков как учебных предметов.

— Культура речи в современной школе.

— Опыт преподавания новых школьных курсов риторики и словесности.

- Проблемы преподавания русского языка в классах компенсирующего обучения.
- Задачи, содержание и формы организации работы по лингвистическому краеведению в школе.
- Особенности преподавания русского языка детям семей беженцев и вынужденных переселенцев.
- Актуальные проблемы преподавания русского языка как государственного.
- Обязательный минимум содержания образования основной и средней (полной) школы по русскому языку (государственному) и русскому языку (родному), литературе и иностранным языкам как компонент государственного образовательного стандарта. Требования к уровню подготовки обучающихся.
- Оценка качества знаний обучающихся по языкам и литературе.
- Оценка уровня преподавания литературы в общеобразовательных учреждениях.
- Обучающие работы по литературе.
- Литературное краеведение в школе.
- Анализ художественных произведений на уроках литературы.
- Воспитание нравственности на уроках литературы.
- Анализ состояния преподавания русского языка как государственного и русской литературы в национальной школе (на примере опыта работы в регионе).
- Обучение иностранным языкам по новым УМК.
- Проблемы организации текущего и итогового контроля по иностранным языкам.
- Оптимизация процесса обучения иностранному языку с помощью технических средств.
- Проблемы мотивации и индивидуализации в обучении иностранному языку.

Общественные дисциплины

- Концептуальные основы курсов обществознания в основной и средней (полной) школе.
- Проблемы совершенствования преподавания курсов отечественной истории.
- Опыт преподавания пропедевтических курсов истории.
- Актуальные проблемы обновления содержания курсов всеобщей истории.

- Новые средства обучения истории в школе и методика их использования на уроках.
- Обязательный минимум содержания исторического, обществоведческого, экономического и географического образования в основной и средней (полной) школе.
- Вопросы правоведения в школьном курсе «Экономика»: содержание и методика изучения.
- Практическая направленность в изучении курса «Экономика»: методика организации практикумов, деловых и компьютерных игр, ученических предприятий (фирм).
- Проблемы организации текущего и итогового контроля по географии.
- Особенности изучения единого курса «География России» в 8–9-х классах и реализация комплексно-страноведческого подхода в преподавании.
- Методические проблемы изучения географии зарубежных стран в основной школе.
- Организация практической и самостоятельной работы обучающихся на уроках географии.
- Методика организации самостоятельной работы обучающихся с различными видами географических карт.
- Современный урок географии, роль деятельностного подхода в повышении его эффективности.
- Развивающее обучение на уроках географии. Проблемы преемственности начальной и основной школы.

Искусство

- Актуальные вопросы преподавания музыки и изобразительного искусства в основной школе.
- Особенности преподавания музыки по УМК «Музыка. 5 кл.» и «Музыка. 6 кл.».
- Обязательное минимальное содержание по музыке и изобразительному искусству для основной школы. Требования к уровню подготовки обучающихся.
- Новые подходы к оценке качества знаний обучающихся по музыке и изобразительному искусству.
- Художественное образование как фактор формирования поликультурного сознания личности.

Математика и информатика

- Обновление содержания математического образования на современном этапе.

- Основные направления концепции математического образования.
- Обязательный минимум содержания по математике и информатике основной и средней (полной) общеобразовательной школы как компонент государственного образовательного стандарта.
- Новые подходы к оценке качества знаний обучающихся по математике и информатике.
- Система измерителей по математике и информатике как отражение требований к уровню подготовки выпускников основной и средней (полной) общеобразовательной школы.
- Новые технологии в обучении математике и информатике.
- Усиление прикладной и практической направленности на уроках математики и информатики.
- Программно-методическое обеспечение интегрированных курсов по математике в профильной школе.
- Пути реализации преемственных связей курсов математики начальной и основной школы.
- Проблемы дифференциации обучения математике и информатике в основной и средней профильной школе.
- Проблемы оснащения и организации занятий в кабинете информатики с обучающимися различных возрастных групп.
- Проблемы изучения пропедевтических курсов математики и информатики в I–VI классах общеобразовательных школ.
- Роль институтов повышения квалификации работников образования в оказании методической помощи учителям математики и информатики.
- Пути разработки и реализации региональных программ информатизации образования.
- Опыт работы с одаренными школьниками в кружках, на факультативных занятиях, в летних школах юных математиков и информатиков.
- Проблемы аттестации учителей математики и информатики.
- Анализ итогов выпускных экзаменов за курс основной и средней школы по математике и информатике.

Естественные дисциплины

- Обязательный минимум содержания по предметам естественно-научного цикла основной и средней (полной) общеобразовательной школы как компонент государственного

- образовательного стандарта. Требования к уровню подготовки обучающихся.
- Новые подходы к оценке качества знаний обучающихся по физике, химии, биологии, астрономии и экологии.
- Система измерителей по предметам естественно-научного цикла как отражение требований к уровню подготовки выпускников основной и средней (полной) общеобразовательной школы.
- Обновление содержания и методики преподавания предметов естественно-научного цикла в общеобразовательных учреждениях.
- Основные направления концепции естественно-научного образования.
- Новые технологии в обучении предметов естественно-научного цикла (из опыта работы).
- Анализ состояния преподавания предметов естественно-научного цикла и качества знаний обучающихся (на опыте региона).
- Формирование у обучающихся общих учебно-познавательных умений в процессе изучения предметов естественно-научного цикла (из опыта работы).
- Пути усиления прикладной, практической и политехнической направленности на уроках естественно-научного цикла.
- Роль эксперимента в повышении качества знаний обучающихся по физике, химии и биологии.
- Формы и принципы интеграции естественно-научных дисциплин в начальной, основной и средней школе.
- Проблемы интеграции астрономических знаний в систематических курсах физики, биологии, географии и химии основной школы.
- Проблемы экологизации школьных предметов — путь к быстрейшему овладению экологическим мышлением.
- Экологическая безопасность и права человека в современном мире.
- Организация экологической работы в школе, районе (из опыта работы).
- Пути реализации межпредметных связей при изучении физики, химии и биологии.
- Проблемы дифференциации обучения по предметам естественно-научного цикла в основной и средней школе.
- Учебники нового поколения по предметам естественно-научного цикла. Методика обучения по ним.

— Опыт работы с одаренными школьниками в кружках, на факультативных занятиях, в летних школах юных физиков, химиков, биологов, астрономов и экологов.

— Проблема выбора программ и учебников по предметам естественно-научного цикла учителем в условиях вариативной системы образования. Роль институтов повышения квалификации работников образования в решении данной проблемы.

— Проблемы аттестации учителей физики, химии и биологии.

— Итоговая аттестация обучающихся по предметам естественно-научного цикла за курс основной и средней школы. Анализ ее результатов.

Технология

— Проблемы формирования технологической культуры и социально-трудовая адаптация обучающихся общеобразовательных учреждений в современных условиях (использовать материалы и рекомендации IV и V международных конференций по программе «Технология»).

— Обеспечение условий для реализации требований обязательного минимума содержания и уровня подготовки обучающихся в основной и средней (полной) школе по образовательной области «Технология» как основание сохранения единого образовательного пространства, формирования основ технологической культуры, способствующих социальной мобильности выпускников.

— Обеспеченность образовательного процесса образовательной области «Технология» программно-методическими и дидактическими комплектами, тестовыми и экзаменационными материалами в школах района, области.

— Системный подход к преподаванию по программам «Технология» на основе проектной деятельности (метода проектов) как активно-двигательного способа эффективной организации образовательного процесса технологической подготовки обучающихся (письмо «Об особенностях реализации минимального содержания образовательной области "Технология"» № 811/14-12 от 22.05.98).

— Роль межшкольных учебных комбинатов в подготовке обучающихся к будущей профессиональной деятельности, создании условий для развития социально адаптированной, технологически культурной личности, оказании помощи об-

щеобразовательным учреждениям в укреплении учебно-материальной базы и профессиональной ориентации молодежи.

— О состоянии качества знаний и уровня обученности обучающихся по образовательной области «Технология» в школах района, области.

— Современные подходы к графической подготовке школьников.

— Методические аспекты преподавания черчения с использованием компьютерных технологий.

Физическая культура.

Основы безопасности жизнедеятельности

— Реализация положений Основ законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте. Организация физического воспитания в образовательных и дошкольных учреждениях.

— Обязательный минимум содержания основных образовательных программ и требований к уровню подготовки по образовательной области «Физическая культура».

— Проблемы формирования здорового образа жизни и организации спортивного досуга в образовательном учреждении.

— Образовательная и методическая направленность урока физической культуры.

— Формирование потребности и интереса обучающейся молодежи к самостоятельным занятиям физической культурой.

— Двигательная активность — одно из приоритетных направлений в оздоровлении школьников.

— Малые формы занятий физической культурой в режиме дня (утренняя физкультурная зарядка, физкультурные паузы во время уроков, физкультурный час в группе про длинного дня, физкультурные мероприятия во время большой перемены, секционная клубная внеклассная работа).

— Материальная база и ее техническое обеспечение (спортивный инвентарь и оборудование, лицензирование, сертификация в соответствии с гигиеническими требованиями).

— Специальные медицинские группы для обучающихся с отклонением в состоянии здоровья, медицинский контроль, его обеспечение и требования (содержание индивидуальных занятий, контроль за состоянием здоровья, физической нагрузки).

— Обеспечение медицинского контроля за санитарно-гигиеническими условиями и состоянием мест занятий, за соблюдением гигиенических требований (одежда, обувь, режим

питания и др.), а также профилактика травматизма в ходе занятий физической культурой.

– Взаимодействие общеобразовательных учреждений с территориальными управлениями ГО и ЧС, ГИБДД, военными комиссариатами, РОСТО и др. по созданию условий для преподавания курса ОБЖ.

– Патриотическое воспитание на уроках ОБЖ – составляющая часть подготовки обучающихся общеобразовательных учреждений к военной службе.

– Формы и методы организации патриотического воспитания обучающихся во внеурочной деятельности общеобразовательных учреждений.

– О подготовке и проведении учебных сборов с обучающимися 10-х классов общеобразовательных учреждений.

Вечернее (сменное) образовательное учреждение

– Повышение социальной роли вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений в обеспечении конституционного права несовершеннолетних на образование и ликвидации детской безнадзорности.

– Опыт работы вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений в новых социально-экономических условиях. Особенности формирования системы дополнительных образовательных услуг на платной основе в указанных учреждениях.

– Принципы и опыт работы вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений в оказании психолого-педагогической и медико-социальной помощи подросткам.

– Организация профессиональной подготовки подростков в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях как средство адаптации подростков к новым социально-экономическим условиям. Опыт, проблемы.

– Дифференцированный подход в организации и методике образовательного процесса в различных видах вечерних (сменных) общеобразовательных учреждений.

– Проблемы повышения качества обучения в вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях.

– Совершенствование общего образования осужденных в исправительных учреждениях Минюста России, создание гибкой структуры, форм и методов обучения.

Библиотеки общеобразовательных учреждений

– Учебное книгоиздание России на рубеже столетий.

– Развитие информационной системы учебного книгоиздания.

– Диагностика обеспечения образовательного процесса учебной книгой.

– Школьная библиотека в период образовательных социальных и экономических изменений.

– Библиотека и информационное обеспечение образовательного процесса школы.

– «Память России». Библиотеки – в помощь воспитанию школьников на основе национально-исторического и культурного наследия.

– Что читают школьники.

– Проблемы совершенствования психологического взаимодействия библиотекаря и читателей.

– Роль библиотеки в формировании экологической культуры и этики.

– Библиотеки в помощь развитию творческого потенциала учителя.

– Библиотечно-информационные уроки.

– Внедрение в практику работы новых таблиц библиотечно-библиографической классификации для детских и школьных библиотек.

– Внедрение Инструкции об учете фонда Министерства культуры Российской Федерации с дополнениями и изменениями Минобразования России в практику работы школьных библиотек.

– Автоматизированные библиотечно-информационные системы: выбор, внедрение, развитие.

– Взаимосвязь библиотечных традиций и инноваций.

– Профессиональная программа школьного библиотекаря.

– Кодекс профессиональной этики российского библиотекаря.

Социально-педагогическая поддержка детей и реабилитационная работа

– Нормативно-правовая и социальная защита детей, нуждающихся в государственной поддержке.

– Проблемы социализации и трудовой адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

- Аттестация образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.
- Реализация региональных программ «Дети России»: состояние, проблемы, перспективы.
- Совершенствование учебно-воспитательного процесса в общеобразовательных школах-интернатах.
- Обеспечение качественного и полноценного питания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, как необходимое условие их нормального развития и профилактики заболеваний.
- Актуальные проблемы предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.
- Психолого-педагогическая реабилитация обучающихся с признаками школьной дезадаптации.
- Дети с особыми нуждами: социальная и педагогическая поддержка.
- Реабилитационное пространство для несовершеннолетних «группы риска».
- Ключевые проблемы реабилитационной педагогики и психологии в аспекте развития специальных учебно-воспитательных учреждений.
- Пути профилактики отклоняющегося поведения в подростковом возрасте.
- Наркотизация подрастающего поколения как одна из важнейших проблем современной психологии и педагогики.
- Психолого-педагогические аспекты профилактики ранней алкоголизации и наркомании у детей и подростков.
- Проблемы адаптации выпускников интернатных учреждений к жизни в обычных социальных условиях.

Специальное образование

- Здоровьесберегающие технологии в образовании.
- Формирование здоровья и здорового образа жизни у детей в образовательных учреждениях.
- Психолого-педагогические и медико-социальные центры помощи детям: опыт совместной работы психолога, психотерапевта в условиях образовательного учреждения.
- Практика валеологической работы в образовательном учреждении.
- Актуальные проблемы валеологического образования педагогов.

- Перспективы перехода специальных (коррекционных) образовательных учреждений на новые сроки обучения детей с ограниченными возможностями здоровья.
- Возможность получения начального профессионального образования обучающимися специальных школ (школ-интернатов) VII вида.
- Внедрение в коррекционно-образовательный процесс методов М.Монтессори, здоровьес развивающей педагогики д.м.н. В.Ф.Базарного.
- Перспективы и проблемы интеграции детей с ограниченными возможностями здоровья.
- Организация и методики ранней диагностики развития ребенка с ограниченными возможностями здоровья.
- Научно-методические аспекты деятельности образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи по предупреждению среди них школьной и социальной дезадаптации.
- Цели и задачи службы практической психологии в системе общего среднего и специального (коррекционного) образования.
- Психолого-педагогические аспекты развития личности в онтогенезе.
- Индивидуально-типологический подход в воспитании и обучении.
- Пути решения проблем межличностных отношений в образовательной среде.
- Модели психологических служб в системе общего среднего и специального (коррекционного) образования.
- Деятельность педагога-психолога в системе образовательных учреждений.
- Психологизация образовательного процесса: участие психолога в проектировании коррекционно-развивающих программ.
- Процесс дифференциации функциональных обязанностей психолога в рамках конкретной психологической службы в системе образования.
- Универсализация и (или) узкая специализация психологической деятельности в системе образования.

Начальное профессиональное образование

- Проблемы внедрения образовательных стандартов и пути их решения.

— Обеспечение конкурентоспособности выпускников учреждений начального профессионального образования на региональном рынке труда.

— Роль учебно-методических объединений начального профессионального образования в решении проблем методического обеспечения образовательного стандарта.

— Региональные программы развития начального профессионального образования и их реализация.

— Опыт внедрения интенсивных и информационных технологий в учреждениях начального профессионального образования.

— Об опыте разработки и внедрения регионального компонента образовательного стандарта.

Дополнительное образование

— Актуализация содержания внеурочной работы в общеобразовательных учреждениях разных видов (по материалам коллегии Минобразования России от 08.06.99).

— О повышении роли дополнительного образования детей в становлении и развитии личности ребенка.

— Психолого-педагогическое обеспечение воспитательной среды образовательного учреждения.

— Традиции православной педагогики и гуманизации образования.

— Проектирование развития дополнительного образования детей в образовательной системе региона (муниципалитета).

— Организация и проведение аттестации образовательного учреждения дополнительного образования детей.

— Дополнительное образование детей: опыт, проблемы, перспективы.

— Развитие образовательного процесса в учреждении дополнительного образования детей. Обновление программно-методического обеспечения. Опыт создания образовательных программ.

— Подходы к оценке результативности и качества деятельности учреждения дополнительного образования детей.

— Организация дополнительного образования детей в общеобразовательном учреждении — эффективный путь повышения воспитывающего потенциала образовательного учреждения.

— Взаимодействие органов и учреждений образования с заинтересованными ведомствами и организациями (культу-

ры, науки, спорта и др.) в создании и реализации региональных и муниципальных программ и проектов в области воспитания и дополнительного образования детей. Поддержка и развитие сети учреждений дополнительного образования детей.

— Развитие творческого потенциала ребенка в системе дополнительного образования детей.

— Патриотическое воспитание и гражданское становление детей в процессе освоения культурологических программ дополнительного образования, туристско-краеведческой и поисковой деятельности школьников.

— Исследовательская деятельность школьников: модели организации, методика, кадры.

— Приобщение детей к традиционной народной культуре, художественным промыслам. Создание условий для развития приоритетного технического творчества детей и молодежи.

— Итоги участия образовательных учреждений в подготовке и праздновании 200-летия со дня рождения А.С.Пушкина.

— Опыт взаимодействия педагогов, детей и родителей в образовательных учреждениях.

— Практика подготовки и повышения квалификации кадров дополнительного образования.

— Опыт освоения образовательными учреждениями должностей: социальный педагог, педагог-организатор, педагог-психолог, классный воспитатель.

— Организация работы учреждений дополнительного образования детей в новых экономических условиях.

— Поиск современных форм взаимодействия учреждений образования с детскими и молодежными организациями и объединениями.

— Формирование здорового образа жизни — основа предупреждения негативных проявлений в среде школьников.

— Создание региональной системы повышения квалификации педагогических и руководящих кадров учреждений дополнительного образования детей.

«Учительская газета». 1999. 18 мая

Высшая школа Республики Татарстан имеет насыщенную историю и богатые научно-педагогические традиции. Истоки высшего образования в Поволжско-Уральском регионе связаны с созданием в 1804 г. в Казани императорского университета. В дальнейшем Казанский университет сыграл исключительную роль в формировании и развитии уникальной системы высшей профессиональной школы в республике. На протяжении почти двух столетий вузовское образование выполняло масштабные, исторически сформировавшиеся социокультурные функции – распространение просвещения и профессионального образования, формирование профессиональной, политической и правовой культуры граждан общества, развитие науки, языка, литературы и искусства, интеллектуальное обеспечение экономических и общественных преобразований и многое другое.

О сегодняшнем дне высшей школы республики рассказываёт заместитель Премьер-министра Республики Татарстан И.ХАЙРУЛЛИН («Вузовские вести». 1999. № 10).

ВУЗЫ ТАТАРСТАНА

Мне лично высшая школа республики представляется как социокультурная ценность, как система профессиональной подготовки и переподготовки, как педагогический, научный и производственный процесс и как значимый профессиональный и интеллектуальный результат.

На современном этапе специалисты и общественность обращают внимание на кризис высшего образования и высшей школы, отмечают снижение реального влияния на общество и государство и невостребованность интеллектуального потенциала вузов, утрату высшим образованием традиционных социально значимых функций. Особенно 90-е гг. подтвердили, что состояние, тенденции развития и перспективы высшего образования заметно отличаются от других сфер и отраслей экономики и общественной жизни. Проблемы системы высшего образования в России и Татарстане не могут быть осмыслены вне изменений, происходящих в государственно-политическом и социально-экономическом устройстве. Эти радикально новые реалии повлияли на преобразования в структуре, содержании, экономике высшей школы, методах управления ею, и в целом в системе высшего образования.

В 90-е гг. в условиях продолжающихся политических, экономических, финансовых, социальных, психологических потрясений размывались традиционные основания вузовского образования и науки. Эти годы были насыщены важными событиями в деятельности вузов, и сегодня остро необходим

мо анализировать и оценивать как состояние и итоги, так и перспективы развития высшей школы республики.

Важный итог 90-х гг. связан с тем, что не произошло рокового развала республиканской высшей школы и науки. Основой позитивных преобразований в высшей школе стал эволюционный путь. Немаловажным результатом пройденного пути высшей школы стало обеспечение политической и социальной стабильности в республике. Кроме этого, как известно, обновлялись содержание высшего профессионального образования, направления подготовки, образовательные технологии и в целом повышалось качество подготовки специалистов. Тем не менее проблемы высокой конкурентоспособности молодых специалистов на рынке труда, структурно-содержательного обновления, диверсификации и в целом более полного удовлетворения запросов и нужд личности, социальной и экономической сферы остаются актуальными сегодня. В числе других приоритетных направлений развития остается расширение многоуровневой подготовки специалистов и дальнейшее формирование более гибкой и способной к структурным изменениям системы высшего образования в Республике Татарстан.

Система высшего профессионального образования остается ключевым фактором социально-экономического и культурного прогресса Республики Татарстан.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Татарстан в области высшего образования (5 и 22 июня 1993 г.), Договор о сотрудничестве между Российской академией наук и Академией наук Республики Татарстан (1993 г.) и Договор об имущественном обеспечении деятельности вузов в Республике Татарстан (1995 г.) явились основополагающими документами, которые обеспечили функционирование и развитие республиканской системы высшей школы.

Надо отметить, что качество и эффективность работы высшей школы республики, характер и направление ее развития будут зависеть от дальнейшей модернизации управления этой системой. Основным направлением этой модернизации является совершенствование компетенции, полномочий и ответственности на всех уровнях системы управления высшим образованием, обеспечение органичного взаимодействия различных органов для осуществления единой государственной политики в России и Татарстане в области среднего, высшего профессионального и послевузовского образования. Сегодня совет ректоров вузов и ассоциация негосу-

дарственных вузов позволяют усилить общественную составляющую управления высшим образованием и инновационными процессами в высшей школе республики.

В Республике Татарстан на начало 1998\1999 учебного года насчитывается 18 государственных высших учебных заведений и 7 филиалов государственных вузов, в том числе 5 ведущих университетов и 4 академии. За исключением Альметьевского нефтяного института, Татарского государственного гуманитарного института и Татаро-американского регионального института, вузы финансируются из федерального бюджета. Государственные вузы расположены по территории республики неравномерно и большинство из них – в Казани. Ряд самостоятельных вузов и филиалов казанских вузов находятся в Набережных Челнах, Нижнекамске, Елабуге, Альметьевске, Бугульме, Лениногорске, Чистополе и т.д.

Помимо этого в республике работают более 17 внебюджетных вузов (в том числе филиалы), имеющих лицензию Министерства общего и профессионального образования РФ, в числе которых Татарский институт содействия бизнесу и Казанский социально-юридический институт, имеющие государственную аккредитацию.

В 1998\1999 учебном году в государственных вузах обучается 81 851 студент (на 9,7 процента больше, чем в прошлом учебном году), в том числе на дневных отделениях – 55 942 человека (на 6,4 процента больше, чем в прошлом учебном году). На 10 тысяч человек населения приходится 217 студентов, обучающихся в государственных вузах (в 1997\1998 учебном году – 198). В Казани на 10 тысяч населения – 566 студентов.

Большинство студентов обучаются в учебных заведениях промышленности и строительства, образования, сельского хозяйства, здравоохранения, физической культуры и спорта и экономики.

За последние годы прослеживается рост тенденции поступления выпускников общеобразовательных школ республики в вузы. Если на 1 сентября 1995\1996 учебного года, 41,2 процента выпускников школ поступили в вузы, то на начало 1998\1999 учебного года – 50,8 процента. Также заметен небольшой рост поступления в педагогические вузы выпускников из татарских общеобразовательных школ.

Интересно отметить, в начале 1998\1999 учебного года поступили в вузы республики 32,5 процента выпускников сельских школ. В этом учебном году во внебюджетных вузах обучаются 10 898 студентов. Это в 1,4 раза больше, чем в прошлом. В Казани расположены 7 внебюджетных вузов, в которых обучаются 6 382 студента. Внебюджетные вузы

осуществляют образовательную деятельность также в Набережных Челнах, Нижнекамске, Альметьевске, Лениногорске, Бугульме и других населенных пунктах. Эти вузы готовят специалистов по более чем одиннадцати направлениям и шестнадцати специальностям. Наибольшее число студентов обучается по направлениям юриспруденция (26,2 процента), финансы и кредит (25,6 процента), мировая экономика (6,5 процента). Популярными специальностями во внебюджетных вузах являются лингвистика (переводчик), менеджмент, психология, экономика, бухгалтерский учет и кредит, социология и некоторые другие.

В последние годы наметилась устойчивая тенденция повышения интереса молодежи к получению качественного высшего образования и увеличился конкурс при поступлении в вузы. В период с 1994 по 1998 г. количество поступивших в вузы республики возросло почти на 7 тысяч. В 1998 г. из 45 тысяч абитуриентов 20 780, или 46,2 процента от общего числа державших приемные экзамены, зачислено на первый курс. В 1998 г. конкурс при приеме в вузы республики на дневные отделения составил 229 человек на 100 мест приема, на вечерние – 198, на заочные – 190 (в 1997 г. соответственно 191, 168 и 207).

В вузах Татарстана идет подготовка более чем по 200 специальностям. За последние два года открыто более 10 новых специальностей.

В настоящее время в государственных вузах с полным возмещением затрат обучаются 14 297 студентов (17,5 процента от общей их численности).

Из общего выпуска специалистов дневного отделения в 1998 г. на работу направлено более 53 процентов. В прошлом году наибольшей востребованностью пользовались выпускники Казанской государственной академии ветеринарной медицины (97 процентов получили направления на работу), Казанского государственного медицинского университета (95 процентов) и Казанской государственной академии культуры и искусств (93 процента).

Правительство Республики Татарстан не просто осознавало огромную роль высшего образования и науки как приоритетных факторов развития экономики и общества и важность реализации конституционных прав молодежи на получение образования и выполнения законодательных норм в сфере образования и научной деятельности, но прежде всего уделяло первостепенное внимание разработке и осуществлению реальных практических мер по сохранению и развитию высшего образования в Республике Татарстан.

В 1993–1998 гг. Кабинет Министров Республики Татарстан совместно с Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Советом ректоров вузов Республики Татарстан предприняли комплекс мер, направленных на снижение кризисных явлений в сфере высшего образования и государственной поддержки вузов республики. Эти меры сыграли важную роль на прошедших этапах деятельности вузов.

Среди этих мер могу выделить следующие: финансовая поддержка научно-образовательной деятельности и развития материальной и социальной инфраструктуры вузов; установление некоторых дополнительных налоговых льгот вузам и 50-процентной льготы на коммунальные услуги; завершение строительства 82-квартирного дома для профессорско-преподавательского состава вузов Казани; выплата ежемесячных дополнительных компенсаций в виде чеков на продовольственные товары студенческой молодежи по Программе адресной социальной защиты населения республики; представление студенческим и аспирантским семьям 50-процентной льготы на содержание детей в дошкольных учреждениях; финансирование организации отдыха и оздоровления студентов в загородных оздоровительных спортивных лагерях вузов; реализация долгосрочной программы жилищного строительства для молодых семей; назначение и выплата специальных государственных стипендий республики студентам, аспирантам и учащимся очной формы обучения и т.д.

Реализация республиканских программ «Дети Татарстана» и «Молодежь Татарстана» позволяют обеспечить молодым людям более благоприятные условия для реализации своего потенциала и привнесут в молодежную политику новые подходы и решения.

В настоящее время разработан проект Концепции развития системы высшего образования в Республике Татарстан и в последующем на его основе будет подготовлена целевая программа «Сохранение и развитие системы высшего профессионального образования в Республике Татарстан на период до 2005 года».

Только совместными усилиями органов законодательной, исполнительной власти и вузовской общественности, ответственных за судьбу высшей школы в республике, удастся продолжить обновление содержания и структуры высшего образования, создать лучшие условия для развития вузовской науки, углубить систему социальных гарантий студентам и преподавателям, обеспечить улучшение здоровья учащихся и студентов и многое другое.

Я верю в будущее высшей школы республики!

Л.И. НАЙДЕНОВА



СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Социальный институт высшего образования – это организация совместной учебно-трудовой деятельности и социальных отношений среди представителей общества с определенным социальным статусом (работники умственного труда, учащиеся) в системе высшего образования. Институциональными признаками высшего образования является то, что цели развития этой системы определяются потребностями общества, а ее функционирование устанавливает определенные образцы социального поведения людей, включенных в ее деятельность. Система высшего образования является институтом, поскольку участвует в регулировании социальной структуры общества, давая человеку право занять социальный статус работника высококвалифицированного умственного труда и выполнять соответствующую роль в результате приобретения необходимого для этого уровня образования. Эта же система как социальный институт дает возможность социальной адаптации и социализации личности в обществе.

Функциями социального института высшего образования, который включает все уровни, специальности, программы и формы вузовской и послевузовской подготовки, являются:

- упорядочение деятельности, связанной с передачей знаний, необходимых для высококвалифицированного умственного труда;
- создание условий для усвоения человеком социокультурных норм общества;
- обеспечение возможностей для воспроизведения определенных социальных слоев и общностей, т.е. регулирование процессов в социальной структуре общества;
- обеспечение потребностей общества в высококвалифицированных специалистах, занятых умственным трудом.

НАЙДЕНОВА Людмила Ивановна, доцент кафедры социологии и управления Пензенского государственного университета.

Современные трансформации в российском обществе приводят к необходимости анализа и прогнозирования деятельности системы высшего образования в рамках региона и его социума. Социум определяется как «большая устойчивая социальная общность, характеризуемая единством условий жизнедеятельности людей в каких-то существенных отношениях и вследствие этого общностью культуры»¹. Территориально-поселенческая общность, условия социально-экономического развития которой различаются в зависимости от региональных факторов, образует свой социум. Именно в регионе развертывается деятельность системы высшего образования. В нем проявляются конкретные потребности в специалистах определенных уровней и профилей подготовки. Здесь же оценивается качество полученного высшего образования, определяется необходимость дальнейшей переподготовки и повышения квалификации. Кроме того, в регионе формируется свой научно-технический и культурный потенциал, сохранение и развитие которого невозможно без выполнения перечисленных функций высшего образования как социального института. Эти функции осуществляются прежде всего в рамках конкретных образовательных учреждений, входящих в систему образования.

На развитие и функционирование социального института высшего образования влияют следующие факторы:

- потребности общества как предпосылки развития и деятельности;
- совместная деятельность людей, обусловленная социальными и юридическими нормами в рамках конкретных образовательных учреждений, как практическая основа для достижения намеченных целей и реализации потребностей общества и личности;
- поставленная обществом цель как внутренний источник развития;
- социально-исторический образ жизни как внешний фактор развития и деятельности.

Все эти факторы по-разному реализуются в рамках регионального социума.

Неодинаковые социально-экономические условия в регионах Российской Федерации определили разные возможности для развития системы высшего образования. Об этом свидетельствует уже достаточно неравномерное расположение государственных вузов на территории Российской Федерации. Так, третья часть вузов (199) находится в Центральном и Северо-Западном экономических районах, в том числе в

Москве – 91, в Санкт-Петербурге – 42. В Северо-Кавказском, Уральском, Западно-Сибирском и Поволжском регионах расположено от 53 до 61 вуза. Наименьшее количество вузов размещено на территории Волго-Вятского (25), Центрально-Черноземного (24) и Северного (15) регионов². Другими показателями значительных различий в развитии высшего образования в регионах являются: численность студентов на 10 тыс. жителей; численность поступающих, учащихся и выпускников вузов; количество специальностей и структура профилей подготовки в вузах; уровень фактической подготовки в вузах.

В процессе совершенствования системы высшего образования возникли и стали развиваться новые организационные формы и структуры, соответствующие особенностям жизнедеятельности и потребностям регионов:

1) интегрирование вузов на базе университетов. Наглядными примерами этого могут служить создание Новгородского государственного университета на базе политехнического и педагогического институтов, Северного международного университета на базе Магаданского педагогического института и филиала Хабаровского государственного технического университета; реорганизация Балашихинского и Саратовского государственных педагогических институтов и др. Этот процесс предполагает решение вопросов, связанных с укрупнением научного, кадрового и технического потенциала регионов. Такие университеты призваны играть важную роль в социально-экономическом развитии своего региона;

2) создание региональных центров образования, науки и культуры (Региональный научно-образовательный комплекс, г. Кемерово; Дальневосточный государственный технический университет, г. Владивосток; Самарский государственный университет и др.). Основная цель их создания – сохранить и развить интеллектуальный потенциал вузов, привлечь их к решению задач социально-экономической стабилизации в регионе. Фактически это возможно, если разработана и действует программа развития университета (или другого вуза), предусматривающая взаимодействие с органами управления и со всем социально-экономическим комплексом региона;

3) создание региональных учебных округов. В 1993 г. был образован Региональный учебный округ Мордовского государственного университета, который является академическим сообществом учебных заведений Республики Мордовия. Сегодня округ объединяет более 70 образовательных учреждений республики, в том числе все вузы, новые типы учреж-

дений общей и профессиональной подготовки, ряд научных учреждений, хозяйственных и коммерческих организаций³. Аналогичные научно-методические центры созданы в Москве, Якутске, Благовещенске, Уфе, Ижевске, Тирасполе;

4) переход от преимущественно отраслевого к региональному развитию системы профессионального образования и федеральному-региональному управлению вузами, расположенными на территории субъекта Российской Федерации. Примером эффективного осуществления такой стратегии является Красноярский край, где создается целостная система государственных, муниципальных и негосударственных учреждений профессионального образования. Формирование такой системы позволит обеспечить подготовку специалистов в соответствии с потребностями региона, а также ввести национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов высшего образования⁴;

5) разработка региональных программ развития высшей школы. На примере такой программы, реализованной в 1993–1995 гг. в вузах Кузбасса, можно видеть, что основные направления развития системы высшего образования включают не только получение высшего образования, но и создание преемственности обучения путем интеграции вузов со средними специальными учебными заведениями, а также переподготовку кадров и формирование научно-образовательного комплекса⁵;

6) разработка региональных программ развития образования в субъектах Федерации. К 1998 г. было разработано 36 таких программ⁶. Среди них выделяются следующие типы: программы с приоритетным направлением национально-регионального и регионального компонентов (например, программы республик Башкортостан, Карелия, Хакасия, Чувашской), комплексные программы, целостно представляющие единое образовательное пространство региона (например, программы Республики Мордовия, Ямало-Ненецкого автономного округа, Свердловской области) и программы развития отдельных ступеней и уровней системы образования, в том числе профессионального (например, «Высшая и средняя профессиональная школа Кузбасса», Программа развития высшего профессионального образования Республики Калмыкия на 1996–2000 гг., Программа развития высшего образования Тюменской области).

Сопоставление регионов по социально-экономическим условиям, показателям деятельности системы высшего образования, а также характеру и результатам ее совершенствования

позволило выделить несколько типов регионов по условиям деятельности и функциям системы высшего образования как социального института в регионе:

регионы с благоприятными условиями социально-экономического развития, в которых давно сложились культурные традиции, развита система образования, а для вузов характерны только новые уровни и формы подготовки по специальностям в соответствии с мировыми стандартами (Москва, Санкт-Петербург). В таком социуме институту высшего образования успешно выполняет свои функции;

регионы с достаточно перспективными условиями социально-экономического развития, определенными культурными традициями и ресурсами для успешной реализации региональных программ развития системы образования (республики Татарстан, Башкортостан). Для данных территорий характерны направленность региональной политики на переход от отраслевого к преимущественно региональному развитию системы профессионального образования (Краснодарский край), важное место высшего образования среди приоритетов социально-экономического развития региона (Самарская, Тюменская области, Республика Мордовия). Социальный институт высшего образования не только обеспечивает потребности региона, но и становится важным фактором воспроизводства регионального научно-технического и образовательного потенциала;

регионы с неблагоприятными условиями социально-экономического развития, где проводимые преобразования либо дали пока несущественные результаты, либо привели к значительному снижению уровня жизни населения, поляризации его социальной структуры, социальной напряженности. Главная трудность в функционировании и развитии системы высшего образования в этих регионах – недостаточное финансирование и невозможность использовать другие средства. К таким регионам относится ряд территорий Поволжья, Волго-Вятского района, центральные области. Для успешного выполнения здесь социальных функций институтом высшего образования необходима полная, а не частичная реструктуризация системы высшего образования, которая до сих пор удовлетворяла в основном потребности своего региона, связанные с преобладанием предприятий либо военно-промышленного комплекса, либо обрабатывающей промышленности. Необходимо включение высшего образования в число приоритетов развития данных регионов;

регионы, слабо освоенные и мало населенные, расположенные в основном на территории Севера, Восточной Сибири, Дальнего Востока, а также регионы с неблагополучной экологической ситуацией (Калмыкия) и находящиеся недалеко от постоянных очагов политических и военных конфликтов (Северный Кавказ). Большую роль в сохранении культурного потенциала и передаче исторических традиций социума будущим поколениям могут сыграть не только существующие в них вузы, но и вновь созданные филиалы других вузов, действующих в более благоприятных условиях.

Таким образом, взаимодействие социального института высшего образования и региона происходит в двух направлениях:

во-первых, социальный институт высшего образования не может развиваться вне общества, а система высшего образования – вне потребностей региона и его социума в ней. Ее функционирование и развитие определяются условиями региона. В нем она выполняет свои функции как социальный институт;

во-вторых, развитие и функционирование системы высшего образования выступает обязательным условием существования и развития региона и его социума. Потребность в ней как в социальном институте является условием воспроизводства научно-технического, образовательного и культурного потенциала региона.

Система высшего образования как социальный институт существует и развивается в единстве этих двух направлений. В этом можно усмотреть явление самодостаточности данного института в регионе. Высшее образование не может существовать само по себе и для себя. Но оно не может и слишком жестко зависеть от региона, т.е. развитие социального института высшего образования не может и не должно лишь пассивно повторять результаты социально-экономической жизнедеятельности региона и его социума. Оно должно опережать, предвидеть развитие региона. Конкретными практическими технологиями для реализации такой стратегии могут быть постоянный мониторинг системы высшего образования, а также маркетинг образовательных услуг для населения региона.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Краткий словарь по социологии / Под общ. ред. Д.М.Гвишиани, Н.И.Лапина. М., 1988. С. 376.

² См.: Основные направления и итоги деятельности Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в 1997 году и первоочередные задачи на 1998 год // Регионология. 1998. № 2. С. 62–63.

³ О деятельности РУО подробнее см.: О работе и перспективах развития Регионального учебного округа Мордовского государственного университета им. Н.П.Огарева // Там же. 1995. № 3. С. 92–96; Наумченко И.Л. Региональный учебный округ: опыт работы // Там же. № 4. С. 121–125; Он же. От концепции Регионального учебного округа к практическим делам // Там же. 1997. № 4. С. 132–135.

⁴ См.: Программа развития высшего образования в Красноярском крае на период 1995–2000 гг. // Там же. 1995. № 3. С. 77–91.

⁵ См.: Об итогах выполнения региональной Программы развития высшей школы Кузбасса в 1993–1995 гг. и о проекте Программы на период до 1998 г. // Там же. 1996. № 1. С. 127–131.

⁶ См.: Региональные программы развития образования в субъектах Российской Федерации: Аналит. справка // Там же. 1998. № 3/4. С. 120.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ
г. Москва

О СТАТУСЕ НАУКОГРАДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной думой 18 декабря 1998 г.
Одобрен Советом Федерации 27 января 1999 г.

Статья 1. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

наукоград Российской Федерации (далее – наукоград) – муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом;

научно-производственный комплекс наукограда – совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники;

инфраструктура наукограда – совокупность организаций, обеспечивающих жизнедеятельность населения наукограда.

Статья 2. Правовое регулирование статуса наукограда

Правовое регулирование статуса наукограда осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами об общих принципах организации местного самоуправления, о науке и государственной научно-технической политике, другими федеральными законами, настоящим Федеральным законом, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Порядок присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и его сохранения

1. Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации на срок до двадцати пяти лет.

2. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент Российской Федерации утверждает

определенные Правительством Российской Федерации приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную Правительством Российской Федерации программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики.

3. Статус наукограда по истечении срока, установленного пунктом 1 настоящей статьи, может быть сохранен муниципальному образованию в порядке, предусмотренном настоящей статьей и статьей 6 настоящего Федерального закона.

Статья 4. Сохранение форм собственности и организационно-правовых форм организаций научно-производственного комплекса наукограда

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы организаций научно-производственного комплекса наукограда.

Статья 5. Основания и порядок досрочного прекращения статуса наукограда

1. Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством Российской Федерации при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса.

2. Статус наукограда может быть досрочно прекращен Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации.

3. Президент Российской Федерации вправе по представлению Правительства Российской Федерации досрочно прекратить статус наукограда в случае исключения из числа государственных приоритетов развития науки и техники установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда.

Статья 6. Порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядок рассмотрения предложений о прекращении такого статуса

Порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда, а также порядок рассмотрения предложений о прекращении такого статуса определяются Правительством Российской Федерации.

Статья 7. Финансирование наукограда

1. Финансирование научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, иных источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Финансирование и материально-техническое обеспечение инфраструктуры наукограда осуществляются за счет средств федерального бюджета, бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации, местного бюджета, иных источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 8. Государственная поддержка наукограда

1. Государственная поддержка наукограда осуществляется в соответствии с программой развития муниципального образования как наукограда.

2. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для разработки и утверждения в установленном порядке федеральной целевой программы развития наукограда.

Статья 9. Граница наукограда

Установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 10. Контроль за выполнением организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций

Контроль за выполнением организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций, использованием указанными организациями средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, осуществляется в соответствии с законодательством.

Статья 11. Реорганизация или ликвидация организаций научно-производственного комплекса наукограда в случае прекращения статуса наукограда

По истечении срока, на который муниципальному образованию присвоен статус наукограда, либо в случае досрочного прекращения такого статуса реорганизация или ликвидация организаций научно-производственного комплекса наукограда осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

Статья 12. Обеспечение социальной защиты работников организаций научно-производственного комплекса наукограда

Социальная защита высвобождаемых работников организаций научно-производственного комплекса наукограда в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизации или ликвидации организаций научно-производственного комплекса наукограда по истечении срока действия статуса наукограда либо при досрочном прекращении такого статуса осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Статья 13. Международное научное и научно-техническое сотрудничество организаций научно-производственного комплекса наукограда

Международное научное и научно-техническое сотрудничество организаций научно-производственного комплекса наукограда осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации.

Статья 14. Приведение 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 15. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 14 апр.

Из доклада заместителя министра общего и профессионального образования Российской Федерации Б. ВИНОГРАДОВА на собрании научной общественности высшей школы России 5 февраля 1999 г.

**ВУЗОВСКАЯ НАУКА:
СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ**

В условиях экономического кризиса и растущей инфляции проблема снижения реального уровня финансирования образования и науки становится объективной реальностью и требует выработки новой управлеченческой политики.

Вузовской науке мы придаем особое значение. Это обусловлено двумя стратегическими факторами. Вузовская наука является теоретико-методологической базой всей системы образования. Высшая школа – единственный источник, из которого народное хозяйство страны получает высококвалифицированные кадры, в том числе для научного сектора.

Главной задачей министерства является создание более совершенного управлеченческого механизма реализации отраслевой научно-технологической политики.

Сегодняшняя наша цель состоит в сохранении научно-образовательного комплекса, особенно его ведущих школ и направлений, способных оказать позитивное воздействие на дальнейшее развитие всей системы. Определим ее в виде трех «С»: содержание образования, система образования, система управления как основа эффективного функционирования всей отрасли.

Проблема содержания образования состоит в использовании всего потенциала, накопленного российской наукой на благо развития системы образования и научно-технического прогресса всего общества.

Нам необходимо создать эффективную инфраструктуру, поддерживающую сохранение и развитие всей отрасли, т.е. переход от процессов дезинтеграции, характерных для последних лет, к процессам объединения системы образования. В основе такой интеграции не «административное давление», а взаимный интерес научно-педагогического общества и России.

Интеграции может способствовать следующее. Создание системы воспроизведения научного потенциала вузовского сектора науки на базе ведущих вузов России. Разработка концепции и механизмов селективного финансирования научных исследований с целью сохранения ведущих научных и педагогических школ, влияющих на развитие науки, систем-

мы образования и технический прогресс. Создание системы непрерывного образования на научной базе ведущих университетов России (в том числе развитие дистанционного образования). Развитие системы информационных технологий и коммуникаций, способных обеспечить ее качество и доступность всем творческим коллективам и ППС. Развитие системы оценки качества научных исследований.

Для реализации этих направлений необходимо совершенствовать структуру управления всех уровней: от министерства до региональных подсистем, активнее привлекать и использовать интеллектуальный потенциал. Такая постановка вопроса расширяет возможности научного интеллектуального сообщества в решении как стратегических, так и тактических задач управления отраслью. Одновременно это предполагает создание в научном блоке Министерства образования эффективных управленческих аналитических структур, способных решать любые, даже не традиционные для системы образования и вузовской науки, задачи. Этими вопросами мы сегодня серьезно занимаемся.

Мы надеемся, что Минобразование получит большую поддержку в решении проблем управления от созданного Научно-технологического совета, функции которого существенно обновлены. Основной стратегической задачей Совета являются формирование и реализация научно-технической политики отрасли, обеспечение интеграции научной деятельности с образовательным процессом и усиление ее влияния на качество подготовки специалистов и научно-педагогических кадров.

Изложенное требует внесения в действующую редакцию Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» соответствующих норм, предусматривающих включение государственных вузов в число субъектов научной деятельности, а также установление порядка оценки уровня их научной и (или) научно-технической деятельности и ее взаимосвязи с образовательным процессом, более четкую регламентацию отношений интеллектуальной собственности в научно-технической сфере; регламентацию вопросов создания учебно-научных комплексов на базе государственных вузов, научных организаций академий наук, имеющих государственный статус, а также научных организаций министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, что также может потребовать внесения дополнений и изменений в действующее законодательство о некоммерческих организациях; возможность наделения государственных вузов, имеющих высококвалифицированные кадры научных, научно-педагогических работников и специалистов, а также уникальное научное оборудование, научная

и (или) научно-техническая деятельность которых получила государственное и международное признание, статусом государственного научно-образовательного центра при одновременном установлении соответствующих мер их государственной поддержки.

Потенциал вузовской науки

Что же было сделано в направлении совершенствования системы управления научным блоком Минобразования. Была разработана система поддержки научных исследований высшей школы, основанная на широком использовании конкурсных принципов формирования, существенно расширяющая права ученых советов вузов, повышающая персональную ответственность ректоров за эффективность использования выделяемых средств. Создана система межвузовских научно-технических программ, единого заказа-наряда и грантов. Сформирована и выполняется федеральная целевая программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы». Создана и действует телекоммуникационная сеть образования и науки RUNNET. Наработаны подходы к использованию инновационных механизмов в сфере организации и проведения научных исследований, подходы к формированию среди малого предпринимательства в сфере науки и научного обслуживания высшей школы, создана и функционирует сеть научных и технологических парков в вузах России, а также сеть региональных центров инновационного предпринимательства. Создана и аккредитована сеть центров по сертификации и сеть испытательных лабораторий. Подготовлены договоры о научно-техническом сотрудничестве со странами дальнего и ближнего зарубежья. Развернуты работы по участию российских ученых в международных проектах с финансированием (софинансированием) из зарубежных источников (Комиссия ЕС, фонды CRDF, Мак-Артуров, Сороса и др.). Этот перечень можно было бы продолжить.

В 1997 году научные исследования проводили 317 вузов, в том числе 200 университетов, 56 академий и 61 институт.

Среднегодовая численность работников вузов в 1997 году составила более 381 тысячи человек. Из них 45 процентов – профессорско-преподавательский состав (ППС): среди них докторов наук – 9,8 процента, кандидатов наук – 48,7 процента.

В 1998 году по ЕЗН финансировалось 243 вуза, в том числе: университетов – 170, академий – 51, институтов – 22.

Плановый годовой объем финансирования всех вузов по ЕЗН составлял более 161 млн рублей.

В рамках ЕЗН в тематических планах всех вузов в 1998 году выполнялось 5 930 научно-исследовательских работ (НИР). Средний плановый объем финансирования одной НИР в 1998 году составил 27 тысяч рублей.

В рамках ЕЗН по основным областям знаний сложилось следующее распределение объемов финансирования: общественные науки – 12,64 процента, естественные и точные науки – 34,18 процента, технические и прикладные науки – 48,54 процента, общеотраслевые и комплексные проблемы – 4,64 процента.

Плановый годовой объем финансирования по 73 межвузовским научным и научно-техническим программам составил в 1998 году более 268 млн рублей.

При всей отработанности системы бюджетного финансирования основное раздражение общественности вызывает механизм ее реализации. Поэтому одним из основных вопросов организации науки является отработка концепции, технологий и механизмов финансирования, что позволит наиболее эффективно использовать дефицитные бюджетные ассигнования, выделяемые государством на поддержку и развитие вузовского сектора науки.

Фундаментальные и прикладные исследования

Определяющую роль в развитии содержания и системы образования играют фундаментальные исследования, создающие новые знания, задел будущих научных достижений, определяющие в конечном счете образовательные стандарты и направления их развития. На их финансирование направлено около 55 процентов бюджетных ассигнований Министерства образования, планируемых на науку.

Политика поддержки фундаментальных исследований позволит сохранить ведущие научные школы, динамично развивающиеся научные коллективы.

Еще одним шагом в развитии вузовской науки является сформированная Минобразованием и РАН в 1996 году Федеральная целевая президентская программа «Государственная поддержка интеграции высшего образования и фундаментальной науки на 1997–2000 годы». Ее основной целью является углубление и расширение взаимодействия академической и вузовской науки, повышение качества образования с целью сохранения и развития научно-технического потен-

циала страны. Программа реализуется на конкурсной основе, предусматривающей комплексный подход к проектам, и является, по существу, планом совместных действий Министерства общего и профессионального образования Российской академии наук в области фундаментальных исследований.

Таким образом, политика министерства в области научных исследований будет направлена в значительной степени на развитие фундаментальных исследований, несущих в себе потенциал будущей науки России и в конечном счете защищающих общество от интеллектуальной и научно-технической деградации.

Второй важной составляющей вузовской науки являются прикладные исследования. Прикладные исследования высшей школы развивались в соответствии с федеральными и отраслевыми приоритетами научно-технического развития по 18 направлениям.

Основным механизмом, обеспечивающим соответствие тематики прикладных исследований приоритетам экономического и технологического развития страны, являются научно-технические программы Минобразования России по производственным и информационным технологиям, электронике, новым материалам, технологиям живых систем, транспорту, топливу, энергетике и др.

В общем объеме финансирования научных исследований вузов из всех источников доля хозяйственных договоров составляет более 60 процентов, а по ряду прикладных исследований в интересах отраслей экономики хоздоговорная составляющая в 5 раз превышает бюджетное финансирование.

Министерство образования продолжит создание организационных структур, которые будут оказывать поддержку и помочь вузам и научным организациям в патентовании их открытий как внутри страны, так и за рубежом.

Наиболее эффективно поставленные задачи могут реализоваться в рамках инновационной деятельности высшей школы, которая предусматривает создание системы непрерывного инновационного цикла от проведения прикладных исследований до выпуска и реализации научкоемкого интеллектуального продукта.

Существенным фактором принятия решений о поддержке инновационных проектов будет наличие паритетного финансирования, т.е. привлечение дополнительных источников от региональных органов власти, потенциальных потребителей продукции, фондов и т.д.

Важна активность вузов-исполнителей проектов в организации сбыта продукции собственными силами, например путем создания салонов-магазинов, организации рекламы.

Информационные технологии

Научная мобильность, доступность образования, эффективное осуществление высшими учебными заведениями научных исследований в современных условиях немыслимы без широкого использования телекоммуникационных систем и сетей и соответствующих информационных технологий. На базе телекоммуникационных сетей науки и высшей школы RBNET, RUNNET, RELARN-IP и других сформирована единая информационная среда сферы образования.

В соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации Планом действий по реализации концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 годов, в рамках создаваемой информационной системы российских технологических ресурсов, продолжается развертывание федеральной университетской компьютерной сети RUNNET, объединяющей в настоящее время более двухсот вузов России, обслуживающей около 500 тысяч пользователей. Общее число WWW серверов организаций сферы образования в настоящее время приближается к 150, и их количество продолжает расти.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 1996 года № 1319-р Минобразование России, Миннауки России совместно с Институтом «Открытое общество» (Фонд Сороса) проводят работы по реализации совместной программы «Университетские центры Интернет». В настоящее время введены в действие 28 центров Интернет из 33.

Сеть не может строиться только ради коммуникаций. Построение инфраструктуры является определяющим только на первом этапе, а затем на первый план выходит информационное наполнение сети. Ключевой проблемой является построение не сетевой, а информационной инфраструктуры, в которую собственно сеть входит в виде только одной из компонент.

Воспроизведение научного потенциала

Одна из важнейших проблем, на которой следует отдельно остановиться, – проблема воспроизведения научного по-

тенциала России, без которого нельзя сохранить систему образования.

Статистика и социологические исследования показывают, что идет процесс «старения» кадрового корпуса науки (особенно управленческого).

Существует несколько причин утраты интереса молодежи к науке и научным исследованиям.

Во-первых, девальвация труда ученого и педагога в глазах общественного мнения, в том числе выраженного в политике государства. Какой человек пожелает стать педагогом или ученым, если им месяцами не выплачивают зарплату?

Во-вторых, это снижение эффективности системы НИРС (научной работы студентов), которая уже на первых курсах формировалась у молодежи познавательный интерес к знаниям и труду ученого.

В-третьих, государственная аспирантура ряда институтов утратила свой имидж подготовки высококвалифицированных специалистов и превратилась в форму занятости молодых людей, которые не могут трудоустроиться, не хотят идти в армию или работать в других местах, пользуются государственными общежитиями.

Для того чтобы поддержать высокое качество кандидатских и докторских диссертаций, считаем необходимым возродить аспирантуру и докторантуру, осуществляющие целевую контрактную подготовку специалистов для нашей отрасли в ведущих научных центрах страны, активно работать в регионах для повышения академической мобильности школьников, студентов, аспирантов, докторантов внутри страны, осуществляя для этого необходимые меры государственной поддержки, сохраняя одновременно и международную активность нашей молодежи на возвратной основе.

Это позволит, по нашему мнению, сохранить единое образовательное пространство, создаст ситуацию, когда ведущие учебные заведения страны окажут помочь развивающимся вузам в духе реальной академической солидарности.

Реструктуризация подведомственных научных учреждений

Как мы показали выше, проблемная ситуация, складывающаяся в вузовском секторе науки, оценивается почти 60 процентами руководителей научных подразделений и организаций как критическая или кризисная. Ветшает материально-техническая база, обостряется кадровая ситуация,

актуализируется стратегически важный вопрос сохранения ведущих научных школ России. В этих условиях содержание незэффективных организационных структур становится просто нецелесообразным. Однако это не простая проблема, так как за ней стоят конкретные люди и их судьбы. Простое сокращение количества научных организаций и численности ученых до уровня, обеспечивающего бюджетными ассигнованиями (а он будет снижаться), является недопустимым.

Задача реструктуризации состоит в том, чтобы добиться повышения эффективности научных исследований, сохранить наиболее талантливые кадры исследователей и научные школы, которые будут способны создать базу для дальнейшего научно-технического роста, привлечения новых финансовых источников.

В системе Минобразования России функционирует свыше 140 научных организаций, имеющих статус юридического лица, из них 60 – прямого подчинения и свыше 80 научных организаций – при вузах. Объем финансирования этих организаций превышает 400 млрд рублей в ценах 1997 года, в том числе более 200 млрд рублей выделяется из государственного бюджета. Среднесписочная численность работников этих организаций – около 8 000 человек.

Работа по аккредитации научных организаций министерства неразрывно связана с мероприятиями по их реструктуризации. Приказом Минобразования России от 16 июля 1998 года № 1927 «О реструктуризации системы подведомственных научных организаций» создана соответствующая комиссия и определены 7 направлений объединения подведомственных научных организаций при реструктуризации их сети: проблемы образования, информационные сети, прикладные проекты и программы научного блока министерства, инновационная деятельность, международное сотрудничество в научно-технической сфере, социологические исследования и прогнозирование, защита интеллектуальной собственности.

Главной целью научной политики Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации является превращение науки системы образования в единый блок, интегрированный в научно-технический комплекс страны, приоритетно развивающий фундаментальные исследования и конкурентоспособные прикладные разработки как основу подготовки специалистов на уровне мировых квалификационных требований.

Министерством предлагается определить следующие ключевые направления государственной политики для сохране-

ния и развития научного потенциала высшей школы. Сформировать приоритеты научно-технической деятельности высшей школы на системной основе и провести реструктуризацию ЕЗН, МНТП и грантов. Обеспечить приоритетное развитие фундаментальных исследований, проводимых в высших учебных заведениях, НИИ, в том числе совместно с РАН, отраслевыми академиями наук и государственными научными центрами. Обеспечить участие высших учебных заведений в создании национальных центров науки и высоких технологий. Выработать политику министерства по реструктуризации научных организаций Минобразования, с точки зрения сохранения единого учебно-научно-производственного комплекса с учетом аккредитации подведомственных научных организаций. Продолжить разработку организационно-финансовых механизмов, включая, в частности, вопросы разработки нормативно-правовых документов, регламентирующих проведение и финансирование фундаментальных и прикладных НИР, уточнения критериев распределения средств по научно-техническим программам, ЕЗН и грантам, опираясь на мнение научной общественности, совершенствования механизма сотрудничества вузовского сектора науки с промышленностью с учетом приоритетов развития и вовлечения в хозяйственный оборот объектов промышленной собственности, созданных силами вузовской науки, проведения региональной политики в сфере науки, направленной на формирование и реализацию совместно с администрациями субъектов Федерации программ и их софинансированием из местных бюджетов, создания на базе высших учебных заведений общероссийской сети объектов инфраструктуры инновационной деятельности. Решить задачу поддержки производства научного и учебного оборудования высшей школы и системы образования в целом. Для решения проблем материально-технического обеспечения отрасли и повышения качества обслуживания учащихся создать отраслевую программу «Индустрия образования». Совершенствовать развитие системы кадрового обеспечения учебно-научного комплекса, стимулировать приток молодежи в науку и ее закрепление в этой сфере (в том числе путем формирования системы элитной подготовки студентов и аспирантов по ряду наиболее важных направлений науки и техники, организации ежегодных конкурсов грантов для молодых ученых и т.д.). Обеспечить научную поддержку информационного обеспечения отрасли, развития телекоммуникационных сетей образования и науки (RUNNET национальной сети компьютерных телеком-

муникаций для науки и высшей школы и т.п.). Осуществить поддержку перспективных информационных технологий и продолжить работу по созданию и актуализации банков и баз данных. Развивать систему, обеспечивающую широкое участие ученых высшей школы в международных программах научного и технологического сотрудничества и в международных фондах, поддерживающую науку и образование. Активизировать международное научно-техническое сотрудничество. Учредить журнал «Проблемы науки высшей школы».

Многие проблемы, поднятые в докладе, являются дискуссионными и требуют обсуждения.

Мы должны обладать душевным равновесием, чтобы принимать то, что мы не можем сегодня изменить.

Мы должны обладать мужеством, чтобы изменить то, что мы можем и должны изменить.

Мы должны обладать мудростью, чтобы отличить первое от второго.

Я бы хотел пожелать нам всем успеха на этом пути.

«Вузовские вести». 1999. № 4

Я.Н.ДРАНЕВ КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАУЧНО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Одной из основных целей государственной политики сегодня является создание условий для перехода российской экономики на инновационный путь развития. В рамках достижения этой цели в государственной научно-технической политике формируется направление, ориентированное на продвижение полученных результатов и накопленных знаний в реальный сектор экономики. Растет понимание того, что в сегодняшних условиях рассмотрение сферы исследований и разработок (ИР) как объекта государственной политики вне контекста деятельности, направленной на производство и реализацию продукции, товаров и услуг, делает невозможным решение задач повышения темпов экономического роста, технологического перевооружения экономики России, углубляет и без того значительный разрыв между наукой и производственными секторами экономики, ставит под сомнение возможность сохранения научно-технологического потенциала.

Определим направление государственной политики, объектом которой наряду с фундаментальной наукой, рассматриваемой как стратегический ресурс, считаются любые производственные системы, использующие научные результаты в качестве элементов процесса, ориентированного на реализацию созданной продукции и услуг, — как научно-промышленное. Одним из важных факторов, диктующих необходимость скорейшего проведения активной государственной политики в указанном направлении, выступают процессы, происходящие в мировой экономической системе и, главное, скорость, с которой они протекают в настоящее время. Россия, хотя и является частью мировой экономической системы, экономически была и остается слабо интегрированной в нее. Трудности такой интеграции связаны прежде всего с относительно новыми для России правилами функциониро-

ДРАНЕВ Яков Николаевич, заместитель директора Аналитического центра по научной и промышленной политике Министерства науки и технологий Российской Федерации, кандидат физико-математических наук.

вания глобальной торговой системы и поведения на мировых рынках интеллектуальной собственности, научноемких товаров и услуг, а главное, с тем местом в мировой экономической системе, которое она сегодня занимает как экономический агент. Несомненно, что в этих условиях государственная политика России должна быть адаптирована к современным мировым процессам и тенденциям, с тем чтобы не оказаться изолированной от них.

Переход от научно-технической к научно-промышленной политике означает не только смещение акцентов в оценке роли ИР, но и изменение механизмов ее реализации. Все направления ИР, за исключением фундаментальных исследований, которые представляют собой самостоятельную ценность и являются основой будущего развития государства, образовательного и культурного уровня населения, должны рассматриваться лишь в качестве инструмента для достижения социальных, экономических, экологических результатов.

В развитых зарубежных странах принципиально различают два подхода в проведении государственной политики – программный и диффузионный¹. Программный подход нацелен на развитие технологических возможностей в областях, имеющих приоритетное значение для страны. Основой этого подхода является выполнение научно-технических программ, крупных проектов общенационального значения, направленных на предложение новой критической технологии. Этот подход используется в странах (США, Франция, Великобритания), где выполняются следующие три условия:

1) имеется высокий уровень спроса на высокотехнологическую продукцию, существуют разветвленная сеть рыночных институтов и соответствующая инфраструктура, обеспечивающая продвижение научно-технологических результатов в производство (высокая предпринимательская культура);

2) достаточно высоки инвестиционные возможности государства, которые оно использует не только для реализации программ и крупномасштабных научно-технологических проектов, но и для их продвижения на рынок;

3) имеется значительный собственный научно-технологический потенциал, поддерживаемый государственными субсидиями.

Диффузионный подход ориентирован на содействие распространению научно-технических знаний (Япония, Германия). В этом случае основной акцент делается не столько на разработку новых, самых передовых технологий, сколько на повышение способности предприятий осваивать новые тех-

нологии, на содействие широкому распространению инноваций в экономике. Важнейшим инструментом для реализации этого подхода является совершенствование институциональных механизмов передачи технологий, в частности развитие системы образования и профессиональной подготовки, систем промышленной стандартизации, а также субконтрактных отношений и партнерства в промышленности, сфере ИР. Диффузионный подход обладает следующими основными чертами:

1) через системы налоговых мер, стандартизации и сертификации производственных технологий и продукции, подготовки и переподготовки кадров, а также развитие инфраструктуры (информационной, консалтинговой) создает в экономике условия для распространения технологических новшеств и инноваций;

2) являясь менее затратным для государства, развивает предпринимательские услуги, информационные технологии, менеджмент и продвигает технологии, ориентированные на рынок, опираясь на потребительский спрос и способствуя его дальнейшему развитию;

3) ускоряет, как показывает опыт зарубежных стран (Германия, Япония), процессы внедрения знаний, навыков и инноваций в экономике;

4) в большей мере ориентирован на регионы.

В России программный подход является одной из составных частей государственной политики во всех сферах народного хозяйства, в частности в научно-технологической. Наибольшего успеха он достиг в оборонном секторе, где был создан значительный задел научноемкой продукции и технологий. Потребителями этой продукции были и остаются как само государство, так и внешние специфические рынки – систем вооружений. Однако в настоящее время и в ближайшем будущем в научно-технической сфере, особенно в направлениях, нацеленных на создание сложной научноемкой продукции и технологий, эффективность использования программного подхода представляется малоперспективной по следующим причинам:

1) требуется значительный объем государственных средств для получения результатов, отличающихся высокой степенью неопределенности. Если еще учесть тот факт, что сроки осуществления этих программ (широкомасштабных проектов) достаточно длительны, сами они организационно слабые, график финансирования редко выполняется, а полученные

промежуточные результаты редко оцениваются, то вероятность их успешной реализации еще более уменьшается;

2) полученные результаты в большинстве случаев требуют внедрения в промышленность или формирования собственной ниши на рынке продукции, что, в свою очередь, требует дополнительных средств и времени. Отметим, что жизненный цикл новой продукции и технологий на мировых рынках имеет устойчивую тенденцию к сокращению (в среднем 2–4 года – для продукции, 3–5 лет – для технологий);

3) крупномасштабность программы (проекта) делает чрезвычайно сложным ее экономический и финансовый анализ;

4) прикладная технологическая направленность программ (проектов) в случае их успешной реализации может быть несовместима со смежными отраслями и существующей структурой промышленности, что потребует дополнительных затрат и проектов;

5) в результате реализации проекта не изменяется ни предпринимательская активность, ни культура, не возникает устойчивых кооперационных связей между промышленностью и наукой.

Реализация диффузионного подхода в России представляется более перспективной, так как формирует стимулы к саморазвитию всей экономики и требует существенно меньше затрат со стороны государства (в основном на развитие инфраструктуры). Однако в сегодняшней ситуации затянувшегося экономического кризиса полностью ориентироваться на этот подход, предполагающий эволюционный путь развития экономики, было бы нецелесообразно.

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что в России программный подход может быть использован лишь в тех областях, в которых он эффективно работал ранее, а стратегически надо развивать диффузионный подход.

Еще одним из наиболее зарекомендовавших себя за рубежом инструментов научно-промышленной политики является кластерный подход, который лежит в несколько иной плоскости и наиболее приспособлен для реализации диффузионного подхода.

По одному из определений², кластером является сеть поставщиков, производителей, элементов промышленной инфраструктуры, исследовательских институтов, взаимосвязанных в процессе создания добавочной стоимости. По своей сути кластеры – это совокупность различных предприятий и организаций, связанных партнерскими отношениями по всей технологической цепочке: от добычи сырья до потребления

продукции и услуг. Одна из важнейших характеристик кластеров – их системность и замкнутость, а следовательно, относительная автономность в сравнении с остальными видами бизнеса.

Как показывает зарубежный опыт, области возникновения кластеров разнообразны и трудно прогнозируемые. Различают кластеры высокотехнологичные и ненаукоемкие, вертикальные, региональные, национальные, международные (международные альянсы), промышленные, в сфере услуг и т.д. Они возникают как естественным путем, так и при активной помощи государства. В настоящее время кластерный подход в реализации научно-промышленной политики разрабатывается во всех странах мира.

По организационной структуре в регионах обычно выделяют два типа кластеров: сконцентрированные по региональному принципу вокруг некоторого сектора деятельности, обычно направленного на предоставление широкого спектра услуг (научно-технических, консалтинговых, образовательных и т.д.), и вертикальные, в которых ядро кластера образуют технологические цепочки «поставщик – сборщик – дистрибутор – покупатель» и которые могут представлять различные сектора региональной промышленности. Политика государства внутри кластеров направлена на усиление переноса знаний между участниками и организацию между ними эффективного взаимодействия. Основной вывод, который при этом делают западные эксперты, состоит в том, что эта политика эффективна для сильных, уже зарекомендовавших себя кластеров, а возможности образования кластеров «на пустом месте» весьма ограничены.

Поиск и исследование кластеров в России пока не проводились. Представляется перспективным начать изучение и использование кластерного подхода с регионального уровня, концентрируя внимание на наиболее сильных промышленных структурах, рынок сбыта продукции которых уже сегодня достаточно емкий и будет оставаться таким в будущем.

Для поиска и организации вертикального кластера, который возникает в основном в промышленном производстве, можно использовать следующую схему. Вначале определяется на региональном, национальном или мировом потребительских рынках группа однородной товарной продукции (например, продукция переработки леса) или услуг (консалтинговые услуги), на выпуске которых специализируется регион. (На начальном этапе лучше выбирать продукцию и услуги, рынок которых слабо насыщен). Затем проводится

анализ всей технологической цепочки: от заготовки сырья до потребления конечной продукции. При этом определяются предприятия каждого технологического звена и связи между предприятиями различных звеньев в процессе производства и реализации данной группы товаров или услуг в регионе. После этого выделяется группа предприятий и организаций, связанных между собой не только технологической цепочкой, но и долговременными, устойчивыми связями заказчик – субподрядчик. Если связи между предприятиями слабые, то выбираются наиболее перспективные для установления партнерских отношений. Для любой выделенной группы определяется перечень проблем каждого предприятия, реализующего то или иное технологическое звено (сырье, комплектующие, кредитные ресурсы, технология, качество, производственные мощности, организация производства, уровень подготовки кадров, сбыт продукции). Далее определяется перечень организаций, которые привлекаются для решения поставленных задач на разовой или постоянной основе и непосредственно не связанных с технологической цепочкой (финансовые, научно-технологические, проектные, консалтинговые, образовательные, транспортные, торговые и т.д.). Те из них, взаимодействие с которыми предполагается на постоянной основе, включаются в кластер. Наконец, рассчитывается вклад каждого из участников в добавленную стоимость конечного продукта и этот аргумент используется в качестве основы для переговоров при формировании из этих участников настоящего кластера.

Организационно объединение участников кластера может осуществляться в различных формах – от установления между предприятиями свободных партнерских отношений, основанных на деловом доверии (организация консорциума, ассоциации) вплоть до жесткого объединения путем создания юридического лица в форме товарищества на вере, в котором полными товарищами являются коммерческие негосударственные структуры, а вкладчиками – государственные предприятия. При этом в качестве их вклада могут рассматриваться оцененные объекты интеллектуальной собственности.

Положительными итогами образования кластера являются: полная и ритмичная загрузка производственных мощностей в пределах каждого предприятия и, как следствие, увеличение общего объема производства в регионе; гибкость промышленного производства с большими возможностями диверсификации; прозрачность вклада каждого предприятия

в стоимость конечного продукта, что привлекает инвестора; возможность объединения финансовых ресурсов для «расшивки узких мест» и формирования стратегии на рынке; возможность через технологическую цепочку прямой передачи знаний на конечный продукт.

Для образования кластера научно-технических и консалтинговых услуг (региональный кластер) необходимо: во-первых, изучить потребности предприятий и научных организаций региона в как можно более полном спектре научно-технических и консультационных услуг; во-вторых, определить перечень организаций, занимающихся предоставлением услуг в регионе, и по откликам клиентов оценить качество этих услуг; в-третьих, выделить организации, связанные между собой партнерскими отношениями, возникшими на основе взаимодополнения; в-четвертых, содействовать объединению организаций, предоставляющих услуги, например, в ассоциацию, которая могла бы предлагать клиентам как отдельные, так и комплексные услуги.

Рассмотрим возможности использования кластерного подхода при реализации промышленной и научно-промышленной политики в регионах России. Как уже отмечалось выше, для этой цели в каждом регионе необходимо выделить наиболее сильные сети предприятий и организаций, базирующихся на региональных природных и человеческих ресурсах, имеющих относительно хорошую производственную базу, развитую промышленную и научно-технологическую поддерживающую инфраструктуру, выпускающих продукцию, ориентированную на достаточно емкие рынки. Эти сети и должны быть положены в основу создаваемых кластеров, которые, в свою очередь, могут служить локомотивами для развития региональной экономики. При этом государственная поддержка на начальном этапе может быть выражена в форме организационного содействия со стороны региональной администрации, предоставления налоговых льгот, передачи с последующей оплатой получателем имеющихся научно-технологических результатов или проведения для него необходимых работ научно-технологическими организациями, финансируемыми государством на возвратной основе. В случае более жесткого объединения, путем создания управляющей компании, возможна (при изменении законодательства) передача в траст либо самих государственных организаций, либо их подразделений после реструктуризации.

Наиболее важна государственная поддержка для содействия созданию кластеров в сфере научно-технических, ин-

новационных и консультационных услуг. В этом случае, особенно на начальном этапе, необходимы прямые государственные субсидии на создание системы коммуникаций, организационная, нормативно-правовая поддержка и т.д.

Кластерный подход мог бы лечь в основу обсуждаемой сейчас идеи инновационно-промышленного комплекса (ИПК). Для анализа и принятия конкретных мер по реализации этой идеи остановимся на примере комплекса по выращиванию, переработке, изготовлению и продаже изделий из льна, существующего в Тверской области³.

Технологическая цепочка, составляющая ядро кластера «Лен», следующая: льносеменные станции – льнoseющие хозяйства (сельскохозяйственные предприятия и фермерские хозяйства) – льнозаводы по первичной переработке льна, льночесальная фабрика – предприятия текстильной и трикотажной промышленности – дом моделей – предприятия швейной промышленности – торговый дом – сбытовая сеть – потребительский рынок.

В обеспечении технологического процесса участвуют: Всероссийский научно-исследовательский институт льна (ВНИИ льна), Центральный научно-исследовательский проектно-технологический конструкторский институт механизации льна (ЦНИПТКИМЛ), Центральный научно-исследовательский институт по переработке штапельных волокон (ЦНИИШВ), предприятия машиностроения, Тверская торгово-промышленная палата.

Перечень выпускаемой Тверским льняным комплексом продукции следующий: котонизированные волокна, льняное масло для пищевой и фармацевтической промышленности, сорбенты для очистки воды и воздуха, теплоизоляционные и конструкционные материалы, смесевые (со льном) бытовые и технические ткани и готовые изделия из них, трикотажные полотна и изделия из них, а также машины и оборудование для сельскохозяйственного производства и легкой промышленности.

Потребительский рынок, как внутренний российский, так и внешний, по большинству позиций оценивается специалистами («Торговый Дом Тверьлен») как достаточно емкий сегодня и в перспективе.

В области для развития семеноводства и производства семян высших репродукций работают 19 льносеменных станций, 5 элитных и 65 семенных хозяйств. Производством сырья изо льна занимается более 400 сельскохозяйственных предприятий. За последние 5 лет среднегодовая посевная пло-

щадь подо льном составляла около 50 тыс. га. В настоящее время в области производится более 30 % российского льна.

Первичной переработкой сырья изо льна занимаются 42 льнозавода, способных переработать при двухсменном режиме работы до 100 тыс. т льняного сырья. На ряде льнозаводов действуют цеха, а на других завершается их строительство по производству котонизированного волокна (стадия готовности – 60–80 %). Годовая мощность этих цехов – 3 тыс. т. Фирмой «ПФ ЛОТТ» освоен новый способ котонизации льна, не уступающий зарубежным аналогам.

Текстильная промышленность представлена 10 акционерными компаниями. В швейной промышленности области присутствуют крупные, средние и малые предприятия.

ВНИИ льна (г. Торжок) проводит работу по методической и практической селекции льна-долгунца на основе применения современных методов генетики, биотехнологии, осваивает новые методы создания семян маточной элиты, разрабатывает новейшие технологии возделывания и уборки льна, является единственной в России базовой организацией по разработке ГОСТов на льняное сырье. Применение новых продуктивных сортов позволило сельскохозяйственным предприятиям в среднем по области получить урожайность льна-долгунца выше 4 ц/га, колхозу «Мир» Торжокского района – выше 15 ц/га.

ЦНИИШВ определил направления рационального использования короткого льняного волокна. Совместно со специалистами текстильных предприятий области разработана технология выработки смесевой льносодержащей пряжи с вложением в смесь до 40 % котонизированного льняного волокна, освоение которой позволяет производить замену хлопка льном. Создан принципиально новый ассортимент льносодержащих тканей бытового и специального назначения, трикотажных изделий.

ЦНИПТКИМЛ занимается разработкой технологических процессов производства машин и оборудования для сельскохозяйственного производства льна и его переработки.

Дом моделей разрабатывает модели пошива одежды, а Торговый дом осуществляет продажу готовой продукции и анализ рынков.

Тверская торгово-промышленная палата играет роль агентства по развитию субконтрактных отношений и партнерства в льняном комплексе.

Сказанное выше, однако, не говорит об отсутствии проблем. В качестве основных можно выделить следующие:

в выращивании льна: повышение рентабельности его производства на основе роста урожайности и качества продукции за счет освоения эффективных систем семеноводства, создания и использования семян маточной элиты; использования высокоурожайных сортов льна-долгунца с высокими прядильными свойствами волокна, максимально приспособленных к почвенным, климатическим условиям и естественному циклу сельскохозяйственных работ; внедрения прогрессивных и традиционных технологий возделывания и уборки льна; обеспечения технологических условий хранения и эффективной системы реализации продукции, а также развитие системы лизинга техники, удобрений, семенного фонда;

в первичной переработке льносырья: существенное повышение качества и глубины первичной переработки льносырья за счет технического и технологического обновления производства; наращивание объемов и улучшение качества производства котонизированного волокна; повышение качества выхода длинного волокна; развитие производства крупченых утеплителей и других изделий изо льна; развитие глубокой переработки костиры в конечную продукцию;

в легкой, в том числе текстильной, промышленности: техническое перевооружение предприятий для использования льняного волокна, выпуска смесовых тканей, трикотажа и готовых изделий с использованием льна;

в реализации готовой продукции.

В целях обеспечения завершенности технологического цикла, повышения эффективности реализации продукции за счет организации глубокого изучения конъюнктуры рынка, фирменной и оптовой торговли продукцией тверских товаропроизводителей, оптимизации управления всем технологическим процессом создан консорциум и его исполнительная организация – Торговый дом.

Анализ приведенного материала и связей, которые существуют между предприятиями и организациями, входящими в тверской льняной комплекс, показывает, что фактически уже сформирован кластер, в котором существенную роль играют научно-технологические организации. Углублению партнерских отношений содействует образованный из предприятий, входящих в кластер, консорциум. В этой форме кластер «Лен» может служить прообразом ИПК. Но для этого, как уже говорилось выше, требуется государственная поддержка в виде предоставления налоговых льгот предприятиям, входящим в кластер (хотя бы в форме налогового кредита на ИР), а также возможная передача с последую-

щей оплатой получателем имеющихся научно-технологических результатов или проведение для него необходимых работ научно-технологическими организациями, финансируемыми государством на возвратной основе.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Радошевич С., Дранев Я. Региональная научно-техническая инновационная политика и инновационные центры как инструменты ее осуществления в четырех регионах России: Новосибирской, Самарской, Томской областях и Зеленограде // Управление наукой в странах ЕС. М., 1999. Т.4.

² См.: Porter M.E. Competitive Advantage of Nations. L., 1990.

³ Материалы предоставлены Администрацией Тверской области.

Г.П.АНШАКОВ,
А.П.ЖАБИН,
В.В.САЛМИН

РАЗВИТИЕ НАУЧНОГО И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Самарская область – один из развитых в экономическом отношении регионов России. Здесь сосредоточены крупные машиностроительные заводы, предприятия оборонного и аэрокосмического комплексов, нефтехимии и металлургии. Значителен научно-технический потенциал, сконцентрированный в институтах РАН, вузах и крупных научно-промышленных объединениях.

Самарская область является характерным представителем многих российских «закрытых» в прошлом регионов с развитой структурой аэрокосмического и оборонного секторов военно-промышленного комплекса (ВПК). За многие десятилетия в области сформировался мощный научно-технический и интеллектуальный потенциал, способный решать сложные научно-технические проблемы. На протяжении всей послевоенной истории научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы научных организаций и вузов области были ориентированы на проблемы ВПК страны, что отрицательно отразилось на гражданском научно-техническом потенциале. Финансирование разработок гражданского применения из средств госбюджета и по заказам предприятий было незначительным. Такая гипертрофированность финансирования научно-технической системы в регионе привела к тому, что многим научным проблемам, например, экономики, медицины, экологии, энергетики, транспорта, истории народов, проживающих на территории области, уделялось недостаточное внимание.

АНШАКОВ Геннадий Петрович, Председатель Президиума Средневолжского регионального научно-координационного совета, член-корреспондент РАН.

ЖАБИН Александр Петрович, заместитель губернатора Самарской области, доктор экономических наук, профессор.

САЛМИН Вадим Викторович, директор Самарского научно-инновационного центра «Перспектива», доктор технических наук, профессор.

Существенным фактором, определяющим принципы формирования и способы реализации научно-технической политики в сегодняшних условиях, становится расширение прав субъектов Федерации в тех сферах, которые ранее целиком относились к прерогативе центральных органов управления. Региональная научно-техническая и инновационная политика формируется губернатором и руководством Администрации Самарской области совместно с научной общественностью. Приоритетными здесь являются: решение социально-экономических проблем региона на основе создания конкурентоспособной научно-технической продукции, сохранение и развитие научно-технического потенциала, создание нормативно-правовой базы и организационного механизма научно-технической и инновационной деятельности. Последняя является важнейшим завершающим этапом НИР и ОКР. Приоритетные для региона разработки выполняются в рамках региональных научно-технических программ.

Первые попытки формирования региональных научно-технических программ Самарской области были предприняты в 1991 г. Однако в то время еще не был отработан механизм их поддержки со стороны Миннауки России, поэтому данные шаги не получили развития. Ситуация изменилась в 1993 г., когда было утверждено Временное положение о порядке финансирования из средств республиканского бюджета Российской Федерации региональных научно-технических программ и проектов, установившее четкий порядок финансирования программ, экспертизы, механизм реализации и контроля, регламентирующие права и функции центра и регионов. Проводником новой схемы взаимодействия местных и центральных органов управления в Самарской области стал созданный в 1992 г. Средневолжский региональный научно-координационный совет.

Решения Миннауки России по вопросам региональной научно-технической политики послужили мощным стимулом для структурных реформ в сфере управления наукой. Всю работу в регионах координировал Межведомственный совет по проблемам регионального научно-технического развития и сотрудничества. Основной задачей в этот период являлось сохранение и развитие научно-технического потенциала Самарской области в новых экономических условиях. При этом возникла необходимость создания координирующей структуры, связывающей администрацию области с научными коллективами. Такой структурой стал созданный в 1993 г. Самарский научно-координационный центр (СНКЦ) «Перспек-

тива». Направлениями его деятельности являются: разработка и координация выполнения региональных научных и научно-технических программ, мониторинг научно-технического потенциала Самарской области, экспертиза и научно-техническое сопровождение инновационных проектов, организация и проведение конференций и семинаров в сфере науки и техники, организация и проведение работы по подготовке кадров в области инноваций и трансфера технологий.

В соответствии с приоритетными направлениями социально-экономического развития области были отобраны научные проекты, которые после прохождения независимой экспертизы (центр «Ренатех», г. Москва) легли в основу региональных программ Самарской области. Так, основу программы «Конверсия Самары» составили научные проекты, нацеленные на решение научно-технических проблем промышленности Самарской области. Вопросам истории и культуры многонационального населения Среднего Поволжья посвящены научные исследования по региональной программе «Народы Среднего Поволжья». Результаты этих исследований представляют в современных условиях особую значимость при проведении национальной политики в регионе. Региональная программа «Разработка методического и информационного обеспечения деятельности Агентства поддержки малого и среднего бизнеса» направлена на создание информационной, экспертно-консалтинговой поддержки малого бизнеса.

После утверждения региональных программ и начала их финансирования на долевой основе – Миннауки России и администрацией области была отработана схема реализации и контроля за выполнением программ. Доведение средств до организаций – исполнителей отдельных проектов осуществлялось на основе прямых договоров этих организаций с генеральным подрядчиком – СНКЦ «Перспектива». Ход работ обсуждался на совещаниях с участием представителей администрации области, изменения в составе программ утверждались решениями Средневолжского регионального научно-координационного совета. Финансирование программ по линии администрации области осуществлялось из бюджетных средств. В 1996 г. в областном бюджете появилась статья «Региональные научно-исследовательские программы», а в 1997 г. был введен раздел «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», в котором региональные научно-технические программы финансируются по строке «Региональная научно-исследовательская про-

грамма “Развитие научного и технологического потенциала Самарской области: 1997–2000 гг.”».

Положительные результаты выполнения проектов региональных программ в 1993–1997 гг. показали их высокую значимость для развития научно-технического и инновационного потенциала Самарской области. Общий объем финансирования региональных программ за период с 1993 по 1997 г. составил 3,78 млрд руб. Динамика поступления средств (млн руб.) на выполнение региональных программ показана на рисунке. В выполнении более 80 проектов программ участвовало 27 научных организаций г. Самары, в том числе 6 вузов, 3 института РАН, 8 НИИ, отраслевых академий и научно-технических центров, 11 крупных и малых промышленных предприятий научно-технической сферы.

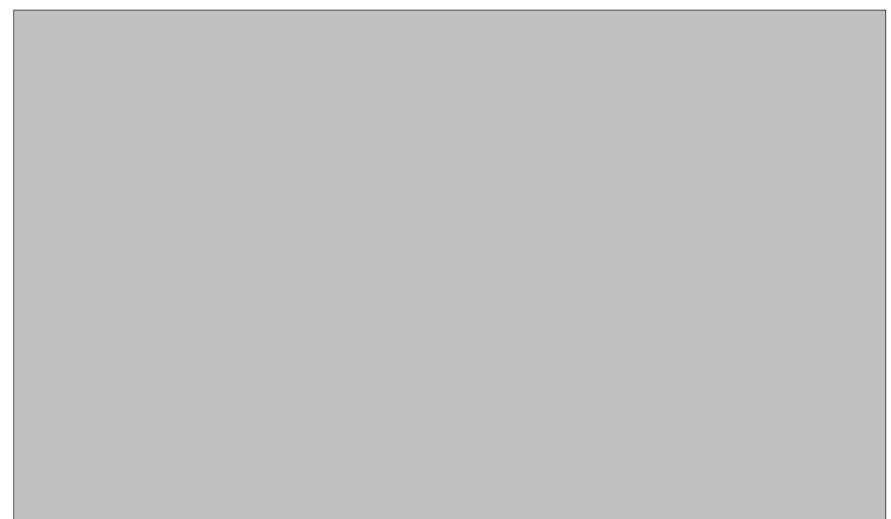


Рис.

В результате выполнения проектов программ в 1993 – 1997 гг. разработаны новые технологии и устройства, получены новые материалы, которые могут применяться в медицине, космосе, сельском хозяйстве, на предприятиях химической, нефтеперерабатывающей, электромашиностроительной промышленности, водного, воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта, для утилизации военной техники, снятой с вооружения. Так, в области аэрокосмических технологий большой практический интерес представляют

технология изготовления деталей для газотурбинных двигателей из углерод-композиционных материалов, экологически чистые камеры сгорания для авиационных двигателей V поколения и промышленных ГТУ, фотосъемка и обработка изображений земной поверхности для народно-хозяйственных задач; в области технологий и оборудования для машиностроения и транспорта – гасители колебаний для гидравлических и топливных систем, технологии восстановления деталей карбюраторных и дизельных двигателей, шумовибробезопасные пневмомашины с турбоприводом и автоматическим регулятором частоты, высокоресурсная малогабаритная пневмогидротопливная арматура широкого диапазона рабочих давлений и температур, каталитический нейтрализатор выхлопных газов автотранспорта, активные и пассивные виброзоляторы для защиты контейнеров при транспортировке хрупких грузов, устройство для высокопроизводительной резки конструкций, цветных и легированных сплавов, быстродействующие высокоресурсные электромагнитные топливные форсунки для автомобилей ВАЗ; в области разработки медицинских технологий и оборудования – имплантаты для стоматологии, углеродный имплантат «Карбоникс-И» для хирургии, медицинские электроды из материала «металлорезина», компьютерные системы медицинской диагностики, технология изготовления контактных линз, мультифокальный искусственный хрусталик глаза; в области конверсионных технологий – технологии переработки боеприпасов, производства товаров широкого потребления из состаренных порохов и твердого ракетного топлива, взрывные технологии, технологии получения порошковых материалов.

По результатам исследований в рамках региональной программы «Народы Среднего Поволжья» изданы книги «Самарская летопись» (в 2 т.) и «Формирование и история взаимоотношений этнических групп в Среднем Поволжье», являющаяся первой в российской историографии работой на данную тему, представляющая в связи с разноэтническим составом населения Поволжья не только научную, но и практическую ценность. Выпущены сборник статей «Самарский земский сборник» и монография «История Самары: от воеводского управления до городских дум», которые, обобщая богатый исторический опыт, представляют большой интерес. Обработаны результаты многочисленных археологических исследований, издана монография «Не боги горшки обжигают» по истории древних производств.

Результаты работ по региональным программам демонстрировались на выставках научно-технических достижений, организованных СНКЦ «Перспектива» в 1994 и 1995 гг. в Доме ученых. Разработки научных коллективов экспонировались на выставках: в 1995 г. – посвященной презентации Самарской области в Зальцбурге (Австрия), а также в Сеуле (Южная Корея) и на Тайване; в 1996 г. – на выставке «Партнер–Россия» в Риме (Италия); в 1998 г. – в Осаке (Япония).

За пять лет деятельности (1993–1998 гг.) СНКЦ «Перспектива» накопил определенный опыт работы по формированию и координации региональных программ, экспертного, консалтингового и информационного обеспечения инновационной деятельности. Этот опыт обобщен в серии работ, изданных СНКЦ¹.

В условиях структурной перестройки назрела необходимость создания в регионе инфраструктуры поддержки научно-технической деятельности, формирования социального заказа и создания условий для реализации ее результатов через рыночные механизмы. В соответствии с современными представлениями региональная инфраструктура научно-технической и инновационной деятельности помимо научно-координационных центров должна включать региональный центр экспертизы; инновационный производственно-технологический центр, занимающийся доведением высокотехнологичной научкоемкой продукции до стадии товарного продукта; лизинговую фирму, ориентированную на научно-техническую сферу; региональный центр сертификации научно-технической продукции; финансово-инвестиционную компанию, обеспечивающую инновационные проекты кредитами на льготной основе.

За последние годы в Самарской области сложилась инфраструктура поддержки научно-технической и инновационной деятельности. В этом секторе активно работают Самарский центр проектного финансирования, технопарки при Самарском государственном техническом и аэрокосмическом университетах, Государственный венчурный фонд поддержки малого предпринимательства в научно-технической сфере и Государственный фонд поддержки малых предприятий – производителей промышленной продукции, региональный центр сертификации научно-технической продукции, Средневолжский инновационный научный центр и Самарская областная промышленная палата.

В 1996 и 1997 гг. СНКЦ «Перспектива» совместно с фондом «Международный инкубатор технологий» и Российским институтом интеллектуальной собственности организовал первые в Самарской области школы-семинары на тему «Коммерциализация научноемких технологий и интеллектуальной собственности», в которых прошли обучение менеджеры проектов, патентоведы, руководители научных подразделений НИИ, вузов, предприятий, малых фирм, занимающихся проблемами коммерциализации технологий.

Проделана определенная работа по созданию нормативно-правовой базы функционирования научной сферы в регионе. СНКЦ «Перспектива» разработано Временное положение о порядке финансирования и механизме реализации региональных научных, научно-технических программ и проектов в Самарской области (утверждено Постановлением Главы Администрации №30 от 21 января 1996 г.). Оно закрепляет сложившуюся за последние три года схему управления научно-технической сферой в регионе и создает основу для ее устойчивого развития. Разработан также Порядок финансирования региональной научно-исследовательской программы «Развитие научного и технологического потенциала Самарской области: 1997–2000 гг.».

Региональные приоритеты в научно-технической сфере должны определяться в соответствии с общегосударственной научно-технической политикой. Для координации действий и реализации единой научно-технической политики в регионе разработан проект Генерального соглашения между Министерством науки и технологий Российской Федерации и Администрацией Самарской области о сотрудничестве в области науки, научно-технической политики, инновационной деятельности, реализации научно-технических программ и проектов. В настоящее время ведется подготовка пакета документов по организационно-техническому, нормативно-правовому и информационному обеспечению взаимодействия администрации области и Миннауки России в рамках Генерального соглашения. Начата подготовка Закона Самарской области «О научно-технической и инновационной деятельности».

В связи с необходимостью усиления инновационной составляющей региональных научно-исследовательских программ, организации экспертной, консалтинговой и информационной деятельности в сфере инноваций в 1998 г. СНКЦ «Перспектива» был преобразован в Самарский научно-инновационный центр (СНИЦ) «Перспектива».

Инновационная направленность научных исследований по региональным научно-техническим программам должна стать основным стержнем промышленного и технологического развития Самарской области в ближайшие годы. Реализация этой концепции потребует структурных изменений региональной инвестиционно-кредитной политики в научной сфере. Основой таких изменений является создание внебюджетного регионального целевого фонда научно-технического развития, позволяющего обеспечить:

- аккумулирование средств региональных, федеральных и иностранных инвесторов всех форм собственности для долевого финансирования региональных инновационных программ и проектов по приоритетным и перспективным направлениям научноемких технологий промышленного производства;

- интеграцию региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, повышение эффективности использования выделяемых средств федерального и областного бюджетов;

- создание инфраструктуры поддержки, поощрения, конкуренции за счет широкого вовлечения в инновационный процесс региональных предприятий малого и среднего бизнеса научно-технической сферы деятельности;

- высокую экономическую эффективность и возвратность выделяемых кредитных ресурсов для выполнения инновационных проектов.

При этом предполагается, что СНИЦ «Перспектива» будет осуществлять научно-методическую координацию и техническое сопровождение инновационных проектов, а региональный фонд — инвестиционно-кредитные отношения с исполнителями, инвесторами и банками-кредиторами.

Первым шагом в реализации данных мероприятий стало создание Государственного венчурного фонда поддержки малого предпринимательства в научно-технической сфере Самарской области. Фонд образован постановлением Главы Администрации области № 134 от 22 мая 1996 г. и осуществляет отбор, экспертизу и финансирование инновационных проектов малых предприятий.

Стратегия формирования новых региональных научно-технических программ должна опираться, по нашему мнению, на следующие основополагающие принципы: содействие сохранению и развитию научно-технического потенциала региона; формирование экономических условий для широкого использования достижений науки в народном хозяйстве;

поддержку научных коллективов, работающих по приоритетным для региона направлениям науки и техники.

С целью сохранения и поддержки научной элиты региона в 1997–1998 гг. разработано Положение о губернских премиях в области науки и техники, а также Положение о механизме поддержки важнейших разработок научных коллективов и отдельных ученых на основе системы грантов (постановление губернатора Самарской области об учреждении губернских премий и грантов в области науки и техники № 220 от 8 сентября 1998 г., решения губернской Думы № 134, № 135 от 27 октября 1998 г.). Губернскими премиями в области науки и техники будут отмечены достижения, отличающиеся новизной, оригинальностью, получившие общественное признание и внесшие значительный вклад в развитие потенциала Самарской области. Предполагается ежегодно присуждать 12 премий в размере 300-кратного минимального размера оплаты труда по номинациям: физико-математические науки – 3 премии, технические науки – 3, общественные науки – 3, медико-биологические науки – 3.

Кроме губернских премий для самарских ученых учреждены губернские гранты (безвозмездные субсидии) в области науки и техники. Они предназначены для поддержки наиболее значимых работ в целях сохранения и развития научно-технического и интеллектуального потенциала региона. Гранты присуждаются конкретным научным и образовательным коллективам для выполнения важнейших научных, технических разработок, соответствующих концепции социально-экономического развития Самарской области; написания и издания монографий; подготовки докторских диссертаций, направленных на решение важнейших научно-технических и социально-экономических проблем региона; участия в работе международных конференций, стажировках в зарубежных научных центрах. Губернские гранты будут присуждаться ежеквартально решением губернатора по представлению комиссии по губернским премиям и грантам в области науки и техники.

Необходимо отметить, что учреждение губернских премий и грантов в области науки и техники носит новаторский характер. До сих пор ученые отмечались лишь государственными, правительственные, Демидовскими премиями (для коллективов ученых) и премиями для отдельных ученых в определенных отраслях науки, учрежденными РАН.

Результаты, достигнутые в регулировании научно-технической сферы Самарской области за последние пять лет,

позволяют надеяться, что даже в непростое время реформ руководству региона удастся сохранить научный и интеллектуальный потенциал для будущего процветания России.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ См.: Научно-методические рекомендации по охране интеллектуальной собственности при трансфере технологий. Самара, 1996; Самарский научно-координационный центр «Перспектива»: региональные программы 1993–1997 гг. Самара, 1997; Научный потенциал вузов Самарской области. Самара, 1998; Научно-методические рекомендации по проведению технологического аудита. Самара, 1998; Научно-техническая и инновационная деятельность в Самарской области: опыт и проблемы. 1993–1998 гг. Самара, 1998.

О.А.КОЛОБОВ,
А.С.МАКАРЫЧЕВ

РЕГИОНАЛИЗМ В РОССИИ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ

В настоящее время наиболее обсуждаемой научной проблемой за рубежом и в России является определение того, что такое регион, и как это понятие может быть концептуализировано. От этого зависят и понимание самого феномена регионализма, и возможности проведения сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта регионализации.

Мало кто из зарубежных авторов не согласится с тем, что универсального определения региона не существует. Многие полагают, что его нельзя дать в принципе. «Регион» – одно из самых трудноуловимых понятий в современных общественных науках. Для иллюстрации понятийных сложностей приведем основные трактовки региона в зарубежной историографии.

Во-первых, существует внешнеполитическое понимание региона, распространенное среди специалистов-международников. Например, для американских авторов «региональная проблема» обычно касается целой геополитической зоны: это может быть Ближний или Средний Восток, Центральная или Восточная Европа, Северная или Тропическая Африка. По мнению Карла Дэйча, регион представляет собой группу стран, которые по многим очевидным параметрам больше взаимозависимы друг с другом, чем с иными странами¹. Государства, объединенные в регион, должны иметь некий интегрирующий географический фактор, например общий выход к морю или систему естественных транспортных коммуникаций. В экономическом смысле эти страны должны иметь сходный тип хозяйствования или общие природные ресурсы (Каспий-

КОЛОБОВ Олег Алексеевич, советник губернатора Нижегородской области по социально-политическим и правовым вопросам, декан исторического факультета Нижегородского государственного университета, заведующий кафедрой международных отношений, доктор исторических наук, профессор.

МАКАРЫЧЕВ Андрей Станиславович, докторант кафедры международных отношений Нижегородского государственного университета.

ское море, «нордическая» Европа). Значимым является также фактор культурной (языковой, религиозной, этнической) общности.

Важность регионализма в мировой политике объясняется слабой контролируемостью глобальных процессов и большой уязвимостью наднациональных форм организации власти (ОНН)². Соответственно, по мнению Нормана Палмера, регионализм может рассматриваться как «посредник между агрессивным и стремящимся к эксклюзивности национализмом... и транснационализмом, который в силу своей незрелости часто бывает непрактичным»³.

Международно-политическое значение термина «регион» достаточно гибко и не содержит концептуальной строгости. Так, часто понятие «регион» заменяется понятием «субрегион» или оба термина могут употребляться параллельно. Например, это касается Персидского залива или стран Магриба.

Вторая трактовка региона может быть названа философской. Так, для Ф.Броделя регион был аналогом особого «мира» с присущим только ему менталитетом, образом мышления, традициями, мировоззрением и мироощущением.

Третья точка зрения на эту проблему – историческая. В средние века те территории, которые исследователи называют микрорегионами, в Европе были часто «привязаны» к церковному приходу или епархии, в Латинской Америке – к муниципалитету или городу. Так называемые макрорегионы, существовавшие в Южной Америке в форме вице-королевств и «аудиенций», трансформировались после Войны за независимость в современные государства⁴.

Есть и географические интерпретации, где понятие «регион» используется, например, для описания такого типа окружающей среды, в котором географические элементы соединены друг с другом определенными и постоянными отношениями. Регионами называются также зоны, заключающие в свои рамки существенную однородность доминирующих физических условий и соответственно преобладающих укладов обитания. Под регионом понимается и комплекс, состоящий из земли, воздуха, флоры, фауны и населения, которые могут рассматриваться в их особых отношениях друг с другом и которые составляют вместе определенную и характерную часть поверхности земли.

Существует и формально-юридическая трактовка региона как субъекта федерации или иной субнациональной едини-

ци, чьи права и обязанности определены конституцией или иными законами.

Наконец, в зарубежной литературе можно встретить попытки синтетических определений. Так, по мнению Энн Маркузен, «регион – это исторически эволюционирующее, компактное территориально сообщество, которое содержит в себе физическое окружение, социоэкономическую, политическую и культурную среду, а также пространственную структуру, отличную от иных регионов и территориальных единиц, таких как город или нация»⁵.

Даже беглый анализ приведенных выше определений показывает, что, во-первых, они существенным образом отличаются друг от друга и, во-вторых, каждое из них концентрируется лишь на каком-то одном, часто узком, аспекте, игнорируя остальные важнейшие характеристики. Например, понять суть проблем российского регионализма, исходя из чисто юридического подхода к России как к государству, чья Конституция фиксирует наличие 89 субъектов Федерации, будет весьма сложно, если вообще возможно.

Вероятно, российская региональная наука должна прислушаться к тем западным коллегам, кто отказался от поиска такого определения региона, которое устроило бы абсолютно всех. По мнению Кристофера Арви, «расплывчатость термина означает, что он лавирует между несколькими школами, не интегрируя их. Как элемент государственного администрирования, регион является предметом изучения национальной истории; как «город-регион», он входит в городскую историю; как «национальная культура», он включен в политическую историю народов, добивающихся создания собственного государства; как «промышленный регион», он – часть экономической истории»⁶.

Нам во многом импонирует «релятивистская», или функционалистская, позиция, занятая американским исследователем Уолтером Айзардом и его последователями. Она может быть сформулирована следующим образом: как дефиниция, регион исчезает, стоит нам только углубиться в чисто пространственное теоретизирование. Он возвращается в качестве концепции, необходимой для обоснования наших доктрин. Другими словами, «иерархию регионов определяет только научная проблема... Регион детерминирован тем вопросом, изучением которого мы занимаемся»⁷.

Дебаты вокруг термина «регион» естественным образом переносятся на понятие «регионализм». Следует согласиться с Сидни Тарроу, считающим, что «есть важное различие

между регионализмом как политическим курсом или совокупностью политических курсов, регионализмом как идеологией государственного вмешательства и регионализмом как организационной основой для защиты периферийных территорий»⁸. Эту мысль продолжает Э.Маркузен: «...региональная политика может принимать разные формы. Во-первых, она может выражаться во внутренних конфликтах по поводу будущей эволюции региона... С другой стороны, эта политика может принять очертания общерегиональной оппозиции какой-то внешней силе, будь то другой регион, крупное государство или экономическая структура»⁹. В то же время было бы несправедливо сводить комплексный феномен регионализма к той или иной государственной реакции на какие-то внешние «раздражители», как это иногда делает процитированный автор.

Мы предлагаем провести различие между двумя «измерениями» термина «регионализм». Во-первых, это естественный, органический принцип территориальной организации социальных, политических, экономических и культурных аспектов жизнедеятельности человеческих сообществ. В этом смысле регионализм анализируется в следующих категориях:

социальная сплоченность этнических, расовых и языковых групп, проживающих совместно;

экономическая взаимодополняемость хозяйственных и промышленных единиц, работающих в рамках данной территории;

совместимость общих ценностей, связанных с культурой, религией, историческими традициями;

политическая солидарность¹⁰.

Поэтому можно сказать, что регионализм внутренне присущ всем типам современных обществ независимо от их размеров, уровня развития, особенностей политических структур и т.д.¹¹ Региональные различия существуют и в маленькой Албании, и в огромном Китае. Другими словами, регионализм неизменно присутствует во внутреннем обустройстве общественных отношений и не всегда принимает облик какой-то конкретной линии поведения государства. Политический курс правительства, часто имеющий коннотацию с термином «регионализм» – это не более чем отражение (адекватное или искаженное) тех изначально существующих возможностей и потребностей, которые вытекают из самого принципа пространственно-территориального распределения людских и материальных ресурсов. Если эти возможности и потребности игнорируются на официальном уровне, то регионализм будет продолжать существовать в «подавленной»

(пассивной) форме и проявляться в различных привычках, обычаях, типах менталитета, публичной активности, культурных особенностях и т.д. Будучи поощряемым, регионализм приводит к появлению и сознательному поддержанию различных центров регионального притяжения и в политическом смысле ведет к децентрализации власти.

Во-вторых, регионализм может быть общим наименованием интеллектуальных течений и доктрин различного рода, нацеленных на рациональное использование естественных пространственных различий, существующих внутри современных обществ. В данном контексте регионализм может выражаться двояко. С одной стороны, это так называемая пассивная регионализация, определяемая общей идентичностью, культурой, историей, географией. С другой стороны, часто осуществляется целенаправленная и активная деятельность по созданию региональных политических институтов под воздействием как правительства, так и субнациональных управленческо-административных единиц.

С нашей точки зрения, именовать регионализм наукой, как это часто делается, было бы неверно, хотя в англоязычной литературе очень часто встречается определение «*regional science*». Скорее, это не наука в строгом смысле этого слова, а «плавильный котел», аккумулирующий и адаптирующий к исследовательским потребностям знания, почерпнутые из различных дисциплин. Эндрю Айсерман пишет: «...не являясь ни наукой, ни дисциплиной, регионализм представляет собой знаменательный феномен в социологии науки. (То, что называется региональной наукой. — А.М.), выступает в качестве междисциплинарного, международного конгломерата, внесшего вклад в развитие нескольких дисциплин и стимулирующего циркуляцию идей невзирая на межпредметные барьеры и национальные границы... Регионализм нацелен на заимствование, «перекрестное опыление», адаптацию и синтез... Это — форум для распространения идей между дисциплинами»¹².

Соглашаясь с недопустимостью искусственного возвышения статуса регионализма, мы в то же время отрицаем пессимистические оценки его будущего. Э.Айсерман суммировал их таким образом: «Регионализм потерялся в интеллектуальном пространстве, поскольку он не смог ни создать, ни адаптировать новых теорий и методов. Вся эта конструкция находится под угловой интеллектуального застоя»¹³. С нашей точки зрения, важность регионализма особенно остро чувствуется и в теории, и на практике теми странами, которые

пытаются создать сбалансированные федеративные отношения и обеспечить демократизм в условиях децентрализации властных полномочий.

* * *

Специфику территориальности пробуют осмыслить несколько современных научных направлений. Речь идет о сложном и подчас запутанном комплексе идей, отождествляемых с постнациональными, постиндустриальными и одновременно постматериалистическими формами социально-политической организации сообществ. Данный набор идеологем весьма широк — это и «исчезновение государства-нации», и «смерть географии», и «транснациональная демократия», и «сжатие времени — пространства», и «транстерриториальная власть», и «раскрепощение (эмансипация) территории», и т.д.¹⁴ Все эти концепции, какими бы претенциозными они ни были, в конечном счете замыкаются на категорию территориальности, или территориального фактора обустройства политического пространства. Особенно активно эти сюжеты развиваются в работах постмодернистов.

Некоторые представители этого течения утверждают, что «территориальные сообщества теряют свою традиционную идентичность как из-за растущей внутренней дифференциации их компонентов... так и из-за усиления взаимозависимости, развивающейся поверх границ. В развитых странах принадлежность к тем или иным территориальным единицам в целом теряет свое значение... Растет число нетерриториальных участников. Их активность может быть наилучшим образом понята в рамках системы, не определяемой изначально через территорию»¹⁵. Постмодернисты констатируют, что многие общности людей (политические, религиозные, культурные, этнические, профессиональные) действуют в масштабах, превосходящих размеры даже самых крупных государственных образований. Согласно их логике, политические и юридические границы государств-наций (или «якобинских государств») все в меньшей степени соответствуют усложнившимся моделям и образцам организации жизни групп людей. Отсюда — распространение внeregиональных, внегосударственных и внетерриториальных форм самоструктурирования политических, экономических, социальных, культурных, этноконфессиональных и иных процессов. По мнению Джозефа Камиллери, «мы живем в период перехода к новой форме гражданского общества, где нет ясно очерченных

границ, базирующихся на принципе национальной идентичности»¹⁶. Многое в процессе этого перехода с точки зрения его конфигурации не совпадает с формальными границами государств. Так, свою логику имеют миграционные потоки. То же можно сказать и о свободных рыночных отношениях (например, многое известно об «косых отношениях» Калифорнии и Мексики, Калининградской области и Германии, Приморского края и Китая, Карелии и Финляндии).

Территориально организованный мир действительно полон противоречий. Исторически для государств-наций были характерны два основных типа конфликтов. Во-первых, люди, принадлежащие к одной этнической общности, могут жить под юрисдикцией многих государств (курды, евреи, арабы, китайцы). Сюда же следует отнести и русских, которые превратились в разделенный народ отнюдь не после распада СССР, а значительно раньше, в 1917 г., после большевистского переворота, когда миллионы наших соотечественников были вынуждены навсегда покинуть родину. Во-вторых, территория, которую народ считает своей, может находиться (полностью или частично) под контролем других наций (проблемаaborигенов и индейцев; Израиль до 1949 г. и т.д.).

Три четверти современных государств сталкиваются с одним из этих двух типов конфликтов. Понятно, что чисто территориальный подход к их разрешению несовершенен, поскольку он может привести к резкому возрастанию числа суверенных государств и, следовательно, к еще более конфликтному миру. Джеймс Розенau назвал эту тенденцию к усилению в мировой политике амбиций и политических претензий со стороны этнотERRITORIALНЫХ групп «субгруппизмом». Но каковы альтернативы этому? Увы, обычно они утопичны и едва ли могут восприниматься как серьезное руководство к действию. Гидон Готтлиб, например, признает, что альтернативой современному положению является мир, в котором не существует высшей власти территориального характера, или тот, где нет четких территориальных границ¹⁷.

Изначально территориальность как принцип государственного строительства предполагала, во-первых, определенную социальную однородность населения и, во-вторых, некое общее самосознание коллектива людей, обрамленного общими границами¹⁸. Здесь также очевиден ряд проблем. О самосознании территориально сгруппированных общностей «костья ломаются» давно. О.Шпенглер говорил о непременном наличии некоего духовного компонента в нациях. Бихевиори-

сты много говорят о территориальной самоидентификации. Х.Гадамер был убежден, что понятие территории должно включать в себя категорию отношения, а М.Шелер ввел понятие «ментальное окружение» применительно к большим группам людей.

Еще сложнее дела обстоят с однородностью, пусть даже относительной. Вполне очевидно, что территориально очерченные структуры не могут быть до бесконечности гетерогенными. Но как быть, если территориальные единицы не совпадают с лингвистическими (есть множество европейских примеров)? Или религиозными (исламский мир)? Постмодернисты давно уже высказали предположение, что территориальность может как бы поглощаться более значимыми факторами, например принадлежностью к одной из мировых религий: национальность и лояльность соответствующим государственным институтам при этом вполне могут значить меньше, чем вероисповедание, т.е. фактически чувство солидарности или единения с чем-то, что превосходит национальные границы¹⁹. Исходя из этого, постмодернизм усиленно пропагандирует теорию «взаимно пересекающихся (или накладывающихся друг на друга) суверенитетов»: человек может быть подданным одного или нескольких государств и одновременно принадлежать к другим иерархиям (экономическим структурам, профессиональным ассоциациям, религиозным или этническим общинам и т.п.).

Тем не менее логику постмодернистов едва ли можно принять полностью, и вот почему. Во-первых, территориальность – это естественный принцип самоорганизации всех современных обществ. Сложно спорить с постмодернистами в том, что мы живем в мире полифонии, различий и конфликтующих друг с другом неравенств. Но этот плюрализм политических общностей вполне может воплощаться в форме «национальных идентичностей» и соответственно государств-наций. Характерно, что в своей апологетике гипотетического «глобального гражданского общества» постмодернисты предпочитают не замечать того ренессанса национальных идей, который наблюдается в современном мире. Явно полемизируя с постмодернистами, Здравко Млынар, например, полагает, что формы территориальной идентификации оказались сильнее, чем все известные варианты транснациональных или наднациональных общностей. «В демократических или авторитарных странах, на Западе и в третьем мире международные движения сегодня испытывают болезненный возврат к локальным формам за счет потери значительной

части своей аудитории. Все универсальные братства, будь то коммунизм, исламизм или христианство, доказали свою неспособность ослабить привязанность человека к своему кусочку земли, который выступает в качестве фрагментирующегося, но тем не менее необычайно эффективного символа»²⁰.

Во-вторых, постмодернисты постулируют, что люди могут быть членами международного сообщества (точнее, его конкретных компонентов) в обход государства, непосредственно и прямо (например, экологические или правозащитные движения). Это действительно так, но причина кроется не в эпохе постмодерна как таковой, а в широком распространении в мире демократических институтов, принципов и норм. Таково общее свойство либерализма в целом.

Наконец, обращает на себя внимание открытое нежелание постмодернистов давать собственные определения основных терминов, и в частности понятия «нация». Между тем повод для интересной дискуссии есть. Нацию нельзя жестко определить через общий язык (например, его нет в Швейцарии или Бельгии), через расу, культуру, религию (вспомним американскую концепцию «плавильного котла» и «мультикультурализма») или территорию (феномен еврейской, русской или польской diáspоры). В известном смысле, нация может выступать как транстерриториальное понятие: можно жить за пределами своей исторической родины и продолжать отождествлять себя со своей нацией (например, русская эмиграция, немцы в странах СНГ и т.д.). Нам весьма импонирует достаточно простое определение, данное амsterdamским профессором Андре Момменом. Он предложил определить нацию как сообщество равных людей, добровольно подчиняющихся (или выражаяющих лояльность) определенным правилам, процедурам и нормам, которые, в свою очередь, отражают совокупные предпочтения граждан²¹. Если эти правила, процедуры и нормы воплощаются или отражаются в существующих государственных институтах, то категории национальности и гражданства совпадают. Кроме того, члены нации должны разделять некие общие ценности, выработанные в ходе совместного исторического прошлого (это могут быть сборность или индивидуализм, уважение к собственным государственным символам, какие-то элементы религиозного сознания при наличии в обществе доминирующей религии и т.д.). Все это приводит нас к понятию самоидентификации: человек сам отождествляет себя с большим коллективом людей и воспринимает свою судьбу в неразрывном единстве с судьбой нации. Важно, на наш взгляд, подчеркнуть и тот

демократический потенциал, который изначально заложен в таком «вбирающем» определении: стать членом нации в принципе можно вне зависимости от расы или религии, лишь в результате свободного волеизъявления. Так формировались американская, канадская, австралийская, российская нации.

Сложнее обстоит дело с взаимоотношениями нации и государства. Исчерпывающего ответа на вопрос о том, в каких случаях нация дает начало государству, а в каких нет, едва ли можно встретить в современной политологической литературе. Кто-то повторяет марксистский тезис об «исторических» и «неисторических» нациях, кто-то в духе «теории циклов» представляет их в качестве живых организмов, то зарождающихся, то погибающих. Сепаратизм, септицизм, ирредентизм и другие формы «дробления» современных государств действительно заслуживают в этой связи пристального внимания. Все они в конечном счете подчеркивают, что территориальность была и остается важнейшим фактором, определяющим развитие мировой геополитики.

* * *

Регионализм играет большую роль при построении федеративной государственности. Федерализм по своей сути является тем политическим инструментом, который призван защищать интересы меньшинств, организованных в виде субнациональных единиц. Как и регионализм, федерализм признает существование внутренней социально-культурной разнородности общества и с помощью соответствующих политических институтов поддерживает и гарантирует ее. Федерализм можно назвать организационно-политическим ответом на плюралистический характер общества, облегчающим защиту интересов групповых структур.

Россия, одна из наиболее полигэтнических стран мира, при определении своей модели федерализма должна учитывать возможности его пересечения с другими формами рассредоточения власти. Это могут быть ассоциированные отношения (как между США и Пуэрто-Рико, Италией и Сан-Марино, Португалией и Азорскими островами), кондоминиумы (Андорра), регионы с особым статусом, конфедерации. С нашей точки зрения, при решении проблемы Чечни или урегулировании спорных территориальных вопросов с соседями Россия может выбрать гибкую, даже асимметричную модель децентрализации власти, сочетающую в себе различные организационные принципы взаимоотношений между центром и

регионами. Так, если в ближайшие годы удастся создать надгосударственное образование с участием хотя бы нескольких бывших советских республик, то вполне вероятно, что наметится тенденция к образованию новой конфедеративной (как минимум) государственности. В этом случае в качестве компромисса можно подумать над прямым членством Чечни в этом альянсе. Другими словами, предоставление Чечне суверенного статуса может сопровождаться ее параллельным вхождением в новый союз постсоветских республик. В этом смысле Россия почти ничего не потеряет: Чечня будет оставаться в сфере влияния Москвы, поскольку там будут циркулировать общая денежная единица, издаваться общие законы, применяться принципы свободы передвижения лиц, услуг и капиталов. Если такой сценарий удастся реализовать, то Чечня будет связана уже не только с Россией, но и с другими странами бывшего СССР (причем не только славянскими), т.е. де-факто трансформируется в зону совместной ответственности.

Какие обстоятельства затрудняют процесс «кристаллизации» федеративных отношений в России и других странах СНГ? Во-первых, слабое развитие соответствующей политической культуры; во-вторых, недостаточное структурирование институтов гражданского общества, например, политические партии явно не выполняют свою «стягивающую», «цементирующую» роль, столь важную для единого федеративного государства; в-третьих, отсутствие четких территориальных границ расселения этнических групп, что часто провоцирует вспышки этнонационализма.

* * *

Дискуссии вокруг того, в какой мере географические факторы влияют на развитие демократии, ведутся давно. По мнению К. Арви, «настоящая проблема нашего времени – не материальная, а пространственная. Это – проблема масштабов, пропорций и размеров... Единственный способ решить ее – это сделать так, чтобы человек вновь смог восстановить контроль за пропорциями общества, в котором он живет»²².

Некоторые ученые трактуют относительное снижение значимости территориальной детерминированности политики как альтернативу национализму и шовинизму. Другие политологи полагают, что дробление современных государств-наций приведет к появлению преимущественно региональных и

локальных форм политической организации, которые будут более однородными социально, а потому более прочными и интегрированными. Но есть иные взгляды. Вот что пишут по этому поводу Джеймс Андерсон и Джеймс Гудман: «Коль скоро теоретически суверенитет принадлежит народу, это значит, что дезинтегрируется, распыляется наш суверенитет. В этом смысле “размытие” территориальности подрывает демократию и потому порождает оппозицию и сопротивление, что нашло выражение в трудных референдумах по поводу ратификации Маастрихтских договоров в нескольких европейских странах»²³.

Многие западные авторы настойчиво обращаются к анализу трудностей и проблем, которые может принести глубокая регионализация. Во-первых, она не синонимична демократизации, если предполагает использование насилия и принуждения. Более того, территориальное обособление той или иной этнической группы, как показывает история, может привести к созданию жесткого и недемократического режима. Во-вторых, многие специалисты отмечают возможность паразитирования на регионализации организованной преступности (примеры Сицилии и Чечни кажутся нам достаточно убедительными).

Таким образом, регионализация не может трактоваться как универсальное противоядие, гарантирующее различным этническим группам защиту от злоупотреблений и издержек. Права и свободы этнических меньшинств могут ущемляться как на центральном, так и на региональном уровне. Для многих правительств регионализация – это не цель, а средство. То, что при одном режиме можно достигнуть при помощи централизации, при другом реально обеспечить посредством регионализации.

Важно также отметить, что простая «декомпозиция» властных полномочий и переложение их части на плечи региональных властей не решают проблему соблюдения индивидуальных и групповых прав. В политологической литературе часто можно встретить полезное разделение между «местной властью» и «местными сообществами». Эффективность и функциональность последних определяются естественным характером их образования, духом согласия, царящим в них, добровольностью самого принципа ассоциации, важностью общих ценностей и общих связей. «Сообщество» в этом смысле в России остались лишь на Кавказе и в местах расселения казаков.

В чем же состоят преимущества регионализации с точки зрения внутриполитического развития России? Во-первых, децентрализация власти расширяет возможности для экспериментирования. Это важный аспект процесса реформирования общества. Цена ошибок проектов, осуществляемых в рамках относительно ограниченной территории, заметно ниже, чем в масштабах столь огромной страны. Во-вторых, существенный объем полномочий, приобретенных регионами, позволяет им дистанцироваться от федеральных властей в тех случаях, когда их влияние несет с собой потенциальные проблемы.

* * *

«Открытость» общества можно понимать, по крайней мере, в двух «измерениях». Во-первых, можно говорить о внешней открытости, т.е. восприимчивости общества к идеям и новациям, идущим извне, а также о готовности к целенаправленному и сознательному взаимодействию с внешними акторами. Во-вторых, есть открытость внутренняя, предполагающая постоянный диалог, взаимный обмен между составными частями (институтами) политической системы и ее уровнями. Как правило, эти два аспекта тесно связаны друг с другом.

Проблемы, касающиеся регионализма и федерализма в современном российском политическом дискурсе, полностью соответствуют «двухмерному» пониманию (и одновременно преломлению) основополагающей политической концепции К.Поппера. С точки зрения внешней открытости, регионализирующееся общество в гораздо большей мере, чем унитарное государство, подвержено международному воздействию (в данной статье мы будем говорить о двух формах внешней открытости – о заимствовании идей и моделей регионального развития, а также о трансформации российских регионов в участников международной жизни). Внутренняя же открытость при регионализации означает появление территориальных «центров тяжести», отличных от федерального центра, а также практику межрегионального взаимодействия и другие формы кооперации по «горизонтали»²⁴.

Концепция открытого общества является определенной моделью, описывающей то его состояние, которое на бытовом уровне принято приравнивать к демократии. Однако среди многих политологических направлений последних десятилетий наблюдается стремление проанализировать суть феномена демократии через иные категории. К числу тех, кото-

рые в наибольшей степени пригодны для объяснения феномена регионализма, относятся следующие:

теория обмена, трактующая демократию с точки зрения свободной циркуляции информации и идей внутри общества и таких отношений между участниками политического процесса, при которых политическое взаимодействие базируется на принципе взаимной выгоды, или обмена благами. Другими словами, человек участвует в деятельности той или иной политической партии или идет голосовать на выборы, поскольку уверен, что не обманется в своих ожиданиях получить некое «вознаграждение», или компенсацию за свои усилия;

теория рационального выбора, базирующаяся на понятии рациональной максимизации, т.е. поиска гражданами наиболее эффективных способов достижения собственных интересов, чаще всего посредством социализации (создания системы социальных связей) и «групповых действий»²⁵. При наличии центров «кристаллизации» групповых инициатив возможно применение различных мер воздействия на других участников некой общности или коллектива²⁶. Такой подход часто противопоставляет «рациональное» в человеческом поведении «традиционному», связанному с ритуальной стороной жизни, мифотворчеством, религиозным преклонением, этнической или клановой идентификацией. Теория рационального выбора (в интерпретации Энтони Дауна или так называемой вирджинской школы) отталкивается от утилитарно-экономического понимания интересов и мотивации людей.

Различные варианты теории рационального выбора в свое время дали мощный толчок к появлению «игровых концепций» демократии, которые пытались объяснить механизмы ее функционирования посредством выделения ее акторов и анализа их поведения как рациональных и эгоистических субъектов, ищущих выгоду от своих действий. В соответствующей литературе можно встретить, в частности, описание модели «игры с постоянной суммой» («нулевой суммой»), при которой суть поведения акторов состоит во взаимной борьбе за фиксированные ресурсы (как материальные, так и политические), вследствие чего успех одной из сторон неизбежно означает неудачу другой. Другая модель – «игра с переменной суммой», при которой противоположные стороны (допустим, региональные элиты) могут вступать в союз друг с другом ради достижения общей выгоды²⁷.

С нашей точки зрения, теория рационального выбора может быть применима к анализу федерализма и регионализма в том смысле, что эти феномены предполагают определенную

логику коллективных действий, другими словами – «поведенческую рациональность»²⁸. С другой стороны, нельзя не учитывать, что многие базисные элементы классической теории рационального выбора (четкое понимание субъектами политики сложной реальности, наличие у них организованной и стабильной системы политических предпочтений и пр.) не полностью применимы для анализа поведения российских региональных элит, еще не миновавших стадию самоопределения²⁹.

Критика теории рационального выбора сводится, как правило, к расплывчатости и неясности самого понятия «рациональность» применительно к общественным группам, а также к отсутствию в арсенале сторонников данной доктрины широкого социального и пространственно-временного контекста. Оппоненты этой теории также заявляют, что приверженность людей демократии нельзя объяснить исключительно экономическими или материальными факторами, поскольку многие явления детерминированы групповой солидарностью, идеологическими устремлениями и т.д.³⁰;

либерально-плюралистическая версия демократии и вытекающая из нее «теория групп», исходящие из того, что люди составляют бесчисленное количество групп, интересы которых пересекаются. Существование этого множества интересов и выражаяющих их групп не только неизбежно, но и крайне важно для демократии. Демократическая политика, следовательно, является результатом либо взаимодействия и соглашений, либо коллизий и столкновений между организованными групповыми интересами. Такая борьба, если она происходит, трактуется как средство избежать навязывания гражданскому обществу воли правящей элиты. Не случайно в лексикон многих политологов вошло понятие «конкурентная демократия» (одним из ее теоретиков был, в частности, Джозеф Шумпетер). «Теория групп» несмотря на декларируемую демократичность содержит в себе большую долю элитарности, потому что фактически сводит политический процесс к механике взаимодействия между различными элитными группировками. Такой подход вполне может быть назван «демократическим элитизмом», поскольку он практически игнорирует наличие интегрирующего общественного интереса и представляет политических лидеров в качестве «брокеров» или «политических предпринимателей»;

теория «общественного капитала» (Р.Патнэм, Ф.Фукуяма), объясняющая демократию как систему, которая наряду с политическим участием предполагает интенсивное и тесное

взаимодействие по «горизонтали» между различными общественными структурами. Как пишет Томас Николс, «чем более тесными являются социальные обязательства, тем больше вероятности, что мы станем свидетелями появления норм, связанных с взаимным сотрудничеством и доверием... Центры повторяющихся (и позитивных) социальных взаимодействий создают и поддерживают нормы доверия и репутацию, вследствие чего результаты этого усиливают надежду на взаимность среди участников такого взаимодействия»³¹. Понятно, что «конвертация общественного капитала» достигается прежде всего на низовом, местном или региональном уровне, поскольку именно там поведение социальных групп наиболее «прозрачно» и в наибольшей мере связано с реальными потребностями людей;

теория «полиархии» Роберта Даля, классифицирующая формы государственного устройства в зависимости от двух параметров: степени участия граждан в политическом процессе и степени открытости самой элиты. Р.Даль выделяет в этой связи такие типы, как «закрытая гегемония», «открытая гегемония», «конкурентная олигархия» (наиболее близкая к современному уровню развития демократии в США и странах Западной Европы) и, наконец, «полиархия», понимаемая им как некая «идеальная модель», к которой нужно стремиться.

В этом ряду свое место занимает и теория открытого общества К.Поппера. В современной литературе она получила множество интерпретаций и трактовок, развивающих идеи К.Поппера. Так, экономисты-международники часто используют термин «открытый регионализм», понимая под ним такую модель организации торгово-финансовых отношений, которая сочетала бы в себе как соблюдение глобальных соглашений, так и поощрение практики договоренностей, достигнутых на региональном уровне³².

Другая концепция вводит в оборот термин «открытая республика». Как пишет немецкий профессор Йост Делбрюк, суть этой доктрины – «сделать внутреннюю открытость эффективной на международном и глобальном уровнях»³³. Это означает принятие принципа «равного гражданства» для всего населения, признание толерантности и уважения региональных различий, но в то же время интеграцию различных этнических, расовых, религиозных и культурных групп, проживающих на территории республики, в одну нацию. В известном смысле, подобная интеграция предполагает мягкий вариант ассимиляции.

Такая трактовка во многом созвучна концепции «общества открытых достижений» (open achievement society), в котором модернизация, индустриализация, урбанизация, информатизация, рост уровня образования и интенсивности коммуникаций приводят к постепенной ассимиляции этнокультурных групп, другими словами – к стиранию этнокультурных различий. Такой подход вполне соответствует весьма популярным среди либеральных мыслителей рассуждениям о том, что современный мир под воздействием экономического и научно-технологического прогресса становится все более однородным, в результате чего территориально-географические факторы теряют свое значение (К.Дэйч). В качестве аргументов часто делаются ссылки на примеры наднациональной интеграции. Концепции «конца идеологии» (Сэймур Мартин Липсет) и «конца истории» (Ф.Фукуяма) отталкиваются от аналогичных суждений.

С нашей точки зрения, такая позиция представляется излишне оптимистической. Нам видится, что модернизация идет параллельно становлению новых форм этнокультурного плюрализма в различных странах. И объяснить эти формы, исходя лишь из концепции «рационализации» или «обмена достижениями», не всегда возможно. Не случайно столь широкое распространение в политологической литературе получил термин «этноклассы», предполагающий структурное разделение труда между различными религиозно-культурными и этническими группами³⁴. В большинстве развитых стран (США, Франция, Нидерланды и др.) многие этногруппы живут изолированно и с трудом интегрируются в систему общественных отношений.

Для объяснения отношений между центром и периферией в развитых капиталистических странах американский профессор Майкл Хектер выдвинул концепцию «внутреннего колониализма», согласно которой пространственно неравномерные волны индустриализации усиливают маргинальность многих периферийных территорий и в конечном счете способствуют региональной стратификации и пространственно-территориальной иерархизации общества. Однако, по его мнению, нужно делать различие между двумя проявлениями регионализма. Первый именуется «функциональным секционализмом», что означает региональную политическую активность, ставшую следствием особых социально-экономических условий развития того или иного региона (например, специфическая сырьевая или промышленная специализация, отличная от других регионов структура рабочей силы и т.д.).

Второй тип, по терминологии М.Хектера, называется «периферийным секционализмом» и предполагает региональную политизацию на основе культурной самобытности или этнорелигиозной «самости»³⁵.

Сказанное выше позволяет поставить вопрос о том, что модель «открытого общества», реализуемая в той или иной форме в подавляющем большинстве западных стран, часто оказывается весьма уязвимой перед лицом этнополитических проявлений регионализма. Квебек, страна Басков, Северная Ирландия, фламандско-валлонские противоречия, североирландские политические амбиции – эти и многие другие примеры заставляют задуматься над причинами такой уязвимости.

На некоторые из них, имеющие самое непосредственное отношение к сегодняшней России, указал Аренд Липхарт. Он, в частности, пришел к выводу о том, что «быстрая интенсификация “горизонтальных” контактов создает предпосылки для межэтнических трений»³⁶. Это как раз то, что наблюдалось в России в период распада Советского Союза. Резкие перемены, произошедшие в стране, усугубили ее региональную контрастность. Любые попытки центрального правительства как-то решить эту проблему воспринимались и, к сожалению, продолжают восприниматься в категориях «игры с нулевой суммой» (помощь одним регионам фактически означает нанесение косвенного ущерба другим).

Прогресс, достигнутый за последние несколько десятилетий в сфере массовых коммуникаций, также повлиял на многие проявления регионализма. Региональные политические элиты могут достаточно быстро и интенсивно взаимодействовать с международными инстанциями, в то время как обыкновенные граждане имеют возможность постоянно сравнивать свой образ жизни с теми странами, которые для них являются примером. Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов и значимость так называемого демонстрационного эффекта, т.е. примера, показанного соседней территорией и распространяющегося по принципу «снежного кома».

Проблема изучения регионализма и федерализма в России с точки зрения соответствия этих сложных и многомерных процессов ценностям открытого общества сегодня действительно важна. Однако помимо доктринальных или идеологических представлений существуют императивы эффективности, оказывающие решающее воздействие на те формы, которые приобретает регионализм в той или иной стране. В этой связи нельзя однозначно утверждать, что существует

линейная и перманентная зависимость между регионализацией и становлением открытого гражданского общества в России. Опасности, связанные с регионализацией в ее сегодняшнем виде, достаточно существенны: это и так называемая пространственная сегрегация капитала³⁷, и усиление неравномерности экономического развития огромной страны, в которой экономическое неравенство всегда было более глубоким, чем в Европе; и трансформация идеи рационального использования местных ресурсов («региональный хозрасчет») в идею политического суверенитета, окрашенную в националистические тона³⁸.

Эти противоречия, естественно, впервые появились не в России и не сегодня. Обращение к мировому опыту решения проблем децентрализации власти может дать много полезных и интересных аналогий. Например, в Англии в 1950–1960-е гг. развернулась критика регионального устройства на тех основаниях, что небольшие размеры округов не позволяют сосредоточить в них существенные ресурсы; распределение ответственности и полномочий между граffтвами и округами чревато путаницей и конфликтами; на местных выборах избиратели более апатичны; налицо несоответствие формальных границ между территориальными единицами реальным процессам (экономическим, социальным, культурным)³⁹.

В Соединенных Штатах также очень часто слышалась резкая критика попыток под лозунгами «прав штатов», унаследованных еще с революционных времен, ослабить федеральное правительство. Некоторые американские «пионеры суверенизации», в частности, требовали права непосредственно (минуя Конгресс) вносить поправки в Конституцию, а также предлагали создать судебный орган из представителей штатов с полномочиями отменять решения Верховного Суда в области региональной политики. В США было множество попыток отрицать наличие американской нации и представить дело таким образом, что на территории Америки живут вирджинцы, нью-йоркцы и т.д. Классик американской исторической науки Генри С. Коммаджер писал по этому поводу, что цель подобных попыток – ослабить федеральное правительство и поставить под угрозу свободу. Отделение Юга, спровоцировавшее Гражданскую войну, тоже началось с идеи «прав штатов». Г. Коммаджер в этой связи заключил, что исторически большая часть гражданских прав и свобод в США нарушалась именно на уровне штатов⁴⁰.

Кроме того, многие американские авторы высказывали озабоченность тем, что в США сосуществует параллельно друг другу огромное количество «слуг народа», облеченный той или иной властью. Помимо федерального правительства в США есть штаты (states), графства (counties), муниципалитеты (municipalities), города (townships), школьные округа (school districts), а также «особые округа» (special districts). С точки зрения процесса принятия решений эта ситуация подобна «джунглям», которым не хватает «консолидации». Однако сторонникам «консолидации» активно противостоят так называемые полицентристы, одним из ярких представителей которых является Винсент Остром. Поэтому любые попытки реформирования системы местного и регионального управления в США становились предметом длительной полемики между носителями различных взглядов, в результате чего перемены были медленными и постепенными. Характерно, например, что в США было лишь два случая укрупнения территориальных единиц на уровне графств.

Федерализм, будучи политико-юридической формой регионализма, всегда представляет собой компромисс между центробежными и центростремительными тенденциями, которые всегда присутствуют в обществе. Как и любой компромисс, федерализм не может иметь раз и навсегда заданной, окончательной формы. Регионализация и федерализация всегда принимают конкретные очертания, характерные для данного общества. Никаких универсальных моделей здесь нет и быть не может. Например, и в федеративных США, и в формально унитарных Нидерландах или Швеции существуют относительно широкие полномочия местных органов (на уровне городов и муниципалитетов). В то же время практика показывает, что ни в одной из демократических стран не было реального движения в сторону урезания прав провинций, или «субъектов федерации». Наоборот, в большинстве стран наблюдается постепенное их расширение⁴¹. Это, в частности, происходит в Дании, Великобритании, Швеции, Италии, Франции, Канаде, ФРГ и т.д. Специалисты отмечают, что в странах с сильным «этническим фактором» (Бельгия) процесс децентрализации управления гораздо более сложен с политической точки зрения и поэтому затягивается на долгие десятилетия. Соображения рациональности и эффективности здесь могут уступать соображениям «политической корректности»⁴².

* * *

Политические аспекты региональной **этнокультурной идентичности** трактуются в современной политологии с различных позиций, однако можно выделить два наиболее распространенных тезиса. Во-первых, культурное многообразие само по себе чаще всего является препятствием для политической интеграции общества и соответственно представляет потенциальную угрозу стабильности общественного порядка⁴³. Во-вторых, для мирного сосуществования различных этнокультурных групп в рамках федеративного государства нужна особая политическая культура, базирующаяся на толерантности и плюрализме (положительный пример – Швейцария, отрицательный – Югославия)⁴⁴.

Что касается этнической идентичности, то в современной литературе можно встретить несколько трактовок этой проблемы. Согласно одной версии («примордиализм»), этничность в целом и язык, в частности, являются исконно присущими атрибутами человеческих сообществ. В этом смысле этничность консервативна и ее психология может быть направлена против модернизации.

Согласно другой, инструментальной, теории, характер этнической идентичности определяют экономические, политические и коммуникационные процессы. В таком контексте использование тех или иных атрибутов этничности (в частности, языка) рассматривается не как самодовлеющий фактор, а как следствие определенной парадигмы общественно-го развития.

Наконец, так называемый конструктивистский подход исходит из того, что человеческие сообщества сами формируют ту среду, которая наиболее адекватна их общим интересам. С этой точки зрения, люди сами рациональным образом избирают ту культурную парадигму развития, которая делает членство в этнической или социальной группе не просто приемлемым, но и выгодным⁴⁵. Этот подход акцентирует внимание на рациональных началах жизнедеятельности этнических групп.

Проблема состоит в том, что этническое разнообразие при определенных условиях чревато угрозой целостности государства. Б.Харфф и Т.Гурр справедливо полагают, что «там, где люди различного этнического происхождения непосредственно конкурируют друг с другом по поводу одних и тех же ограниченных ресурсов, их этническая идентичность приобретает для них большое значение... Этнические группы

мобилизуются при наличии двух условий – сильного чувства идентичности группы и воздействия неблагоприятных факторов... Основным показателем возникновения этнополитического конфликта являются сплочение этнической группы, бросающей вызов другим, и сила и единство руководства ею». Степень идентичности группы зависит от таких параметров, как владение общим языком, количество людей с общим вероисповеданием, расовые признаки и общая история, по крайней мере, столетнего периода⁴⁶.

В научных и политических кругах существует путаница в использовании терминов «национация» и «этнос». Иногда они отождествляются друг с другом. Так, конституционное положение о «многонациональности» Российского государства фактически предполагает, что существует как бы общефедеральная нация и нации более мелкого масштаба, имеющие к тому же самый разнообразный статус. Такое положение ве-щей бесспорным назвать нельзя, поскольку этнос становится нацией только при условии создания собственных политических институтов власти. Кроме того, вольное использование терминов приводит к искажению сути многих явлений, которые они описывают. Например, то, что часто называется «межнациональными конфликтами», в действительности представляет собой борьбу этнических элит с центральным правительством за повышение собственного статуса посредством суворенизации того или иного этноса.

Для российских регионов характерны два типа этнокультурной идентичности. Первый тип Л.С.Перепелкин назвал «шотландским». Для него свойственна частичная культурно-языковая ассимиляция меньшинства со стороны более крупного народа при сохранении своего национального своеобразия (карелы, мордва, удмурты, коми). «Баскский тип» предполагает значительное дистанцирование (в том числе в религиозном плане) от доминирующего народа (татары, башкиры, чеченцы, тувинцы). Такой тип усиливает автономистские тенденции и стимулирует «культурное разделение труда»⁴⁷.

Этнически разнородная федерация создает условия для развития внутренней асимметрии, которая может, во-первых, объясняться политическими обстоятельствами (уступки со стороны центра отдельным республикам); во-вторых, носить структурный характер, отражая дифференциацию между регионами; в-третьих, быть составной частью стратегии центра по привлечению к сотрудничеству региональных элит, наиболее лояльных федерации⁴⁸.

Анализируя состояние российского федерализма, можно говорить не только о культурной, но и о **политической идентичности** регионов. Действительно, большинство субъектов Российской Федерации имеют свои четко выраженные политические особенности. Характеризуя их, многие политологи говорят о «региональных политических режимах». Так, Бэт Митчек (Аризонский университет) выделяет два их типа: «режимы сохранения», главная функция которых состоит в обеспечении защиты населения от экономических и политических кризисов, и «финансово-брокерские режимы», ставящие целью экономические реформы и развитие предпринимательства. Российский ученый В.Гельман выделяет другие типы региональных политических режимов в России, характеризуя их следующим образом: а) «победитель получает все»; б) «сообщество элит»; в) «война по правилам»⁴⁹.

Проблема региональной идентичности в России имеет прямое отношение к поиску различных вариантов **региональной идеологии**. Идеологические доктрины на местах формировались в виде систем определенных приоритетов, иерархии социальных ценностей и оценочных политических стереотипов. По словам С.Бразилова, формирующаяся в регионах идеология «как бы компенсировала жесткую и несправедливую социальную дифференциацию населения символами и заклинаниями относительно общественной солидарности и территориального сожительства. С другой стороны, региональная идеология воплощала и воспроизводила в приличных и апробированных социальных образах сугубо материальные и прагматические политические цели административной элиты»⁵⁰. Важными функциями региональной идеологии являются «консолидация провинциального социума на основе принципов региональной солидарности», а также «концептуально-мировоззренческое обобщение недовольства провинциальных элит господством финансовой олигархии и контролем московского экономического и политического истеблишмента над сырьевыми и материальными ресурсами региона»⁵¹. По словам А.Чернышова, «при отсутствии общезначимых ценностей и ориентиров наше политическое мышление модифицируется в зависимости от перехода от одной ситуации к другой. Ситуацию, как правило, создает власть». Региональная идеология поэтому является важнейшим компонентом «мобилизационного типа организации политического пространства»⁵².

Можно выделить несколько вариантов региональной идеологии в России. Первый ориентирует на противопоставление интересов того или иного региона и федерального центра.

Второй вариант видится нам в тех республиках, где преобладают этнонациональные идеологические мотивы. «Менталитет этнонационалиста включает установку на исторический реванш, даже если речь идет о реалиях, удаленных не на одну сотню лет. Он видит мир сквозь призму интересов общего — своего этноса, выталкивая из поля зрения едва ли не все, что связано с единичным — естественными правами личности»⁵³.

По мнению В.Бажанова, отсутствие последовательной и компетентной национальной политики в России способствует становлению примитивных форм асимметричного регионализма и укреплению этнонационалистических тенденций, которые могут иметь необратимый характер⁵⁴. Первую скрипку здесь играет, без сомнения, Татарстан. Именно в этой республике сформировался своего рода «теневой институт» («Конгресс татар»), претендующий на выработку национальной идеологии для всей республики. Ее конкретные проявления весьма широки — от предложений о вступлении Татарии в НАТО до войны с центром за сохранение в паспортах графы о национальной принадлежности⁵⁵.

В этой связи очень важно проводить различие между этническими и региональными интересами. Например, интересы, связанные с освоением и эффективным использованием природных ресурсов, экологией или демографической политикой, могут удачно сочетаться с интересами коренных северян или аборигенных народов. Но все же это не этнические, а региональные интересы. По словам политолога В.Ильина, «русские депутаты коми парламента так же активно поддержали все меры по защите экономики республики от центра, как и их коми коллеги... Почти все ключевые проблемы республики связаны с этически нейтральным региональным интересом»⁵⁶. В то же время часто предпринимаются попытки подменить региональный интерес этническим. Например, в Горном Алтае начало строительства ГЭС вызвало значительное обострение межэтнических отношений⁵⁷. В начале 1990-х гг. подобные ситуации практически повсеместно были необходимым условием для победы на выборах представителей этнических групп⁵⁸.

Третий вариант характерен для регионов, чувствительных к проблеме территориальной незащищенности. По словам политолога А.Магомедова, «в данной ситуации подход к

идентичности политического сообщества выходит на передний план. Не случайно, например, державный синдром приморского губернатора Е.Наздратенко подпитывается ссылками на растущую угрозу китаизации российского Дальнего Востока⁵⁹. Националистические речи краснодарского губернатора Н.Кондратенко объясняются близостью этого региона к «горячим точкам» с их очагами этнических конфликтов.

Культурные и политические аспекты региональной идентичности, без сомнения, связаны друг с другом, однако эта связь не является прямой и очевидной. Так, интересно, что исследовательница из Принстона Кэтрин Стонер-Вайсс, изучавшая ряд российских регионов (Саратов, Ярославль, Тюмень и Нижний Новгород), не смогла выявить однозначной зависимости между открытостью и склонностью к реформаторству региональной политической элиты и «гражданской культурой» самого населения⁶⁰.

* * *

Вопрос о типологии и формах проявления современного сепаратизма активно обсуждается среди зарубежных экспертов, изучающих регионализм, федерализм и особенности «горизонтального» распределения властных полномочий. Применяя известные критерии теории «конфликтов малой и средней интенсивности» и «суррогатных войн», многие западные специалисты указывают на деструктивный потенциал сепаратизма как на один из источников существующей и грядущей нестабильности в мире на рубеже XX и XXI вв.

Обобщив наиболее известные оценки, можно в целом сформулировать следующие типичные варианты децентрализации власти:

- наличие регионов, обладающих чувством «региональной идентичности», но не склонных решать самостоятельно свои проблемы (в силу ограниченности ресурсов, слабой структурированности региональной политической элиты, сильной привязки к центру и по другим причинам). Они применяют стратегию «аккомодации», или «коммунализма», другими словами – вхождения в политическую среду более широкого социального и государственного организма на правах одного из его компонентов;

- требование культурной автономии (язык, религия, сохранение местных этнических традиций и т.п.);

- артикуляция экономических интересов (тарифы, инфраструктура, торговля, налоги, возможность прямого выхода на внешний рынок и т.д.);

- политические лозунги, направленные на сдвиги в существующей системе распределения компетенции и прерогатив;

- сепаратизм при наличии сформулированной идеологии. Он может быть двух видов: а) сепатсия, т.е. выделение региона из состава государства (гражданская война в США); б) ирредентизм, т.е. обособление на основе объединения в рамках одной территории всех членов некоей этноязыковой группы (итальянское движение XIX в., образование Израиля, курдская проблема).

Сепаратизм может протекать как в мирной форме (распад СССР или ЧССР, ранее – образование Норвегии), так и с применением насилия (Югославия). Наиболее типичными причинами сепаратизма в современном мире являются: этно-религиозное многообразие государства (Кипр, Ливан); неравномерное экономическое развитие – существует сепаратизм как отсталых (Чечня), так и передовых (Словения, Каталония, Фландрис, Квебек) регионов; защита определенных политических ценностей (отпадение Тайваня); стремление к повышению использования имеющихся ресурсов (Чехия, Словения); желание и возможность исправить исторические несправедливости (Эритрея, страны Балтии); облегчение последующего объединения с другим государством или вхождения в международные организации (Молдова); сохранение культурных и национальных ценностей (Абхазия, север и юг Судана, страна Басков, Приднестровье, восточные области Украины, Трансильвания); раздел сфер геополитического и экономического влияния в мире, что приводит к относительной легкости нахождения внешнего «протектора», или альтернативного центра геополитического притяжения (ориентация Чечни и Боснии на мусульманский мир, Хорватии – на Германию и ЕС, Сербии – на Россию, Квебека и Валлонии – на Францию); неэффективность международных механизмов по предотвращению сепатсий, гражданских войн и сохранению территориальной целостности государств (фактический провал одного из ключевых принципов хельсинкского соглашения о нерушимости границ в Европе).

Характерно, что ряд исследователей отмечает отсутствие прямой и однозначной зависимости между уровнем дискриминации потенциальных сепаратистов и интенсивностью их активности (словенцы в СФРЮ, армяне или прибалтийцы в бывшем СССР не относились к числу отсталых или дискри-

минируемых народов, но при первой же возможности встали на путь независимости).

В числе носителей идей сепаратизма, по мнению Г.Готлиба, обычно выступают: этнонационалисты, т.е. крупные и хорошо структурированные социальные группы: квебекцы, хорваты, словаки; воинствующие группировки (дудаевские и последудаевские формирования, Ирландская республиканская армия, баскские террористы, тамилы в Шри-Ланке) и участники распавшихся многоэтнических коалиций (марониты в Ливане, креолы в Сьерра-Леоне, тутси в Бурунди и пр.).

Г.Готлиб, в частности, полагает, что решение подобных конфликтов путем дробления существующих государств является тупиковым путем, поскольку влечет за собой растущую нестабильность. Система международных отношений, с его точки зрения, должна быть усовершенствована, с тем чтобы вбрать в себя не только национальные государства, но и те народы, которые не имеют своего государства. Эти народы должны быть признаны в качестве субъектов международного права, что отчасти снимет остроту проблемы территориальных изменений⁶¹.

Т.Р.Гурр полагает, что для нового «мирового порядка» наибольшую опасность представляют религиозные и этнические меньшинства, организованные в виде негосударственных «коммунальных групп». Как и Г.Готлиб, Т.Р.Гурр выскаживается не за полную независимость и разрушение существующих государственных единиц, а за такие политические формы, как конфедерализм, федерализм, региональная автономия, региональная административная децентрализация, и «общинный автономизм». При этом у любого государства, сталкивающегося с проблемой сепаратизма, есть, по крайней мере, четыре варианта действий: «сдерживание», ассимиляция, содействие плюрализму и «передел власти»⁶².

Можно выделить два условия, абсолютно необходимых для образования нового государства в форме «отпочкования» от уже существующего. Во-первых, претендующая на государственный статус нация непременно должна сконструировать собственную независимую политическую структуру, т.е. комплекс политических институтов, гарантирующих жизнеспособность и безопасность будущего государства. Так произошло, например, когда Сингапур встал на путь выделения из состава Малайзии. При этом нация непременно должна выдвинуть из своего состава хорошо структурированную политическую элиту: выделяющийся регион (или территория) должен быть управляемым и контролируемым.

Но этого условия недостаточно: сепатсия приводит к появлению новой государственности, если население обладает чувством национальной «идентичности», т.е. неким особым сознанием и интересами, отличными от таковых у соседей. Вместо идентичности некоторые ученые предпочитают говорить о лояльности. В любом случае речь идет об очень подвижном и по преимуществу социоэмоциональном чувстве восприятия «нас» как отличных от «других». Оно может иметь этнический подтекст (распад бывшего СССР, квебекский сепаратизм, раскол между Фландршей и Валлонией), но не обязательно. Например, ядро будущей Швейцарии образовалось с выделением из состава Германской империи трех немецких кантонов. Этнический фактор играл относительно слабую роль при выделении, например, Ирландии из состава Великобритании или белых правительств ЮАР и Родезии – из Британского Содружества. Иными словами, связь между этничностью и территориальностью гораздо более сложна и противоречива, чем это может показаться на первый взгляд.

Многие иностранные исследователи сходятся во мнении, что идеальная модель сепаратизма должна включать в себя еще несколько условий: а) региональную «идентичность» («лояльность») – культурную, языковую, религиозную, этническую, клановую; б) наличие особых политических и экономических интересов, отличных от интересов остальной части государства и/или центра; в) децентрализованный характер государственности (например, в форме федерализма); г) наличие в распоряжении сепаратистов политических структур и институтов, способных поддерживать внутреннюю безопасность.

Помимо чисто географических, экономических и политических составляющих термин «регионализм» в условиях федеративной государственности чаще всего вбирает в себя этнокультурное и/или этнорелигиозное «измерение», проявляющееся в жизненном укладе, стиле и характере взаимоотношений, менталитете и особенностях политической культуры. Регионализм, понимаемый как самоструктурирование общества на основе естественного внутреннего плюрализма его территориальных единиц, во многих случаях подчеркивает, и даже обостряет развитие этнического самосознания и соответствующих форм политической активности. В этом смысле игнорирование регионализма, не говоря уже о его прямом подавлении со стороны государства, усиливает притягательность радикальных идеологий, замешанных на сильных этнических чувствах.

Многие из современных идеологий левого спектра унаследовали от своих предшественников недоверие к местным, локальным формам организации власти. В то же время радикальные проявления этнических настроений трактуются многими левыми теоретиками как логическое следствие капиталистических отношений.

Правые идеологии гораздо больше симпатизируют регионализму и федерализму. Децентрализация властных отношений рассматривается ими, как правило, в контексте снижения уровня правительственного вмешательства в политическую и экономическую жизнь общества и его организованных групп. Для российских либералов, однако, децентрализация важна не столько для соблюдения прав и свобод этнических групп, сколько для быстрейшего реформирования экономики.

Идеологи русского национализма, часто выступающие под религиозными лозунгами, категорически против признания многообразных в этническом плане картины и характера России. Они в массе своей благоприятно относятся к устраению недавно появившихся этнических образований в составе России и приданию российской государственности единичного облика.

* * *

Итак, сложно ожидать, что какая-то научная школа в настоящее время готова предложить комплексное видение того, к чему приведет «эрозия» традиционных принципов этничности, национальности и территориальности и как будут конкретно выглядеть так называемые переходные формы. Но крайне важно серьезно отнестись к проблеме «сжи- мающегося пространства» для государственных суверенитетов в меняющемся мире. В лексиконе политологов уже появились два взаимно сопряженных термина — «фрагментация» и «глобализация»⁶³. Оба они отражают необычайно противоречивый характер современных политических процессов, подчас сочетающихся в себе разнонаправленные векторы перемен. Нельзя не согласиться, что «под вопрос ставятся не только размеры существующих политических образований и даже не демаркация границ между ними... Во время этого перехода, характеризующегося подвижными лояльностями, новыми формами идентичности и многочисленными уровнями юрисдикции, мы видим рождение более сложного и разного, но одновременно и более унифицированного мирового порядка по сравнению с простой системой суверенных госу-

дарств»⁶⁴. Одна из важнейших проблем при этом состоит в том, что нерегулируемые проявления этнерегионализма чреваты кровопролитием. Оборотная же сторона медали такова, что проблема сохранения территориальной целостности государства все чаще решается путем насилия. Это тот «сценарий», которого Россия должна стараться избегать в будущем.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Deutsch K.W. On Nationalism, World Regions, and the Nature of the West // Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Bilding. A Volume in Commemoration of Stein Rokkan. Bergen; Oslo; Tromso, 1981.

² См.: Rostow W.W. Regionalism in a Global System // From Globalism to Regionalism. New Perspectives on U.S. Foreign and Defense Policies. Washington, D.C., 1993.

³ Palmer N.D. The New Regionalism in Asia and the Pacific. Massachusetts; Toronto, 1991. P.3.

⁴ См.: Morner M. Region and State in Latin American Past. The Johns Hopkins University Press, 1993. P. 7.

⁵ Markusen A. Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishers, 1987. P. 17, 251.

⁶ Harvie C. The Rise of Regional Europe. L.; N.Y., 1994. P.5.

⁷ Isserman A.M. Lost in Space? On the History, Status, and Future of Regional Science // The Review of Regional Studies. Vol.23, n.1. Summer. 1993. P.5-6.

⁸ Territorial Politics in Industrial Nations. N.Y.; 1978. P. 98.

⁹ Markusen A. Op.cit. P. 17.

¹⁰ См.: Hurrell A. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics // Review of International Studies. Vol.21, n4, October. 1995. P.333.

¹¹ См.: Lerner D. Some Comments on Center – Periphery Relations // Comparing Nations. The Use of Quantitative Data in Cross – National Research. New Haven; L., 1966.

¹² Isserman A. Op.cit. P.26–29.

¹³ Ibid.

¹⁴ См.: Grosby S. Territoriality: the Transcendental, Primordial Feature of Modern Societies.// Nations and Nationalism. Vol. 1, part 2, July. 1995.

¹⁵ Globalization and Territorial Identities. England, 1992. P. 62.

¹⁶ Camilleri J. Rethinking Sovereignty // Contending Sovereignties. Redefining Political Community. Boulder; L., 1990. P.35.

¹⁷ См.: Gotlieb G. Nation Against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty. N.Y., 1993.

¹⁸ См.: Hurrell A. Op. cit.

¹⁹ См.: Giddens A. The Consequences of Modernity. 1990. P.70–77.

²⁰ Global Modernities. SAGE Publication, 1995. P.28–33.

²¹ См.: Материалы конференции по проблемам национальной безопасности. Н.Новгород, 1993.

²² Harvie C. Op.cit. P.45–46.

²³ Anderson J., Goodman J. Regions, States and the European Union: Modernist Reaction or Postmodern Adaptation? //Review of International Political Economy. Autumn. 1995. P.624.

²⁴ См.: Макарычев А.С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма: возможности и пределы заимствования// Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. Н. Новгород, 1997.

²⁵ См.: Swaan A. de. Rational Choice as Process. The Uses of Formal Theory for Historical Sociology // The Netherland's Journal of Social Sciences. Vol.32, n1, November. 1996.

²⁶ См.: Schulzter W. The Rise of Western Rationalism. Maw Weber's Developmental History. University of California Press, 1981.

²⁷ См.: Rational Choice. Basil Blackwell, 1986.

²⁸ См.: Hindess B. Choice, Rationality, and Social Theory. L., 1988. P.42.

²⁹ См.: Monroe K.R. The Theory of Rational Action: Origins and Usefulness for Political Science// The Economic Approaches to Politics. A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action. Harper Collins Publishers, 1991. P.4.

³⁰ См.: Mansbridge J.J. The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life// Beyond Self-Interest. Chicago; L., 1990.

³¹ Nichols T.M. Russian Democracy and Social Capital // Social Science Information. Vol. 35, n4, December. 1996. P. 631.

³² См., например: Bergsten C.F. Open Regionalism. Institute for International Economics, Working Paper 97-3.

³³ Delbruck J. Global Migration – Immigration – Multiethnicity: Challenges to the Concept of the Nation-State // Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol.2, issue 1, fall. 1994. P.8.

³⁴ См.: Gerner K., Nystrom K. Nationalist Challenges to State Integrity // Restructuring Eastern Europe. Towards a New European Order. International Library of Studies in Communism, Edward Elgar, 1990; Minorities E. Netherlands Scientific Council for Government Policy. Report to the Government, nl7. 1979.

³⁵ См.: Hechter M. The Persistence of Regionalism in the British Isles // American Journal of Sociology. Vol.79, n2. September. 1973. P.319–321.

³⁶ Lijphart A. Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions// Ethnic Conflict in the Western World. Ithaca; L., 1977.

³⁷ См.: Artobolevskiy S.S. Regional Policy in Europe. Regional Policy and Development Series 11. Regional Studies Association, L., 1997. P. 144–145.

³⁸ См.: Artobolevskiy S.S. The Capability of the State to Solve Regional Problems // Geoforum. Vol.21, n4, 1990. P. 449–454.

³⁹ См.: Sheldrake J. English Local Government in Decline? // The Promise of Liberalism. A Comparative Analysis of Consensus Politics. Dartmouth, 1995. P.74.

⁴⁰ См.: Commager H.S. To Form a Much Less Perfect Union // The State of the Union. Commentaries on American Democracy. N.Y., 1965. P.52.

⁴¹ См.: Eldersveld S.J., Stromberg L., Derksen W. Local Elites in Western Democracies. A Comparative Analysis of Urban Political Leadership in the United States, Sweden, and the Netherlands. Westview Press, 1995.

⁴² См.: Local Government Reform and Reorganization. An International Perspective. National University Publications, Kennikat Press, 1981.

⁴³ См.: Burg S.L., Berbaum M.L. Community, Integration, and Stability in Multinational Yugoslavia // American Political Science Review, Vol.83, n2, June. 1989. P.536–537.

⁴⁴ См.: Elazar D. International and Comparative Federalism // Political Science and Politics. Vol.XXVI, n2. June. 1993. P. 190–195.

⁴⁵ См.: Robertson L.R. Ethnic Politics in the Russian Republics: Ethnic Revivals and Language Policies. Prepared for the Regional Russia Workshop, the Kennan Institute, Woodrow Wilson Center meeting, Washington D.C., January 22–24, 1998.

⁴⁶ Харфф Б., Гурр Т. Подходы к анализу этнополитической мобилизации и конфликта // Социальные конфликты: Экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. М., 1997. С. 16–17.

⁴⁷ См.: Перепелкин Л.С. Истоки межэтнического конфликта в Татарии // Мир России. 1992. Т.1, № 1. С. 93–94.

⁴⁸ См.: Solnick S.L. Measuring Center – Periphery Dynamics in the Russian Federation: Preliminary Findings of a 1995–96 Study. Prepared for the Kennan Institute Russian Regional Workshop, January 1998.

⁴⁹ См.: Gelman V. Regime Transition and Outcome of Uncertainty : Russia's Regions in a Comparative Perspective. Washington D.C., 1998.

⁵⁰ Бразилов С.И. Концептуализация региональной идеологии власти // Наука, культура, высшее образование на пороге XXI века. Ульяновск, 1998. Вып. 4. С. 5.

⁵¹ Дело. 1998. 6 окт. С. 10.

⁵² Чернышов А.Г. Политическое самоопределение и структурирование российских регионов: типы и тенденции развития // Наука, культура, высшее образование... С. 13–14.

⁵³ Бажанов В. А. О феномене этнонационализма. Может ли Татария быть катализатором общероссийских тенденций? // Там же. С. 29.

⁵⁴ Выступление на конференции «Региональная политическая культура». Самара, июнь 1998 г.

⁵⁵ См.: Зазнаев О. Динамика политического процесса в Республике Татарстан (1997 г. – начало 1998 г.) // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1(22). С. 81–82.

⁵⁶ Ильин В.И. Ключевые факторы национальных отношений в Республике Коми// Регионология. 1994. № 1. С.34–35.

⁵⁷ См.: Филиппов В.Р., Филиппова Е.И. Горный Алтай: межнациональные отношения сегодня и завтра // Мир России. 1993. Т. 2, № 1. С. 73.

⁵⁸ См.: Калабанов А. Этнополитическая ситуация в Архангельской области и Республике Коми и развитие федерализма в России // На путях политической трансформации (политические партии и политические элиты постсоветского периода): Ч. 1. М., 1997. Вып. 8.

⁵⁹ Магомедов А.К. Дilemmы политического развития Кубани и региональная «реставрация» губернатора Николая Кондратенко // Наука, культура, высшее образование.. С. 23.

⁶⁰ См.: Stoner-Weiss K. Local Heroes. The Political Economy of Russian Regional Governance. Princeton; New Jersey, 1977. P. 151–168.

⁶¹ См.: Gottlieb G. Op.cit. P.39.

⁶² См.: Gurr T.R. Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington, D.C., 1993. P.3–23.

⁶³ См.: Smart B. Postmodernity. Key Idea. Routledge, 1993.

⁶⁴ Camilleri J. Op.cit. P.39.



Д. В. ДОЛЕНКО

ТЕРРИОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Территориальная организация общества как сложная, иерархическая система является объектом изучения различных наук, а сама категория «территориальная организация общества», по существу, выступает в качестве общенаучной. Одни исследователи характеризуют ее как междисциплинарное понятие в сфере территориальных, географических, социальных, экономических и иных исследований¹, другие – как одну из немногих обобщающих фундаментальных категорий, сопоставимых с экономической или политической организацией².

Эти определения представляются совершенно справедливыми, более того, можно утверждать, что категория «территориальная организация общества» обладает такой же степенью всеобщности, как и само понятие «общество». Территориальная организация общества – это универсальная форма существования любого общества, будь то примитивное племенное сообщество или современное территориальное государство. Она отражает территориальные формы всех сторон жизни общества: экономики, социальной структуры, политической системы и духовной культуры. Из сказанного можно сделать вывод, что категория «территориальная организация общества», как и категория «общество», является социально-философской, а отражаемый ею объект предполагает его изучение прежде всего с позиций социальной философии. Однако при всей очевидности вышеизложенного не менее очевидно и то, что как раз социальную философию (или в прежнем виде исторический материализм) территориальная организация общества практически не интересовала.

ДОЛЕНКО Дмитрий Владимирович, заведующий кафедрой регионоведения и политологии Мордовского государственного университета, доктор политических наук, профессор.

Этот парадоксальный, казалось бы, факт можно, вероятно, объяснить преобладавшим в советской науке жестким экономическим детерминизмом и классовым подходом, когда анализ структуры и формы организации общества ограничивался делением его сфер на базис и надстройку и констатацией обусловленности последней первым, а проблема субъектности в общественной жизни сводилась к выделению двух основных противоборствующих классов. ТERRITORIALНАЯ же организация производства, власти и роль таких субъектов, как территориальные общности людей, видимо, считались второстепенными и не заслуживающими внимания философской науки.

Социально-философский, или философско-социологический, подход к изучению территориальной организации общества предполагает рассмотрение ее как **формы** существования самого общества, т.е. анализ ее во взаимосвязи с содержанием: общественным воспроизводством. Этот подход предусматривает, кроме того, попытку выявления движущих сил и основных тенденций и цивилизационных особенностей ее функционирования и развития. Наконец, философско-социологический подход предполагает системный подход к структуре территориальной организации общества, т.е. рассмотрение ее в единстве экономической, социальной, политической и духовно-идеологической подсистем. В качестве примеров преимущественно философско-социологического подхода к изучению территориальной организации общества можно назвать работы американского социолога Э.Шилза, анализирующего общество через взаимосвязь центра и периферии³, российского ученого М.Н.Межевича, обратившегося к изучению философских и социологических аспектов развития города⁴, и Н.А.Аитова, который впервые предпринял попытку исследовать отношения по расселению как разновидность общественных отношений⁵. (Следует отметить, что работы М.Н.Межевича и Н.А.Аитова в отечественной науке являются очень редким явлением).

Важное значение в изучении территориальной организации общества, ее отдельных элементов, или аспектов, функционирования и развития имеет **исторический подход**. Причем его особенностью является комплексный характер: эволюция такого сложного общественного явления, как территориальная организация общества, предполагает изучение и экономических, и политических, и социологических, и юридических аспектов этого процесса. Другими словами, комплексное историческое исследование объекта связано с ис-

пользованием экономического, географического, политологического и других подходов. Работы выдающихся русских историков XIX – начала XX в. А.Д.Градовского, А.И.Дитятина, В.О.Ключевского, А.Лохвицкого, Б.Н.Чичерина и др. дают блестящие примеры исторического изучения складывания и эволюции территории российского государства, губернского деления, городов и городского устройства, местного самоуправления и т.д., в которых можно обнаружить самые различные исследовательские методы.

Исторический подход может быть реализован в форме как конкретно исторического изучения становления и развития территориального устройства определенной страны, так и сравнительного изучения вышеназванного процесса в разных странах. Сравнительный метод позволяет от описания конкретных фактов перейти к выявлению как общих закономерностей динамики территориальной организации различных стран, так и цивилизационных и региональных особенностей этого процесса. Использование сравнительного метода характерно для работ выдающегося французского историка Ф.Броделя, в частности, значительный интерес представляет предпринятый им сравнительный анализ эволюции городов в различных цивилизациях⁶.

Отмечая комплексный характер и большие исследовательские возможности исторического подхода, следует в то же время признать, что действительно комплексных исторических исследований территориальной организации общества России в единстве всех ее элементов и структуры, всех аспектов ее функционирования и развития в отечественной науке пока не было предпринято.

До самого последнего времени главная роль в изучении территориальной организации общества принадлежала социально-экономической географии как науке «...о процессах формирования, развития и функционирования территориальных социально-экономических систем и об управлении этими системами»⁷. В зависимости от типов этих систем выделяются следующие научные направления: страноведение, регионоведение, геоурбанистика и т.д. В зависимости от того, какие аспекты этих систем изучаются, оформились такие научные направления, как география хозяйства, география населения, география сферы обслуживания, геодемография и др.

Приоритет социально-экономической географии особенно заметно проявился в подходе к структуре территориальной организации общества, в акценте на ее социально-экономи-

ческие компоненты. Так, Б.С.Хорев включает в содержание территориальной организации общества размещение производства, социальной инфраструктуры, взаимосвязи в территориальной социально-экономической системе общества, процессы пространственного воспроизведения и проблемы управления ими⁸. Э.Б.Алаев определяет территориальную организацию общества как «сочетание функционирующих территориальных структур (расселения населения, производства, природопользования), объединяемых структурами управления...»⁹. Н.Т.Агафонов и М.Н.Межевич относят к территориальной организации общества «исторически обусловленные формы территориальной организации производства, расселения людей, среды обитания человека, административно-территориального устройства, социально-территориальной структуры»¹⁰. М.Д.Шарыгин рассматривает тот же объект как иерархически соподчиненные социально-экономические районы разного ранга¹¹.

Как видно из вышеприведенных определений, политическая сфера жизни общества, т.е. политические отношения, политический процесс, политическое развитие и т.д., получила отражение только в качестве «структур управления», «проблем управления», иными словами, лишь в одном аспекте – управлении.

В рамках социально-экономической географии в последнее время особенно активно развивается такое научное направление, как **социальная география**, изучающая «пространственные процессы и формы организации жизни людей и общественного производства прежде всего с точки зрения человека – условий его труда, быта, отдыха, развития личности и воспроизведения жизни...». Пространственные аспекты поведения людей (в первую очередь процесс расселения), объяснение и прогнозирование этого поведения составляют основной предмет исследования социальной географии. В качестве объектов исследования выступают различные территориальные общности людей, их исторические особенности развития, внутренняя структура, связи с производством и окружающей средой, взаимосвязи между разными территориальными общностями, различные группы населения внутри этих общностей (объединяемые по признакам классовой, национальной, профессиональной принадлежности и т.п.) – в частности, касающейся пространственного поведения этих групп»¹².

Ключевой категорией социальной проблематики в географии выступает также категория «территориальная организация общества», которая понимается как территориальная

интерпретация социальной структуры общества, а географической категорией, отражающей связь между территориальной дифференциацией общества и его социальной дифференциацией, – «социально-территориальная общность людей». При этом отмечается, что «социально-территориальная структура как территориальное выражение социальной структуры общества, существующая в силу географически выраженной дифференциации непосредственных условий жизни, является как социологическим, так и географическим объектом исследования»¹³. Специфика же собственно географического подхода к социальным явлениям и процессам вытекает, очевидно, из специфики географического подхода вообще, суть которого – в акценте именно на территориальных, пространственных аспектах любого явления.

Все вышесказанное о специфике географического подхода относится и к **политической географии**, оформившейся в самостоятельную научную дисциплину в начале XX столетия. Политическая география по своей сути предназначена для изучения общества с точки зрения взаимосвязи территориальных и политических факторов. Ее основоположник, немецкий географ Ф.Ратцель, отмечал, что «географическое воззрение (рассмотрение внешних условий) и историческое разъяснение (исследование факторов развития) должны идти рука об руку. Только из соединения того и другого может получиться настоящая оценка нашего предмета»¹⁴.

В отечественной литературе сегодня политическая география рассматривается как особая географическая наука в рамках социально-экономической географии, изучающая пространственную организацию политической жизни общества (границы, политico-территориальное деление и т.п.) и территориальные сочетания политических сил¹⁵. Как видно из этого определения, политическая география остается географической наукой со всеми ее особенностями, главным для которой является изучение размещения того или иного явления в пространстве, а не механизма его функционирования. Поэтому политическая география в значительной степени нацелена на статическое описание территориальных аспектов государств: размеров территории, местоположения, формы, границ и т. д.

Потребности более глубокого изучения механизма функционирования и развития тех или иных территориальных образований как сложных природно-социальных систем обусловили необходимость привлечения к исследованию территориально-общественных проблем негеографических наук:

экономики, демографии, социологии, политологии и др. Примером активной разработки территориальных проблем негеографической наукой может служить **региональная экономика**, изучающая широкий круг теоретических, методологических и методических вопросов, связанных с решением актуальных задач рационального размещения производительных сил, комплексного развития хозяйства экономических районов, краев, областей, городов и других населенных пунктов. Особенность ее подхода к территориальной организации общества – приоритет экономического аспекта, анализ прежде всего с позиции территориального размещения производительных сил. Как отмечает Н.Н. Некрасов, региональная экономика «изучает совокупность экономических и социальных факторов и явлений, обуславливающих плановое формирование и развитие производительных сил и социальных процессов в региональной системе страны и в каждом регионе. Региональная экономика разрабатывает экономические стратегические позиции регионального развития производительных сил, определяющие совершенствование территориальной организации хозяйства... Рациональное размещение производительных сил рассматривается как основа, главная составная часть региональной экономики»¹⁶.

В последние годы территориальная организация общества все больше становится объектом изучения **социологической науки**. Специфика социологического подхода к территориальной организации общества заключается в том, что в качестве ее элементов рассматриваются территориальные общности разного масштаба. Другими словами, с позиций социологического подхода территориальная организация общества может быть представлена как совокупность территориальных общностей людей и отношений между ними. Очевидно, что социологический подход близок и практически тождествен тому, который в последнее время использует социальная география. Еще больше это сходство проявляется в практике исследований: объектами изучения обоих научных направлений выступают различные территориальные общности людей, их состав и структура, закономерности воспроизводства, пространственные перемещения, взаимосвязи между различными территориальными общностями и др. И то и другое научное направление ставит своей задачей исследование региональных различий в условиях жизни людей и путей выравнивания уровня жизни в различных регионах. Различия между ними, очевидно, в угле зрения, под которым рассматривается социально-территориальная структура

общества. Для социальной географии, как и для любой другой географической науки, характерен акцент в первую очередь на географических, территориальных аспектах: территориальном размещении населения, объектов социальной сферы и т.д.; для социологии же – на социальном механизме функционирования и развития социально-территориальных общностей.

Проблемы внутреннего политico-территориального устройства общества достаточно активно изучаются и **юридической наукой** в контексте территориальной организации государства. При этом само понятие территориальной организации государства используется в двух смыслах: в первом случае речь идет о территориальной организации государства как географического явления, о совокупности составных частей территории государства; во втором – о территориальной организации государства как совокупности органов публичной власти, государства как политического явления, о территориальной организации государственного аппарата. Именно эти два аспекта – изучение территориального деления государства и территориального устройства самой государственной власти – являются обычно предметом исследования в рамках юридической науки¹⁷. При этом главная особенность юридического подхода состоит в том, что изучение обоих аспектов осуществляется прежде всего с позиции тех правовых норм, которые их регулируют. Другими словами, юридическая наука изучает территориальную организацию государства через анализ норм права, их применения и возникающих в связи с этим проблем и противоречий.

Заметным своеобразием отличается подход к изучению территориальной организации общества так называемой **региональной науки**, успешно развивающейся на Западе в течение нескольких десятилетий. Ее основатель У.Изард отмечал, что «наука о регионах должна вторгнуться в область теории, в которой центральное место займут районные структуры и функции. Такая теория должна вскрыть и обобщить взаимозависимости между системой и ее подразделениями... Она должна выйти за пределы ортодоксальных теорий социальных наук и сделать акцент на тех основных взаимодействиях политических, социальных и экономических факторов, которыми до сих пор обычно пренебрегали»¹⁸. В Пенсильванском университете факультет географии был переименован в факультет региональной науки, и его новая ориентация была сформулирована следующим образом: «Факультет региональной науки... имеет два главных направле-

ния: одно преследует цель разработки основ теории размещения и пространственного взаимодействия видов человеческой деятельности в их экономическом, социальном и политическом контексте; второе ориентировано на совершенствование методов анализа региональных систем, необходимых для руководства публичной политикой и частными предпочтениями. ...В основе теории региональной науки многое базируется на существующей и заново развивающейся теории социальной науки»¹⁹.

Движение по созданию региональной науки было поддержано во многих странах мира. В нашей стране концепция формирования интегрального научного направления, получившего название «регионология», была сформулирована А.И.Сухаревым на проходившей в 1981 г. в г.Саранске Все-российской научной конференции «Проблемы формирования и развития региональных социально-экономических систем “город–село” в республиках и областях Нечерноземной зоны РСФСР», признавшей актуальной «...задачу формирования перспективного интегрального научного направления – регионалогии, которая призвана объединить усилия многих научных направлений, и прежде всего региональной экономики и экономической географии, региональной социологии и теории регионального управления»²⁰. При этом отмечалось, что «регионология – это не механическая сумма базовых направлений региональных исследований, а интегральное их обобщение, результатом которого является разработка относительно самостоятельной системы законов и категорий, фундаментальных и прикладных понятий. Исходным служит понятие региона как территории с относительно целостной организацией экономической и социальной жизни, наличием определенных органов управления. Таким образом, понятие региона в регионалогии имеет отличия от его определения в других региональных научных областях. Специфика эта – в выделении таких свойств, как целостность и комплексность, т.е. органическое единство природно-территориальных и социально-экономических характеристик»²¹.

Очевидно, что в данном случае, так же как и в случае с региональной наукой У.Изарда, речь шла о создании интегрального научного направления, базирующегося на межdisciplinarnom подходе к региону как объекту исследования. Межdisciplinarnyj характер проявляется в том, что системное изучение объекта осуществляется с помощью методологического и методического аппарата различных дисциплин. В основу такого исследования положено представление

о регионе как целостной природно-социальной системе. Такое видение объекта исследования, полученное на основе всей совокупности научных знаний о нем, является основой для системной организации предмета исследования, распределения познавательных задач между различными дисциплинами и синтеза полученных ими результатов²². Причем для регионалогии, как и для любого другого межdisciplinarnogo исследования, справедливо утверждение о том, что «новый предмет создается не вместо, а вместе с уже существующими и самостоятельно развивающимися дисциплинарными изображениями объекта»²³.

Таким образом, и зарубежная региональная наука, и отечественная регионалогия не могут заменить дисциплинарных исследований регионов в рамках географии, региональной экономики, социологии и т.д. В то же время их задача не сводится к суммированию полученных в рамках дисциплинарных исследований результатов. Интеграционный подход предполагает выявление основных системных качеств и закономерностей развития регионов, главных системообразующих факторов на основе синтеза идей, концепций и методов различных научных дисциплин. В свою очередь, изучение системных качеств и закономерностей региона является основой для углубления исследований отдельных его сторон.

Следует отметить, что все вышеназванные черты интегрального, комплексного, межdisciplinarnого подхода применительно к региональным исследованиям на практике нашли своеобразное проявление: в зависимости от научных интересов исследователей и научных школ, которые пытались реализовать такой подход, на первый план так или иначе выходил тот или иной аспект проблемы, приоритет получала та или иная составляющая межdisciplinarnого подхода. В региональной науке очевиден приоритет экономического подхода, региональной экономики. В регионалогии ведущим с самого начала стал социологический подход.

От этих двух подходов заметно отличается такое, по определению, комплексное, интегральное научное направление, как **международное (страновое) регионоведение**, изучающее отдельные страны (СССР, Россия, США) или межстрановые регионы. Это направление, представленное крупными исследовательскими центрами за рубежом и в нашей стране (Русский исследовательский центр Гарвардского университета, Гарримановский институт при Колумбийском университете; отечественные – Институт США и Канады, Институт Европы и др.), изначально, и особенно в период

«холодной войны», носило по преимуществу политический характер: приоритетными предметами исследований были внешняя и военная политика, проблемы национальной безопасности и т.д. В современных условиях ситуация здесь изменилась и современное международное регионоведение (страноведение) гораздо больше внимания уделяет изучению экономики, культуры, религиозных, этнических и других аспектов жизни того или иного региона.

В России сегодня регионоведение стало не только научным направлением, но и учебной специальностью, по которой ведется подготовка специалистов в высших учебных заведениях, а головной организацией, осуществляющей учебно-методическое руководство по этой специальности, является Московский государственный институт международных отношений – Университет. Государственный образовательный стандарт по этой специальности демонстрирует тенденцию комплексного изучения регионов при ведущей роли **политического** подхода. Что касается самого понимания региона, то здесь утвердился методологический плюрализм: объектами изучения могут быть межстрановые, страновые или внутристранные регионы.

Можно утверждать, что сегодня в отечественной науке формируется такое научное направление, как **политическое регионоведение**, т.е. изучение регионов с позиций политической науки (или на основе ведущей роли политологического подхода). В этой связи следует рассмотреть вопрос о специфике изучения территориальных структур **политической наукой**. Если говорить о политологии в целом, то в самом общем виде можно сказать, что ее интересуют политические аспекты территориальной организации общества, т.е. отношение последней к политической власти, к государству. Однако более детальный ответ на поставленный вопрос зависит от ответа на другой вопрос: о соотношении политологического и политико-социологического подходов, политологии и политической социологии. В научной литературе на данный вопрос даются различные ответы. Так, американский социолог С.М.Липсет отмечает, что «политическая социология может быть определена как дисциплина, изучающая взаимоотношения между обществом и государством, между социальным строем и политическими институтами»²⁴. Французский политолог Р.Ж.Шварценберг считает, что формулировки «политическая наука», «политология» и «политическая социология» синонимичны, они обозначают один и тот же круг исследований. Между ними существуют «тонкие» раз-

личия, почти незаметные нюансы: в Европе исследования, относимые к политической науке, часто проводились учеными с базовым юридическим образованием, и они демонстрировали определенную тенденцию к изолированному анализу политических явлений, ограничивая контакты с другими социальными науками. Выражение же «политическая социология» «символизирует намерение вновь включить политические явления в совокупность социальных явлений, упразднить границы между дисциплинами с тем, чтобы обозначить глубокое единство различных социальных наук»²⁵.

Таким образом, если обобщить сказанное, то различия между политологией и политической социологией, в нюансах, акцентах. Для политологии в узком ее понимании характерен интерес к собственно политической сфере, а затем к ее взаимосвязи с неполитическими секторами общества. Для политической социологии исходный угол зрения – гражданское общество, социальная система в ее взаимосвязи с политической. Однако эти «тонкие» предметные различия, осознаваемые на теоретическом уровне, в реальных исследованиях часто просто не существуют. В конкретном исследовании могут присутствовать и собственно политологический и политико-социологический подходы. Именно поэтому наиболее плодотворным представляется другой подход к определению предмета политической науки, предполагающий рассмотрение ее как интегративной науки о политике, изучающей в том числе ее социологические аспекты.

Применительно к нашему объекту исследования – территориальному устройству общества – примером такого подхода, который в равной мере может быть признан и политологическим и политико-социологическим, предполагающим изучение как собственно политических институтов, так и взаимосвязи общества и власти, может быть работа русского ученого А.Д.Градовского по истории местного управления в России. Автор рассматривает провинцию, местность как административно-общественный организм, как сочетание общества и администрации. Соответственно он анализирует административное деление и местное управление в России в единстве с развитием местного общества. При этом он исходит из того, что «единство общества предшествует единству государства и обуславливает последнее. То же самое должно сказать и о провинции, области, в смысле цельного организма»²⁶. А.Д.Градовский формулирует принцип, который можно назвать методологическим принципом комплексного политологического и политико-социологического исследования: «...ад-

министративный организм дает местности только формальное существование, тогда как действительное, жизненное его значение обуславливается только сочетанием общественных ее элементов. Поэтому исследование административного организма области без предварительного изучения этих жизненных ее начал дает ему какой-то формальный и даже казуистический характер, отнимающий у него всякое практическое значение. Мы не знаем почвы, на которой выросли те или другие учреждения, не видим условий, под влиянием которых совершились те или другие административные преобразования в местности, не понимаем различия между административными делениями, сменявшими друг друга. Важный вопрос об административном делении страны кажется делом случайным, простым механическим распределением государственной территории между различными областными правителями. Между тем внимательное изучение истории и современная практика показывают нам совершенно другое»²⁷.

Несомненную методологическую ценность для нашего исследования имеет и подход, сформулированный современным российским политологом А.М. Салминым. В основу определения предмета политической науки он кладет категорию политии – «...такого единства государства и общества, которое не подчиняет одно другому и не растворяет одно в другом (что равно опасно), а предполагает сосуществование первого и второго...»²⁸, а с точки зрения интересующих нас политических аспектов территориального устройства общества он говорит о «политической географии власти», или «политической экистике»²⁹, понимая под ней «территориальную организацию политии». Как видим, в работах А.Д. Градовского, и А.М. Салмина речь идет об изучении политико-территориальной организации в органическом единстве общества и государства. В соответствии с таким подходом территориальная организация общества должна рассматриваться в качестве политико-территориальной системы, включающей в себя как территориальную организацию политической системы, государственной власти органически связанную с ней территориальную организацию гражданского общества, социальной структуры, т.е. самого населения.

Таким образом, если привести в систему категории, описывающие наши объект и предмет изучения, то можно констатировать следующее. Исходной, наиболее широкой категорией при этом выступает категория территориального устройства, или территориальной организации, общества, отражающая явление, служащее объектом изучения различ-

ных наук. Политическую науку в территориальном устройстве общества интересуют политические аспекты, т.е. его отношение к политической власти, к государству. Другими словами, она рассматривает территориальное устройство общества как политико-территориальное устройство (организацию) общества, которое и является предметом ее изучения. При этом политико-территориальное устройство (организация) общества рассматривается как система, включающая в себя территориальную организацию политической власти и территориальную организацию населения, т.е. совокупность территориальных общностей людей. Иными словами, политологическое исследование территориального устройства общества предполагает, во-первых, целостное изучение общества как сложноорганизованной политико-территориальной системы; во-вторых, изучение взаимосвязи территориальных структур политической власти с обществом, социальным целым на территориальном уровне; в-третьих, саму территориальную организацию политической власти.

Внешние аспекты функционирования общества как политико-территориальной системы, территориальные, пространственные аспекты внешней политики государства традиционно изучает такая отрасль политической науки, как geopolitika. Шведский политолог и государствовед Р. Челлен, который ввел в научный оборот термин «геополитика», считал ее учением о государстве как географическом организме или явлении в пространстве. Геополитика, по его мнению, как политическая наука, имеет в виду прежде всего государственное единство, и одна из ее задач – внести свой вклад в понимание сущности государства³⁰. Геополитика в таком ее понимании делала акцент на политических явлениях, стремясь дать им географическую интерпретацию, анализировать географические аспекты этих явлений. Другими словами, традиционная geopolitika была нацелена на изучение пространственных интересов и целей государства. Сфера ее интереса – преимущественно внешняя политика, межгосударственные пространственные отношения и границы. Ее внимание привлекали не столько внутренние регионы государства, сколько геостратегические и geopolитические регионы мира.

Современные российские исследователи проблем geopolitiki, в частности К.Э. Сорокин, в этой связи говорят о необходимости модернизации, качественного обновления этой науки путем расширения предмета ее исследований, с тем чтобы создать «комплексную дисциплину» о глобальной

политике, которая могла бы анализировать события не только на глобальном, но и на региональном (имеются в виду межстрановые регионы), субрегиональном и внутригосударственном уровнях³¹.

К.С.Гаджиев также подчеркивает необходимость отмежевания от традиционного понимания геополитики как дисциплины, изучающей исключительно или преимущественно пространственный аспект международных отношений и трактовки ее как внешнеполитической стратегии, направленной на экспансию и гегемонию. По его мнению, «геополитика призвана исследовать процессы и принципы развития государств, регионов и мира в целом, изучать, как и с помощью каких механизмов и на основе каких принципов они живут и функционируют. Ее можно рассматривать как дисциплину, изучающую основополагающие структуры и субъекты, глобальные или стратегические направления, важнейшие закономерности и принципы жизнедеятельности, функционирования и эволюции современного мирового сообщества»³².

Соглашаясь в принципе с вышеприведенными суждениями, следует все же отметить, что пространственные, территориальные аспекты внешней политики государств, хотя и не имеют того определяющего значения, которое они имели в эпоху колониальной экспансии и территориального передела мира, по-прежнему представляют важный компонент межгосударственных отношений. Безопасность государственной территории, гарантирование ее целостности, конкуренция (пусть не военно-силовая, а экономическая, политическая, культурная) в основных мировых регионах, доступ к источникам сырья — все это важнейшие задачи внешней политики современных государств. Применительно к современной России предметом геополитического изучения являются ее интересы в ближнем зарубежье, Европе, Азиатско-тихоокеанском и других регионах мира. Столь же актуальны для нее внутренние политico-территориальные процессы: дезинтеграция и интеграция, проблема сепаратизма и территориальной целостности, взаимоотношения центра и регионов, стратегического положения отдельных российских регионов и т.д. Причем особенность геополитического подхода заключается в том, что все эти внешние и внутренние процессы рассматриваются прежде всего с точки зрения положения государства на мировой арене, в системе международных отношений, с точки зрения национальной безопасности государства, его возможностей отстаивать свои национальные интересы.

В целом же политологический подход к изучению территориальной организации общества предполагает исследование ее в двух основных аспектах: внутреннем и внешнем. Внутренний аспект предусматривает анализ политico-территориальной структуры общества, территориальной организации государства, взаимосвязи политики и территориальных общностей людей, территориальных элементов политического процесса и т.д.; внешний — анализ пространственных аспектов внешней политики: защиты безопасности территории государства, ее целостности, основных направлений этой политики в регионах мира. Причем оба эти аспекта органически взаимосвязаны, поскольку в реальной жизни внутренние политico-территориальные процессы в стране тесно связаны с внешними. Так, в современной России взаимоотношения центра и регионов, процессы дезинтеграции и интеграции самым непосредственным образом влияют на ее положение в мировой политике, а ее внешняя политика, характер ее взаимоотношений с ведущими мировыми государствами и ближайшими соседями оказывают существенное влияние на ее внутреннюю жизнь, на внутренние политico-территориальные процессы. Именно поэтому данные процессы являются сегодня приоритетным предметом исследований политологической науки в целом, и геополитики в том числе.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что территориальная организация общества как универсальное социальное явление, как всеобщая форма существования общества должна быть включена, как и само общество, в сферу исследовательских интересов всех социальных наук — социальной философии, экономики, социологии, политологии и др.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: Хорев Б.С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). М., 1981. С.3.

² См., например: Агафонов Н.Т., Межевич М.Н. Территориальная организация общества: состояние и пути обновления. Л., 1990. С. 5.

³ См.: Шилэ Э. Общество и общества: макросоциологический подход // Американская социология. М., 1972. С. 341–359.

⁴ См.: Межевич М.Н. Социальное развитие и город: философские и социологические аспекты. Л., 1979. С. 175.

⁵ См.: Аитов Н.А. Отношения по расселению. Свердловск, 1987. С. 163.

⁶ См.: Еродель Ф. Структуры повседневности: возможное и невозможное. М., 1986. С. 509–593.

⁷ Саушкин Ю.Г. История и методология географической науки. М., 1975. С. 319.

- ⁸ См.: Хорев Б.С. Указ. раб.
- ⁹ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М., 1983. С. 33.
- ¹⁰ Агафонов Н.Т., Межевич М.Н. Указ. раб. С. 4.
- ¹¹ См.: Шарыгин М.Д. Региональная организация общества (теоретико-методологические проблемы совершенствования). Пермь, 1992. С. 7.
- ¹² Алаев Э.Б. Указ. раб. С. 34–35.
- ¹³ Межевич М.Н. Становление социальной географии // Проблемы социальной географии СССР и зарубежных стран. Л., 1985. С. 25.
- ¹⁴ Ратцель Ф. Народоведение. Т. 1. СПб., 1900. С. 3.
- ¹⁵ См.: Колосов В.А. Политическая география: проблемы и методы. Л., 1988. С. 16.
- ¹⁶ Некрасов Н.Н. Региональная экономика. М., 1978. С. 16.
- ¹⁷ См., например: Ржевский В.А. ТERRITORIALNAЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА. Саратов, 1966. 144 с.; Рянгин В.А. Проблемы территориальной организации Советского государства. Л., 1973. 80 с.; Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984. 145 с.; Шафир В.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1983. 204 с.
- ¹⁸ Ивард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М., 1966. С. 656.
- ¹⁹ Джеймс П., Мартин Дж. Все возможные миры. История географических идей. М., 1988. С. 587.
- ²⁰ Рекомендации Всероссийской научной конференции «Проблемы формирования и развития региональных социально-экономических систем “город – село” в республиках и областях Нечерноземной зоны РСФСР». Саранск, 1981. С. 3.
- ²¹ Сухарев А.И. Регионология – актуальное научное направление // Актуальные проблемы комплексного развития регионов и преодоления социально-экономических различий между ними. Саранск, 1983. С. 4.
- ²² См.: Иванов О.И. Принципы комплексного подхода в социально-экономических исследованиях. Л., 1981. С. 71–72.
- ²³ Мирский Э.М. Междисциплинарные исследования и дисциплинарная организация науки. М., 1980. С. 268.
- ²⁴ Липсет С.М. Политическая социология // Американская социология. С. 204.
- ²⁵ Шварценберг Р.Ж. Политическая социология. Ч.1. М., 1992. С. 55.
- ²⁶ Градовский А.Д. История местного управления в России // Собр. соч. Т.2. СПб., 1899. С. 120.
- ²⁷ Там же. С. 308.
- ²⁸ Салмин А.М. Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты. М., 1992. С. 6.
- ²⁹ Там же. С. 174.
- ³⁰ См.: Kyellen R. Der Staat als Lebensform. Leipzig, 1917. S. 46.
- ³¹ См.: Сорокин К.Э. Геополитика современности и геостратегия России. М., 1996. С. 16.
- ³² Гаджиев К.С. Геополитика. М., 1997. С. 17, 38–39.

О БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ НА 2000 ГОД

Послание Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина
Правительству Российской Федерации от 12 апреля 1999 г.

Бюджетная политика является ключевым звеном экономической политики государства. От качества федерального бюджета, заложенных в него параметров зависят и уровень социальной защиты граждан, и инвестиционные возможности государства, и степень влияния России на международной арене, и даже предпринимательская активность граждан.

К сожалению, на протяжении всего периода реформ цели, которые ставились перед бюджетной политикой, так и не были достигнуты. Трудно назвать другое направление работы всех ветвей власти, где с таким же постоянством срывались бы задания и обязательства, а успехи были бы столь относительны и скромны.

Однако кое-что сделало удалось. Ускорился процесс рассмотрения проекта федерального бюджета законодательными органами. У них появилась ответственность за своевременное принятие бюджета и реалистичность его показателей. Принят, хотя и не вступил в силу, Бюджетный кодекс Российской Федерации. Введена в действие первая часть Налогового кодекса Российской Федерации.

В начале текущего года улучшилась ситуация с собираемостью налогов, хотя ее уровень еще недостаточен. Неплохо развивается казначайская система. Сделан очередной шаг вперед в межбюджетных отношениях. В целом удалось удержать страну от финансового коллапса в результате августовского кризиса 1998 года.

Вместе с тем практически все болезни бюджетной политики приобрели хронический характер. Из года в год не удается обеспечить реалистичность федеральных бюджетов. Доходы не поступают в бюджет в запланированном количестве. Он по-прежнему зависит от налогов, которые платят 200–300 крупнейших предприятий. Крайне малы не связанные с приватизацией доходы от государственной собственности.

В результате государство оказывается не в состоянии выполнять свои обязательства. Стала нормой практика различных видов сексвестров и зачетов. Постоянно воспроизводятся долги по заработной плате бюджетникам и по социальным выплатам. Часто именно бюджетные проблемы являются причиной дестабилизации обстановки в отдельных отраслях экономики и регионах России.

При крайней напряженности федерального бюджета фактически отсутствуют четкие, понятные для людей приоритеты в расходовании государственных средств. Принимаемые меры по повышению эффективности их использования не дали ощутимого результата.

Поставленные перед Правительством Российской Федерации на 1998–1999 годы основные задачи в области бюджетной политики остались невыполнеными:

1) не обеспечено исполнение федерального бюджета на 1998 год в строгом соответствии с законом. Уже во II квартале пришлось прибегнуть к разработке «лимитов бюджетных обязательств», сократив подавляющее большинство статей расходов;

2) принятый на 1999 год федеральный бюджет также противоречив. Шансы на исполнение бюджета есть, правда, ценой отказа от ряда заложенных в него жестких параметров (относительно небольшой инфляции, низкого обменного курса рубля, существенного сокращения налогового бремени).

1998 год показал, что некоторые считавшиеся решенными задачи на самом деле по-прежнему актуальны. Снова высокой стала инфляция (84,4 %). Нарушена технология выплат по государственному внутреннему долгу, оказавшихся замороженными. Россия по сути оставила свои позиции на мировом рынке капиталов.

Состояние федерального бюджета негативно влияет на другие сферы экономики. Финансовая необязательность государства приводит к возникновению все новых цепочек неплатежей, подрывая основы рынка. Теряют интерес инвесторы, причем не только те, кто имеет дело с государственными ценными бумагами. Слабость федерального бюджета сохраняет риск серьезных изменений в хозяйственном механизме, системе налогообложения.

Бюджетный кризис продолжается. Он не позволяет Правительству Российской Федерации маневрировать ресурсами, уменьшает инвестиционные возможности государства, снижает социальную защищенность граждан, делает страну зависимой от политики зарубежных кредиторов. В результате резко падает эффективность как внутренней, так и внешней политики страны.

Все это заставляет сделать вывод о необходимости существенной реконструкции основных принципов государственной бюджетной политики.

I. Общие требования

1. Реалистичность. Ошибки в прогнозировании социально-экономического развития, недооценка последствий негативных процессов, развивающихся в экономике, социальной сфере и финансовом секторе, обрекают бюджетное планирование на неудачу. 1998 год доказал это самым болезненным для страны образом.

Особое внимание – к прогнозу динамики валютного курса рубля, платежного баланса и темпов инфляции.

2. Федеральный бюджет на 2000 год должен олицетворять ответственность государства за безусловное выполнение взятых на себя бюджетных обязательств. Иначе он так и останется основным генератором цепочек неплатежей в экономике. Каким будет исполнение бюджета – таким во многом будет и отношение к Правительству Российской Федерации.

3. Федеральный бюджет на 2000 год должен быть не менее жестким, чем бюджет на текущий год. Крайне важно превратить бюджет в действенный инструмент политики финансового оздоровления экономики, не допустить роста инфляционных ожиданий.

4. В бюджетной политике необходимо перенести акцент на увеличение доходов, причем не за счет роста налогового бремени, а за счет более решительного осуществления мер по легализации частнопредпринимательской инициативы. Идти лишь по пути сокращения расходов – все равно что спускаться по лестнице, в конце которой абсолютное обнищание населения и распад страны.

5. Цели бюджетной политики должны быть более детализированы, чем в прошлые годы. Только тогда можно будет судить о подлинной результативности бюджетной политики: не об исполнении отдельных статей федерального бюджета, а о достижении определенных параметров экономики, социальной сферы, государственного сектора и так далее.

II. Бюджетные доходы

Главная причина бюджетного кризиса – недостаточность доходов, ежегодные ошибки в оценке собираемости налогов.

Важнейшее условие выхода из кризиса – продолжение начатых в конце 1998 – начале 1999 года налоговых преобразований, дополнение их рядом новых положений. При этом нужно учитывать некоторые объективные обстоятельства и делать выводы из опыта налоговых реформ.

Первое. Попытка сразу построить в России налоговую систему, характерную для стран с развитой рыночной экономикой, не увенчалась успехом. Ныне действующая налоговая система не учитывает особенностей мотивации отечественных налогоплательщиков, что делает ее неэффективной. Доходы скрываются, капиталы перетекают из легального сектора в теневую экономику, вывозятся за границу.

Второе. Решая задачу существенного повышения собираемости налогов, нельзя надеяться только на снижение налоговых ставок. Такое снижение важно, но, взятое изолированно, не окажет решающего воздействия на наполняемость бюджетов всех уровней.

Третье. Ужесточение налогового администрирования, безусловно, необходимо, но возлагать на него особые надежды было бы ошибкой. Собираемость налогов не удастся увеличить путем административного давления без формирования для предприятий действенных экономических стимулов честно платить налоги, без сокращения бартерных операций и вытеснения денежных суррогатов.

С ныне действующей налоговой системой выход из бюджетного и экономического кризиса будет для России непозволительно долгим и трудным. Сложившиеся налоговые отношения стали для кого-то привычными, для кого-то удобными, но в целом страна несет огромные потери.

Стратегическим направлением совершенствования налоговой системы должно стать ее упрощение. Ныне действующая система построена на обложении налогами доходов в соответствии с собственной отчетностью плательщиков (декларациями о личных доходах, бухгалтерской отчетностью предприятий). Чтобы полностью собрать налоги в такой системе, государство должно контролировать миллиарды сделок и платежей, из которых состоит реальная экономика. Другой вариант — создать поистине драконовский режим финансовых и уголовных репрессий, при котором боязнь сурогатного наказания будет пересиливать соблазн сокрытия доходов.

И то и другое осуществить в наших условиях практически нереально. Поэтому мы имеем массовое сокрытие доходов и низкую собираемость налогов, что приходится компенсировать высокими налоговыми ставками. Страдают люди, не желающие или не имеющие возможности скрывать доходы, то есть люди честные и работающие, которые должны быть опорой, а не жертвой государства.

Поэтому следует решительнее отказываться от тех налогов, уплату которых трудно контролировать.

Второе направление — дальнейшее сокращение налоговых льгот. Такое сокращение не должно быть механическим. Здесь важно не поддаваться воздействию лоббистских групп. Правительству Российской Федерации необходимо выработать четкие критерии предоставления налоговых льгот и вместе с другими материалами по проекту федерального бюджета на 2000 год представить их Президенту Российской Федерации.

Сейчас право на налоговые льготы определяется не рынком, не потребителем, а административным механизмом. Получение этих льгот зависит не от важности для общества того или иного вида деятельности, а от способности лobbировать свои интересы во властных структурах всех уровней.

Массовые налоговые льготы для одних означают высокие налоговые ставки для других. Чтобы конкурировать на рынке с тем, кто такие льготы имеет, нужно скрывать свои доходы, сокращая таким образом налоги.

Правительство Российской Федерации должно найти новые аргументы в пользу сокращения налоговых льгот, которые были бы убедительны для законодателей. Основной акцент должен быть сделан на предоставление налоговых льгот приоритетным видам хозяйственной деятельности. Различные социальные группы должны получать не налоговые льготы, а прямую помощь из расходной части бюджетов всех уровней.

Третье направление — изменение структуры налогов. Нужно двигаться в сторону постепенного отказа от налогов, возлагающих дополнительное бремя на прирост доходов и прибыли, заработной платы, объемов производства, инвестиций, занятости. Это создаст мощные стимулы для модернизации производства, увеличения внешних и внутренних инвестиций.

Вместо неэффективного контроля над доходами государство должно переходить к обложению налогами отдельных объектов собственности, недвижимости, транспортных средств и так далее, то есть произведенных расходов, само наличие которых свидетельствует об успешной хозяйственной деятельности. Важнейшую роль здесь должны играть налоги на различные виды имущества, на вмененный доход, на экспортно-импортные операции, включая вывоз капитала, а также рентные платежи.

Теневая экономика должна облагаться подобными налогами автоматически, то есть по наличию определенных объектов налогообложения. Таким образом, теряется смысл сокрытия доходов и хозяйственной деятельности, если, конечно, сама эта деятельность не является чисто криминальной. Произойдет экономический **отказ предпринимателей от теневой хозяйственной деятельности**, что неизбежно приведет к увеличению доходной базы бюджетов всех уровней.

Будет заложена основа для реализации основного принципа социально ориентированной налоговой политики, который заключается в том, что главная налоговая нагрузка возлагается на богатую часть населения. Предпринимаемые же сейчас попытки развивать налоговую систему в направлении прямого контроля над доходами ведут лишь к тому, что реальные богатства от обложения уходят, а тяжесть налогов падает на менее обеспеченные слои населения.

Требуется подготовить поправки к Налоговому кодексу Российской Федерации с учетом названных направлений налоговой реформы. В 2000 году необходимо завершить доработку остальных частей Налогового кодекса и обеспечить его принятие в целом.

Налоговая политика должна стать отражением идеологии стабильного и уверенного **развития** российской экономики. Это требует совместных усилий всех ветвей власти.

В XXI век Россия должна войти с новой налоговой системой, простой и удобной для честного производителя. Нужно добиться того, чтобы выгоднее было платить налоги, чем экономить на их неуплате.

Налоговая реформа, включающая постепенный отказ от плохо собираемых, но требующих большой контрольной работы налогов позволит перераспределить финансовые и людские ресурсы. Часть этих ресурсов следует использовать для ужесточения валютной и внешнеторговой политики, закрытия каналов незаконного вывоза из страны капиталов и товаров.

Другую часть нужно направить на укрепление тех государственных органов, которые занимаются оценкой и регистрацией недвижимости и иных видов собственности, реализацией арестованного и конфискованного имущества.

Третья часть должна быть направлена на качественное улучшение управления государственной собственностью, получения от нее большего объема доходов.

Бюджетная политика тесно связана с задачами развития государственного сектора экономики. В 1999–2000 годах

необходимо завершить инвентаризацию государственного имущества и определить меры по совершенствованию его использования.

Нужно ясно понять, какие цели ставит государство перед каждым частным предприятием, пакетом акций которого оно владеет, перед каждым бюджетным учреждением. Необходимо определить, требуется ли в дальнейшем сохранять тот или иной объект недвижимости в государственной собственности и для каких конкретно государственных нужд он используется.

Уточнив эти цели, получим основу для проведения завершающего этапа приватизации – продажи объектов, не соответствующих исполняемым государством функциям. Это не только позволит привлечь дополнительные неналоговые доходы в федеральный бюджет, но и снизит нагрузку на его расходную часть, так как уменьшится финансирование избыточных частей государственного сектора экономики.

Одновременно Правительству Российской Федерации надлежит разработать и реализовать программу повышения доходов от каждого остающегося в государственном секторе предприятия. Особый спрос с тех организаций, главная цель которых – получение прибыли.

Отдельная тема – рост поступлений от погашения иностранными государствами долговых обязательств перед Россией. Здесь требуется больше гибкости. Если должники не в состоянии гасить обязательства финансовыми средствами, то следует изучить все возможные варианты товарных поставок, но не в ущерб отечественным производителям. Не удается расплатиться продукцией – стоит поставить вопрос о передаче имущества, концессионных и других прав, которыми располагает должник. Экономическое положение России в настоящий момент не позволяет проводить существенное списание таких долгов.

III. Бюджетные расходы

Реальность федерального бюджета определяется как собираемостью средств, так и обоснованностью планируемых затрат. В условиях предельной ограниченности ресурсов государства федеральный бюджет должен разрабатываться на основе четких приоритетов расходования его средств. Для общества важно знать не только то, на что и в каких размерах идут государственные деньги, но и то, **в силу каких**

причин выбраны определенные направления и объемы расходов.

Планируя расходы, государство делало акцент на суммы средств в ущерб реальному содержанию бюджетной политики. В результате произошел переход от финансирования **программ действий** к выборочному финансированию отдельных параметров бюджетной сферы.

Для многих бюджетных организаций ассигнования превратились из основы финансовой деятельности в подобие дотации, причем не вполне фиксированной по размерам и срокам выплаты. Бюджетные организации вынуждены самостоятельно вырабатывать стратегии выживания, мобилизуя разнообразные дополнительные источники. Цели таких организаций практически полностью оказываются **подчинены** поддержанию минимально приемлемого **уровня** жизни работников. При этом **вопросы результативности** их деятельности по сути **игнорируются**.

То, как ныне строится расходная часть федерального бюджета, не соответствует не только его политической роли, но и интересам населения и получателей средств. Чисто бухгалтерский подход удобен для составления и исполнения бюджета, но при этом за цифрами становятся не видны реально происходящие процессы вырождения организаций бюджетной сферы.

При нынешнем порядке подготовки проектов федеральных бюджетов обсуждение политических приоритетов происходит во многом неупорядоченно и служит скорее фоном, чем сутью этой деятельности. Даже в тех случаях, когда содержательные приоритеты принимаются во внимание, они чаще всего не закрепляются законом.

В основу расходной части федерального бюджета целесообразно закладывать **концепцию бюджетной политики**, базовыми параметрами которой стали бы **конкретные характеристики** тех рубежей, достижение которых государство обязуется безусловно обеспечить бюджетными ассигнованиями. Денежные характеристики при этом приобретут присущую им роль ограничений, а не предмета обсуждения как такового.

Применительно к 2000 году обсуждать приоритеты придется в основном в терминах **дифференцированного отношения** к тем направлениям государственной поддержки и социальным гарантиям, которые ныне являются **законодательно закрепленными, но не реализуются в силу недостатка средств**. Сохранять видимость действия таких законов – значит провоцировать безупречные с правовой позиции, но

реально невыполнимые претензии населения и региональных властей к Президенту и Правительству Российской Федерации, несущим прямую ответственность за реализацию федеральных законов. Вместе с тем именно в обстановке бюджетного кризиса и с учетом требований кредиторов можно приступить к реструктуризации социальных и иных обязательств государства.

Основной принцип – прежний: государство должно давать деньги в первую очередь **под реформы**. Те сферы, где идут реальные реформы, должны быть обеспечены финансово-ыми ресурсами в приоритетном порядке. Это не означает, что необходимо вводить защищенные статьи бюджета. Главное – определить экономическую и бюджетную стратегию государства.

Параллельно следует готовиться к поэтапному введению иного подхода, основанного на отражении в названной концепции предполагаемых **реальных результатов**, достигаемых с помощью бюджетных расходов. Это позволит зримо представить, что наряду с постоянно обсуждаемой проблемой общей нехватки средств существует отнюдь не менее острой проблемы крайне низкой эффективности их использования.

Концепцию бюджетной политики в области расходов на 2000 год, удовлетворяющую названным требованиям, Правительство Российской Федерации должно представить на утверждение Президента Российской Федерации до 1 июля 1999 года. Каждый федеральный орган исполнительной власти должен будет показать, каких именно результатов он добьется во вверенной ему отрасли при использовании выделяемых бюджетных средств. Поэтому концепция будет представлять собой итог работы над проектом федерального бюджета всего Правительства Российской Федерации, а не только финансовых органов.

Важнейшей задачей государства является дальнейшая реализация **программы экономии государственных расходов**, в том числе содействие бюджетным организациям в разработке и осуществлении ими мер по соблюдению лимитов потребления электроэнергии и тепла. В федеральном бюджете на 2000 год должны быть предусмотрены расходы на обеспечение этих лимитов реальными бюджетными ресурсами.

Полный перечень получателей средств федерального бюджета необходимо дополнить расширенным реестром всех других предприятий, относящихся к государственному сектору. Средства, получаемые от экономии расходов таких предприятий, или вернутся в бюджет в виде дивидендов,

или повлияют на снижение цены продукции, закупаемой по государственному заказу.

Экономия бюджетных средств не должна осуществляться в ущерб малоимущим гражданам, усугублять положение в социально приоритетных сферах. Это – обязательное требование, и оно будет находиться под постоянным контролем Президента Российской Федерации. Необходимо продолжить начатую в текущем году линию на адресную поддержку наименее защищенных категорий населения, имеющих реальные доходы ниже прожиточного минимума, особенно пенсионеров и нетрудоспособных.

Чрезвычайно важно укрепить вертикаль финансового контроля в системе исполнительной власти, ввести более жесткие санкции за незаконное и нецелевое использование средств, от которого в первую очередь страдают малоимущие россияне. Для этого следует регулярно проводить ревизионные проверки исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, получающих средства из федерального бюджета.

Требует дополнительного упорядочения система социальных льгот населению, которые пока не обеспечены реальным бюджетным финансированием. Вновь ставится задача подготовить перечень законов, средств на реализацию которых в 2000 году не хватит.

Следует осуществить разумное сокращение количества федеральных целевых программ. Для этого необходимо в ближайшие два месяца с учетом итогов 1998 года провести инвентаризацию всех программ и уточнить приоритеты.

Одновременно надо добиться практического выполнения Бюджета развития Российской Федерации и в полном объеме профинансировать очередной этап реализации президентской программы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей.

Бюджетные средства на оказание государственной поддержки отдельных отраслей экономики должны выделяться с обязательным учетом уже имеющихся ресурсов, аккумулируемых в отраслевых бюджетных, смешанных и негосударственных фондах и центрах. Необходимо составить их полный реестр, уточнить организационно-правовую форму и статус, изучить целесообразность и эффективность участия государства в их деятельности.

Целесообразно продолжить линию на укрепление финансовой базы судебной и правоохранительной систем государств-

ства, на продолжение военной реформы и реструктуризацию угольной отрасли.

IV. Политика в области бюджетного дефицита и внешнего долга

При подготовке проекта федерального бюджета на 2000 год необходимо:

1) принять необходимые меры для установления размера **первичного профицита** федерального бюджета на уровне **2,5 – 3 % ВВП**. При этом такие меры должны иметь характер не разовой акции, а долговременной, хорошо продуманной политики;

2) завершить работу по **реструктуризации внутреннего государственного долга**, подписать соответствующие соглашения с отечественными инвесторами и нерезидентами, вложившими средства в государственные ценные бумаги;

3) успешно завершить переговоры о погашении внешнего долга страны и по-новому реструктурировать обязательства, обеспечив на этой основе минимальный уровень бюджетного дефицита;

4) вернуться в режим безусловного исполнения государством всех обязательств по погашению и обслуживанию внешних долгов после их глубокой реструктуризации;

5) создать систему эффективного управления государственным долгом, позволяющую максимально снизить затраты на его обслуживание, независимо от колебаний конъюнктуры на мировом рынке ценных бумаг;

6) законодательно закрепить особенности механизма и правил выпуска займов субъектов Российской Федерации.

V. Межбюджетные отношения

Межбюджетные отношения в России фактически по-прежнему строятся на предположении о том, что Федерация несет ответственность за весь комплекс условий жизни в регионах. Такой подход, по существу, не соответствует Конституции Российской Федерации, хотя и диктуется целым рядом федеральных законов.

Поэтому работа по реформированию межбюджетных отношений должна быть продолжена. Необходимо перейти от поиска новых методов распределения средств между субъектами Российской Федерации к подлинному бюджетному федерализму. Его суть – максимально возможная бюджетная

независимость субъектов Российской Федерации. Каждый уровень власти должен быть в достаточной мере обеспечен собственными финансовыми средствами для выполнения своих конституционных функций.

Это — ключ к решению не только политических, но и экономических проблем. У регионов должны появиться действенные стимулы к увеличению своих доходов, к финансово-му самообеспечению, к более рациональному и ответственному использованию бюджетных средств.

В связи с этим в 1999–2000 годах необходимо завершить передачу субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям тех федеральных бюджетных учреждений, деятельность которых в основном связана с удовлетворением потребностей, носящих региональный и местный характер.

Соответственно должны измениться и функции федерального бюджета. Число регионов-реципиентов должно существенно сократиться. Оказание помощи действительно нуждающимся регионам на основе законодательно утвержденной методики распределения средств должно стать основным содержанием региональной бюджетной политики Федерального центра.

При этом перераспределение доходов в пользу бюджетов субъектов Российской Федерации не должно отражаться на качестве решения таких задач, как обеспечение обороны страны и безопасности государства, поддержка фундаментальных научных исследований, а также других задач общегосударственного характера.

С учетом сказанного Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить:

1) планомерную реализацию Концепции реформирования межбюджетных отношений, положив ее в основу соответствующих разделов проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год»;

2) постепенный переход на казначейскую систему исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации, получающих финансовую помощь из федерального бюджета;

3) завершение действия соглашений по особому порядку зачисления федеральных налогов и платежей, заключенных между Российской Федерацией и некоторыми субъектами Российской Федерации. Новых соглашений заключать не следует;

4) контроль за ходом выполнения регионами программ по оздоровлению финансов и при необходимости оказывать эко-

номическое воздействие, направленное на ускорение реализации этих программ;

5) координацию бюджетной политики Федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

VII. Совершенствование бюджетных технологий

Должны быть существенно повышены требования к материалам, направляемым в Государственную Думу вместе с проектом федерального бюджета. До сих пор они представляли собой в основном комментарии финансового характера к отдельным положениям соответствующего федерального закона.

Более глубокое обоснование приоритетных целей, качественное и количественное описание достижимых рубежей, определение критериев результативности бюджетной политики потребует совершенствования организации бюджетного процесса. В этих целях необходимо существенно повысить роль и ответственность федеральных органов исполнительной власти за эффективность проводимой ими политики, усилить межведомственную проработку проекта федерального бюджета.

Разрабатываемую в настоящее время в Правительстве Российской Федерации среднесрочную программу социально-экономического развития страны на 1999–2002 годы необходимо увязать не только с показателями проекта федерального бюджета на 2000 год, но и с характеристиками проектов федеральных бюджетов на период до 2002 года. Соответствующие характеристики должны найти свое отражение в отдельном концептуальном документе, разработку которого необходимо вести параллельно с работой над проектом среднесрочной программы.

Существенной особенностью бюджетных технологий последних лет являются различные виды зачетов. Необходимо принять меры по их ликвидации как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

Следует также усовершенствовать механизм реструктуризации задолженности по платежам в федеральный бюджет, отделить долги от вала штрафов, пеней и санкций. В 2000 году надо завершить инвентаризацию невыполненных взаимных обязательств федерального бюджета и налогоплательщиков, определить механизм ликвидации таких долгов.

В целях усиления контроля за эффективностью использования средств федерального бюджета и своевременностью зачисления доходов Правительству Российской Федерации следует оперативно принять и приступить к реализации федеральной целевой программы развития органов федерального казначейства на 1999–2001 годы.

Наконец, требует специального анализа система государственных социальных внебюджетных фондов. Правительству Российской Федерации необходимо оценить, насколько сегодня оправдано существование целого ряда параллельных государственных структур, занимающихся сбором имеющих налоговый характер платежей и последующим распределением средств на социальные нужды. Следует вернуться к вопросу о возможности и целесообразности консолидации средств этих фондов в федеральном бюджете и при необходимости подготовить пакет соответствующих законодательных актов.

VII. Заключение

Федеральный бюджет на 2000 год должен стать надежным инструментом реализации экономической и социальной политики Правительства Российской Федерации.

Важнейшая задача – обеспечить его прозрачность для всех членов общества. Необходимо добиться, чтобы федеральный бюджет стал средством стабилизации государственных финансов. Он должен превратиться в надежную опору и гаранта для всех определенных законом получателей средств.

Решить названные задачи можно, лишь объединив усилия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания. Это крайне важно с учетом особенности подготовки проекта федерального бюджета на 2000 год – необходимости его принятия до декабрьских выборов нового состава Государственной Думы.

Правительство Российской Федерации должно стать организующим центром этой работы.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 13 апр.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ
г. Москва

О КОНКУРСАХ НА РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Принят Государственной Думой 7 апреля 1999 г.
Одобрен Советом Федерации 22 апреля 1999 г.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между организатором конкурса (государственным заказчиком) и участниками конкурса (поставщиками (исполнителями)) в процессе проведения конкурса на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Государственный заказчик размещает заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее – поставки товаров (работ, услуг)) для государственных нужд путем проведения конкурсов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон применяется в случаях проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд (далее также – конкурсы).

2. Особенности проведения конкурсов на размещение заказов на строительные работы для государственных нужд, поставки топлива для государственных нужд, закупку и поставки сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия для государственных нужд, а также на поставки топлива и продовольствия для государственных нужд в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности могут быть предусмотрены иными федеральными законами.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

государственные нужды – потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования;

государственный контракт – договор поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, заключаемый между государственным заказчиком и победителем конкурса в соответствии с законодательством Российской Федерации;

конкурс – способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающего лучшие условия исполнения государственного контракта;

организатор конкурса – государственный заказчик в лице федерального органа исполнительной власти, а также юридическое лицо, которому государственный заказчик на условиях договора передал часть своих функций по проведению конкурса;

участник конкурса – поставщик (исполнитель), осуществляющий предпринимательскую деятельность по производству товаров (работ, услуг) и подавший заявку на участие в конкурсе.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд

Отношения, возникающие между организаторами конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и участниками таких конкурсов в процессе их проведения, регулируются Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 4. Контроль за проведением конкурсов и координация их проведения

1. Контроль за проведением конкурсов и координация их проведения осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти).

2. Функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти определяет Правительство Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 5. Требования к участникам конкурса

1. Участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг).

Организатор конкурса вправе устанавливать дополнительные требования к участникам конкурса при проведении каждого конкурса.

2. Организатор конкурса вправе требовать от участников конкурса предоставления сведений об их соответствии требованиям, установленным организатором конкурса.

3. Требования к участникам конкурса, установленные организатором конкурса, предъявляются ко всем участникам конкурса и содержатся в конкурсной документации.

4. Организатор конкурса обязан отстранить участника конкурса от участия в конкурсе на любом этапе его проведения в случае предоставления участником конкурса недостоверных сведений о его соответствии установленным организатором конкурса требованиям.

Статья 6. Участие в конкурсе иностранных поставщиков (исполнителей)

Иностранные поставщики (исполнители) товаров (работ, услуг) могут принимать участие в конкурсе в случае, если производство товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствует или экономически нецелесообразно.

Статья 7. Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса

1. Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса осуществляется в письменной форме в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Обмен сведениями между организатором конкурса и участниками конкурса, предусмотренным пунктом 6 статьи 11, пунктом 2 статьи 17 и пунктом 2 статьи 20 настоящего Федерального закона, может осуществляться с помощью средств, которые не воспроизводят содержание сведений в письменной форме, при условии их дальнейшего подтверждения в письменной форме.

Статья 8. Протокол проведения конкурса

1. При проведении конкурса организатор конкурса обязан вести протокол проведения конкурса, в котором указываются:

- а) краткое описание поставляемых товаров (работ, услуг);
- б) наименования и адреса участников конкурса;
- в) перечень участников конкурса, которые не прошли предварительный отбор (в случае проведения такого отбора);
- г) цены товаров (работ, услуг), предложенные участниками конкурса;

- д) наименование победителя конкурса и цены поставляемых им товаров (работ, услуг);

- е) основания принятия организатором конкурса решения об отклонении заявок на участие в конкурсе в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- ж) причины, по которым государственный контракт не заключен;

- з) сведения, предусмотренные пунктом 2 статьи 9 настоящего Федерального закона.

2. После окончания конкурса сведения, предусмотренные подпунктами «а», «б» и «д» пункта 1 настоящей статьи, предоставляются поставщикам (исполнителям), которые приобрели конкурсную документацию, по их требованию.

3. После окончания конкурса сведения, предусмотренные подпунктами «а» – «ж» пункта 1 настоящей статьи, предоставляются участникам конкурса по их требованию.

4. Организатор конкурса не вправе предоставлять сведения, составляющие служебную или коммерческую тайну.

Статья 9. Виды конкурсов

1. Организатор конкурса осуществляет размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд посредством открытых конкурсов (в том числе двухэтапных конкурсов) и закрытых конкурсов (в том числе двухэтапных конкурсов). Наиболее предпочтительным видом конкурса является открытый конкурс.

2. Протокол проведения конкурса должен содержать основания принятия организатором конкурса решения о выборе вида конкурса.

Статья 10. Антимонопольное регулирование проведения конкурсов

Отношения, возникающие между организатором конкурса и участниками конкурса в процессе проведения конкурса и влияющие на конкуренцию на товарных рынках, регулируются антимонопольным законодательством.

ГЛАВА II. ПРОВЕДЕНИЕ ОТКРЫТОГО КОНКУРСА

Статья 11. Предварительный отбор участников открытого конкурса

1. Организатор открытого конкурса вправе проводить предварительный отбор участников открытого конкурса (далее – предварительный отбор) в целях выявления поставщиков (исполнителей), которые соответствуют требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса.

2. Извещение о проведении предварительного отбора организатор открытого конкурса публикует в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

3. Извещение о проведении предварительного отбора должно содержать сведения:

- о наименовании организатора открытого конкурса и месте проведения предварительного отбора;

- о виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания;

- о сроках поставок товаров (работ, услуг);

о требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса;

о порядке и месте получения документации о предварительном отборе;

о размере платы, взимаемой организатором открытого конкурса, за получение документации о предварительном отборе, если такая плата установлена;

о порядке и сроках оплаты поставщиками (исполнителями) документации о предварительном отборе, если такая плата установлена;

о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в предварительном отборе.

4. Организатор открытого конкурса предоставляет документацию о предварительном отборе каждому поставщику (исполнителю), который запрашивает такую документацию и вносит плату за документацию о предварительном отборе, если такая плата установлена. Плата за документацию о предварительном отборе не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям).

5. Документация о предварительном отборе должна содержать:

инструкции о подготовке заявок на участие в предварительном отборе;

условия государственного контракта;

сведения о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в предварительном отборе;

требования к участникам открытого конкурса, установленные организатором открытого конкурса.

6. Организатор открытого конкурса обязан ответить на запрос поставщика (исполнителя) в части разъяснения положений документации о предварительном отборе, полученный не позднее чем за 10 дней до окончания срока подачи заявок на участие в предварительном отборе. Ответ в письменной форме организатора открытого конкурса на запрос поставщика (исполнителя) должен быть отправлен в срок, позволяющий поставщику (исполнителю) своевременно подать заявку на участие в предварительном отборе.

7. Организатор открытого конкурса определяет соответствие поставщиков (исполнителей) требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса, и принимает решение в отношении каждого поставщика (исполнителя), подавшего заявку на участие в предварительном отборе.

8. Организатор открытого конкурса обязан в трехдневный срок уведомить каждого поставщика (исполнителя), подавшего заявку на участие в предварительном отборе, о результатах такого отбора. Право на участие в открытом конкурсе имеют только поставщики (исполнители), прошедшие предварительный отбор.

9. Организатор открытого конкурса обязан ответить в письменной форме на запрос поставщика (исполнителя), не прошедшего предварительного отбора участников открытого конкурса, с указанием оснований принятия соответствующего решения.

Статья 12. Извещение о проведении открытого конкурса

1. Извещение о проведении открытого конкурса организатор открытого конкурса публикует в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

2. Извещение о проведении открытого конкурса должно содержать сведения:

о наименовании и об адресе организатора открытого конкурса;

о времени и месте проведения открытого конкурса;
об условиях государственного контракта (сведения о виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания и другие);

о сроках поставок товаров (работ, услуг);
о требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса;

о порядке и месте получения конкурсной документации;

о размере взимаемой организатором открытого конкурса за конкурсную документацию платы, если такая плата установлена;

о порядке и сроках оплаты участниками открытого конкурса конкурсной документации, если такая плата установлена;

о порядке, месте и сроках подачи заявок на участие в открытом конкурсе;

о сроке заключения государственного контракта.

Статья 13. Условия предоставления конкурсной документации

Организатор открытого конкурса предоставляет конкурсную документацию поставщикам (исполнителям), прошедшим предварительный отбор в случае его проведения и оплатившим конкурсную документацию, если такая плата установлена. Плата за конкурсную документацию не должна превышать расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям).

Статья 14. Содержание конкурсной документации

Конкурсная документация должна содержать:

инструкции о подготовке заявок на участие в открытом конкурсе;

требования к участникам открытого конкурса, установленные организатором открытого конкурса;

требования к заявкам на участие в открытом конкурсе;

условия государственного контракта (описание товаров (работ, услуг), сведения о количестве товаров, об оказании сопутствующих услуг, о месте выполнения работ или оказания услуг, сроках поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг и другие);

требования к составу технической документации на поставляемые товары (работы, услуги), а также к описанию участниками открытого конкурса поставляемых товаров (работ, услуг);

критерии, на основании которых организатор открытого конкурса будет оценивать заявки на участие в открытом конкурсе;

сведения о порядке, месте и сроке подачи заявок на участие в открытом конкурсе;

способы разъяснений положений конкурсной документации;

сроки действия заявок на участие в открытом конкурсе;

сведения о месте, дате и времени вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе;

сведения о порядке вскрытия конвертов и рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе;

другие установленные организатором открытого конкурса требования.

Статья 15. Разъяснение положений конкурсной документации

Поставщики (исполнители) вправе потребовать от организатора открытого конкурса разъяснения положений конкурсной документации. Организатор открытого конкурса обязан ответить на любые полученные до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе запросы поставщиков (исполнителей) о разъяснениях положений конкурсной документации. Организатор открытого конкурса должен направить поставщикам (исполнителям) разъяснения положений конкурсной документации в сроки, позволяющие поставщикам (исполнителям) своевременно подать заявки на участие в открытом конкурсе.

Статья 16. Подача заявок на участие в открытом конкурсе

1. Срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе не может быть менее чем 45 дней со дня опубликования извещения о проведении открытого конкурса в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

2. В случае, если организатор открытого конкурса доводит до сведения поставщиков (исполнителей) разъяснения положений конкурсной документации или проводит с ними обсуждение конкурсной документации, он в случае необходимости может продлить срок подачи заявок на участие в открытом конкурсе.

3. Уведомление о продлении срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе в трехдневный срок направляется поставщикам (исполнителям).

4. Заявка на участие в открытом конкурсе оформляется в письменной форме и подается в запечатанном конверте в порядке, предусмотренном организатором открытого конкурса в конкурсной документации. Организатор открытого конкурса выдает расписку в получении заявки на участие в открытом конкурсе с указанием даты и времени ее получения.

5. Конверт с заявкой на участие в открытом конкурсе, полученный организатором открытого конкурса по истечении срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе, не вскрывается и возвращается подавшему ее поставщику (исполнителю).

Статья 17. Срок действия, изменение и отзыв заявок на участие в открытом конкурсе

1. Заявки на участие в открытом конкурсе признаются действительными в течение срока, установленного конкурсной документацией.

2. До истечения срока действия заявок на участие в открытом конкурсе организатор открытия конкурса вправе предложить участникам открытия конкурса продлить данный срок. Участник открытия конкурса вправе отклонить такое предложение, при этом действие заявки на участие в открытом конкурсе заканчивается в первоначально установленный срок.

3. В случае, если конкурсной документацией не предусмотрено иное, участник открытия конкурса вправе изменить или отозвать свою заявку на участие в открытом конкурсе до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе. Уведомление об изменении заявки на участие в открытом конкурсе или о ее отзыве должно быть направлено организатору открытия конкурса до истечения срока подачи заявок на участие в открытом конкурсе.

Статья 18. Конкурсная комиссия

1. Для принятия решения о победителе открытия конкурса создается конкурсная комиссия. Решение о составе конкурсной комиссии и ее председателе принимается организатором открытия конкурса. Председатель конкурсной комиссии ведет заседание конкурсной комиссии, объявляет победителя открытия конкурса и подписывает протокол проведения открытия конкурса.

2. В своей деятельности конкурсная комиссия руководствуется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 19. Вскрытие конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе

1. Председатель конкурсной комиссии на заседании конкурсной комиссии вскрывает конверты с заявками на участие в открытом конкурсе в предусмотренном конкурсной документацией месте и в предусмотренное конкурсной документацией время.

2. Участники открытого конкурса, подавшие заявки на участие в открытом конкурсе, или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе.

3. Наименования, адреса участников открытого конкурса, цены и описание предлагаемых ими товаров (работ, услуг) при вскрытии конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе объявляются присутствующим участникам открытого конкурса и заносятся в протокол проведения открытого конкурса. Указанные сведения сообщаются присутствующим участникам открытого конкурса по их требованиям.

Статья 20. Рассмотрение, оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе

1. Конкурсная комиссия осуществляет рассмотрение, оценку и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе в целях определения победителя открытия конкурса в соответствии с требованиями конкурсной документации.

2. Конкурсная комиссия вправе потребовать от участников открытия конкурса разъяснения положений заявок на участие в открытом конкурсе.

3. Заявка на участие в открытом конкурсе должна соответствовать всем требованиям, предусмотренным конкурсной документацией.

4. Конкурсная комиссия отклоняет заявку на участие в открытом конкурсе в случае, если:

участник открытия конкурса не соответствует требованиям, установленным организатором открытия конкурса;

участник открытия конкурса отказался дать разъяснение положений заявки на участие в открытом конкурсе в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи;

заявка на участие в открытом конкурсе не отвечает требованиям, предусмотренным конкурсной документацией.

Статья 21. Определение победителя открытого конкурса

1. Победителем открытия конкурса признается участник открытого конкурса, в заявке на участие в открытом конкурсе которого предложены лучшие условия поставок товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

2. Конкурсная комиссия вправе потребовать от победителя открытия конкурса подтверждения соответствия требо-

ваниям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса.

В случае, если после объявления победителя открытого конкурса организатору открытого конкурса станут известны факты несоответствия победителя открытого конкурса требованиям к участникам открытого конкурса, установленным организатором открытого конкурса, заявка победителя на участие в открытом конкурсе отклоняется и новый победитель открытого конкурса определяется в соответствии с пунктом 1 статьи 20 настоящего Федерального закона и пунктом 1 настоящей статьи из числа остальных участников открытого конкурса.

3. В случае, если победитель открытого конкурса не подписал государственный контракт в установленные в извещении о проведении открытого конкурса сроки, организатор открытого конкурса определяет нового победителя открытого конкурса в соответствии с пунктом 1 статьи 20 настоящего Федерального закона и пунктом 1 настоящей статьи из числа остальных участников открытого конкурса.

4. Организатор открытого конкурса в трехдневный срок направляет победителю открытого конкурса уведомление в письменной форме о признании его победителем открытого конкурса.

5. Организатор открытого конкурса не позднее чем через 20 дней со дня определения победителя открытого конкурса обязан опубликовать в средствах массовой информации, в том числе в официальном издании уполномоченного федерального органа исполнительной власти, информацию о результатах открытого конкурса — о наименовании победителя открытого конкурса, о наименованиях поставляемых им товаров (работ, услуг) и ценах поставляемых товаров (работ, услуг).

Положения настоящего пункта не применяются, если расходы на опубликование данной информации составят более чем 10 процентов установленной государственным контрактом цены товара (работы, услуги).

ГЛАВА III. ПРОВЕДЕНИЕ ЗАКРЫТОГО КОНКУРСА

Статья 22. Закрытый конкурс

1. Организатор конкурса по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти вправе

проводить закрытые конкурсы в соответствии с настоящим Федеральным законом в случаях, если:

предметом государственного контракта являются поставки товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в части, составляющей государственную тайну в соответствии с законодательством Российской Федерации;

технически сложные товары (работы, услуги) производятся ограниченным числом поставщиков (исполнителей).

2. При проведении закрытого конкурса приглашение принять участие в закрытом конкурсе направляется каждому поставщику (исполнителю). Извещение о проведении закрытого конкурса в средствах массовой информации не публикуется.

3. К проведению закрытых конкурсов применяются положения главы II настоящего Федерального закона, если настоящей статьей не предусмотрено иное.

ГЛАВА IV. ПРОВЕДЕНИЕ ДВУХЭТАПНОГО КОНКУРСА

Статья 23. Двухэтапный конкурс

1. Организатор конкурса по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти вправе проводить двухэтапные конкурсы в соответствии с настоящим Федеральным законом в случаях, если:

организатору конкурса необходимо провести переговоры с поставщиками (исполнителями) в целях определения их возможности обеспечить государственные нужды;

организатор конкурса намерен заключить государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

2. К проведению двухэтапных конкурсов применяются соответствующие положения глав II и III настоящего Федерального закона.

3. При проведении двухэтапного конкурса все поставщики (исполнители) подают заявки на участие в указанном конкурсе, содержащие характеристики поставляемых товаров (работ, услуг) без указания их цен.

На первом этапе двухэтапного конкурса организатор двухэтапного конкурса вправе проводить переговоры с участниками двухэтапного конкурса.

По результатам первого этапа двухэтапного конкурса организатор двухэтапного конкурса вправе внести изменения и дополнения в первоначально установленные в конкурсной

документации положения, соответствующие требованиям настоящего Федерального закона. Все внесенные изменения и дополнения доводятся до сведения участников двухэтапного конкурса.

4. На втором этапе двухэтапного конкурса участники двухэтапного конкурса подают повторно заявки на участие в двухэтапном конкурсе с указанием цен поставляемых товаров (работ, услуг).

5. Рассмотрение, оценка и сопоставление повторно поданных заявок на участие в двухэтапном конкурсе осуществляются в целях определения победителя двухэтапного конкурса в соответствии с пунктом 1 статьи 20 и пунктом 1 статьи 21 настоящего Федерального закона.

ГЛАВА V. РАЗРЕШЕНИЕ РАЗНОГЛАСИЙ

Статья 24. Обжалование в судебном порядке

Решения, принятые организатором конкурса при проведении конкурса, могут быть обжалованы в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 25. Ответственность за нарушение законодательства о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд

За нарушение требований, установленных законодательством о конкурсах на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, организатор конкурса и участники конкурса несут гражданско-правовую, административную, уголовную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ГЛАВА VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 26. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 27. О признании утратившими силу некоторых законодательных актов в связи с принятием настоящего Федерального закона

В связи с принятием настоящего Федерального закона признать утратившими силу:

пункт 6 статьи 3 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 34, ст. 3540);

абзац второй пункта 4 статьи 3 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 6).

Статья 28. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 13 мая

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 24 мая 1999 г. № 100-ФЗ
г. Москва

ОБ ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Принят Государственной Думой 2 декабря 1998 г.
Одобрен Советом Федерации 24 декабря 1998 г.

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы создания, производства, использования и обслуживания технических средств производства для агропромышленного комплекса, осуществления контроля за их качеством, научного и информационного обеспечения инженерно-технической системы агропромышленного комплекса.

Глава I. общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

агропромышленный комплекс – совокупность отраслей экономики, связанных с агропромышленным производством;

инженерно-техническая система агропромышленного комплекса – сфера деятельности по созданию, производству, использованию и обслуживанию технических средств производства для агропромышленного комплекса (далее – технические средства производства);

субъекты инженерно-технической системы агропромышленного комплекса – юридические и физические лица, осуществляющие деятельность по созданию, производству, использованию и обслуживанию технических средств производства;

машиностроение для агропромышленного комплекса – отрасль экономики, связанная с созданием и производством технических средств производства.

Статья 2. Правовое регулирование отношений в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса

Правовое регулирование отношений, возникающих в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, осуществляется настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в процессе:

создания, производства, использования и обслуживания технических средств производства;
 осуществления государственного контроля за качеством технических средств производства;
 научного и информационного обеспечения инженерно-технической системы агропромышленного комплекса.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Статья 4. Основы управления инженерно-технической системой агропромышленного комплекса

1. Управление инженерно-технической системой агропромышленного комплекса осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самостоятельности деятельности ее субъектов.

2. Управление инженерно-технической системой агропромышленного комплекса осуществляют специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса.

Статья 5. Полномочия органов государственной власти, осуществляющих регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса

1. Органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, в соответствии с настоящим Федеральным законом обеспечивают:

проведение государственной политики развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

ведение федерального технического регистра производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и федерального технологического регистра производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

оказание содействия сельскохозяйственным товаропроизводителям в освоении новых технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и новых технических средств производства;

оказание содействия деятельности по обслуживанию технических средств производства;

выполнение функций государственного заказчика по разработке и реализации федеральных целевых научно-технических программ развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

проведение государственных испытаний новых технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, новых образцов технических средств производства;

проведение мониторинга технических средств производства;

участие в разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в процессе создания, производства, использования и обслуживания технических средств производства;

создание информационно-консультационных служб, организация выставок технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и новых технических средств производства;

проведение государственной политики в области машиностроения для агропромышленного комплекса;

разработку и реализацию федеральных целевых научно-технических программ развития машиностроения для агропромышленного комплекса;

организацию разработки новой техники и освоения ее производства в соответствии с федеральными целевыми научно-техническими программами развития машиностроения для агропромышленного комплекса;

участие в разработке государственных стандартов, разработку и утверждение стандартов отрасли;

организацию проведения конкурсов по разработке и освоению новой техники;

организацию контроля за соблюдением требований экологической безопасности в процессе производства и использования технических средств производства.

2. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, определяются в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Взаимодействие субъектов инженерно-технической системы агропромышленного комплекса

Субъекты инженерно-технической системы агропромышленного комплекса осуществляют в процессе своей деятельности постоянное взаимодействие по вопросам обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей конкурентоспособными техническими средствами производства.

Статья 7. Государственное статистическое наблюдение за уровнем технической оснащенности агропромышленного комплекса и мониторинг технических средств производства

1. Государственное статистическое наблюдение за уровнем технической оснащенности агропромышленного комплекса организуется и проводится специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

2. Специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, проводят мониторинг технических средств производства.

3. Результаты статистических наблюдений за уровнем технической оснащенности агропромышленного комплекса и мониторинга технических средств производства учитываются при осуществлении государственного регулирования в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса.

Глава III. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ НАДЗОР В АГРОПРОМЫШЛЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

Статья 8. Государственный технический надзор в агропромышленном комплексе

1. В процессе использования технических средств производства осуществляется государственный технический надзор за их техническим состоянием.

2. Государственный технический надзор в агропромышленном комплексе осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

3. Положение о государственном техническом надзоре в агропромышленном комплексе утверждается Правительством Российской Федерации.

Глава IV. СТАНДАРТИЗАЦИЯ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕТРОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР, ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИСПЫТАНИЯ И СЕРТИФИКАЦИЯ В ОБЛАСТИ СОЗДАНИЯ, ПРОИЗВОДСТВА, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОБСЛУЖИВАНИЯ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ПРОИЗВОДСТВА

Статья 9. Стандартизация

В соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, участвуют в работе по стандартизации в пределах своей компетенции и разрабатывают стандарты отрасли, в которых в дополнение к государственным стандартам:

устанавливают требования к техническим средствам производства, обеспечивающие соблюдение технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

устанавливают требования к агрегатированию технических средств производства;

обеспечивают формирование и ведение федерального технического регистра производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и федерального технологического регистра производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

устанавливают требования, обеспечивающие экологическую безопасность при производстве и использовании технических средств производства.

Статья 10. Государственный метрологический контроль и надзор

При создании, производстве, использовании и обслуживании технических средств производства, а также при их государственных испытаниях и сертификации осуществляются государственный метрологический контроль и надзор в соответствии с законодательством Российской Федерации в области обеспечения единства измерений.

Статья 11. Государственные испытания и обязательная сертификация

1. Новые образцы технических средств производства подвергаются государственным испытаниям.

2. По результатам государственных испытаний новых образцов технических средств производства и при наличии положительного заключения экологической экспертизы государственный заказчик технических средств производства принимает решения и дает рекомендации:

об освоении производства новых образцов технических средств производства;

о включении технических средств производства в федеральный технический регистр производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

3. Новые технологии производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции подвергаются государственным испытаниям на основании решений специально уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса. По результатам государственных испытаний новых технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и при наличии положительного заключения экологической экспертизы специально уполномоченные федеральные органы

исполнительной власти, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса, принимают решения о:

выдаче разработчику технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции сертификата соответствия установленным требованиям;

включении технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции в федеральный технологический регистр производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

4. Новые технологии производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, технические средства производства подлежат обязательной сертификации.

5. Обязательная сертификация новых технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и технических средств производства проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации в области сертификации продукции и услуг.

Глава V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Статья 12. Государственное регулирование деятельности в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса

1. Государственное регулирование деятельности в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса осуществляется в целях поддержания оптимального уровня обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей конкурентоспособными на мировом рынке техническими средствами производства.

2. Основными направлениями государственного регулирования деятельности в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса являются:

разработка и реализация федеральных целевых научно-технических программ развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

разработка и ведение федеральной системы технологий и машин для производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

определение и установление нормативов амортизации (износа) технических средств производства;

содействие развитию лизинга и других форм обеспечения сельскохозяйственных товаропроизводителей техническими средствами производства;

осуществление мер протекционистского характера в целях повышения конкурентоспособности российских технических средств производства;

обеспечение производства технических средств производства на основе достижений науки и техники;

осуществление иных мер, способствующих развитию инженерно-технической системы агропромышленного комплекса.

Глава VI. НАУЧНОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Статья 13. Научное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса

1. Научное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса включает в себя:

разработку прогнозов и концепций развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

проведение фундаментальных и приоритетных прикладных научных исследований в интересах инженерно-технической системы агропромышленного комплекса, создание новых экологически безопасных технических средств производства, в том числе создание сельскохозяйственных машин принципиально новых типов;

разработку федеральных, региональных целевых научно-технических программ развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

координацию проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ научными, конструкторскими и проектными организациями;

развитие интеграционных связей науки и производства в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса.

2. Научное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса проводится специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Статья 14. Информационное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса

1. Информационное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса проводится посредством:

обсуждения федеральных и региональных целевых научно-технических программ развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса на соответствующих всероссийских и региональных семинарах;

рекламы новых технических средств производства через средства массовой информации;

организации выставок новых технических средств производства, технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

предоставления агропромышленным товаропроизводителям информации по вопросам функционирования инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

использования иных средств информационного обеспечения.

2. Информационное обеспечение инженерно-технической системы агропромышленного комплекса организуют специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса.

Глава VII. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

Статья 15. Международное сотрудничество Российской Федерации в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса

1. Международное сотрудничество Российской Федерации в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

2. Основными направлениями международного сотрудничества Российской Федерации в инженерно-технической системе агропромышленного комплекса являются:

взаимовыгодный обмен новыми технологиями производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции и техническими средствами производства с иностранными и международными организациями;

участие Российской Федерации в международных проектах в области функционирования машиностроения для агропромышленного комплекса и создания новых технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

привлечение иностранных инвестиций в целях развития инженерно-технической системы агропромышленного комплекса;

проведение на территории Российской Федерации международных выставок технических средств производства и технологий производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции;

приведение в соответствие с требованиями международных стандартов показателей эффективности и экологической безопасности технических средств производства.

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

Глава VIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 16. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 17. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Поручить Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 2 июня

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ
г. Москва

О ГАРАНТИЯХ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принят Государственной Думой 16 апреля 1999 г.
Одобрен Советом Федерации 22 апреля 1999 г.

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов.

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе применяются следующие основные понятия:

1) коренные малочисленные народы Российской Федерации (далее – малочисленные народы) – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образы жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации;

2) традиционный образ жизни малочисленных народов (далее – традиционный образ жизни) – исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаем и верований;

3) исконная среда обитания малочисленных народов – исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни;

4) общины и иные формы общественного самоуправления (далее – общины малочисленных народов) – формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образов жизни, хозяйствования, промыслов и культуры;

5) уполномоченные представители малочисленных народов – физические лица или организации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации представляют интересы этих народов;

6) этнологическая экспертиза – научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов

Законодательство Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов основывается на соответствующих нормах Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на лиц, относящихся к малочисленным народам, по-

стоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами.

Действие настоящего Федерального закона распространяется также на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционное хозяйствование и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления.

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностных лиц.

3. Положения настоящего Федерального закона могут распространяться на лиц, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Обеспечение прав малочисленных народов на социально-экономическое и культурное развитие

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации обеспечивают права малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционных образов жизни и хозяйствования.

Организации всех форм собственности, общественные объединения и физические лица вправе оказывать содействие малочисленным народам в осуществлении их прав на самобытное социально-экономическое и культурное развитие в порядке, определяемом федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 5. Участие Российской Федерации в защите исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов

Органы государственной власти Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

1) принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

К разработке и экспертизе проектов указанных федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации могут привлекаться уполномоченные представители малочисленных народов;

2) принимать федеральные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования, использования и охраны земель и других природных ресурсов.

Осуществление указанных программ обеспечивается за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

К реализации указанных программ могут привлекаться органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых средств, а также уполномоченные представители малочисленных народов;

3) оказывать малочисленным народам в установленном Правительством Российской Федерации порядке целевую поддержку за счет средств федерального бюджета, направленную на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образов жизни, хозяйствования и промыслов, осуществлять контроль за использованием указанных средств;

4) устанавливать порядок создания, реорганизации и ликвидации организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

5) устанавливать по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномочен-

ными представителями малочисленных народов ограничения нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

6) решать вопросы возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности;

7) устанавливать ответственность органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов;

8) обеспечивать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам о малочисленных народах законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

9) совершенствовать законодательство Российской Федерации о мерах по недопущению действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленных на насильственную ассимиляцию, геноцид и этноцид малочисленных народов, экоцид их исконной среды обитания;

10) регулировать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовой режим владения, пользования и распоряжения землями традиционного природопользования и землями историко-культурного назначения в местах проживания малочисленных народов;

11) проводить единую политику в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства, ведения земельного кадастра и мониторинга указанных земель;

12) устанавливать границы земель традиционного природопользования малочисленных народов и порядок предоставления указанным народам для этих целей земель, находящихся в федеральной собственности.

Статья 6. Участие субъектов Российской Федерации в защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

1) в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также о порядке организации и деятельности общин малочисленных народов с учетом исторических, национальных и иных традиций этих народов;

2) участвовать в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов;

3) в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

5) регулировать порядок передачи собственности субъектов Российской Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам;

6) устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

7) устанавливать порядок отвода, использования и охраны находящихся в собственности субъектов Российской

федерации земель традиционного природопользования малочисленных народов;

8) создавать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов;

9) устанавливать административную ответственность за нарушение законодательства субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

10) наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств;

11) совместно с органами местного самоуправления обеспечивать соответствие федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов органов местного самоуправления о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

12) выдавать лицензии и устанавливать квоты на занятие традиционными промыслами малочисленных народов и осуществлять контроль за выполнением условий данных лицензий и квот.

Статья 7. Деятельность органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и в пределах своих полномочий вправе:

1) выделять из местных бюджетов средства на оказание финансовой помощи на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

2) принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а

также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3) осуществлять контроль за отводом, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;

4) создавать на общественных началах при органах местного самоуправления советы представителей малочисленных народов;

5) принимать нормативные правовые акты о социально-экономическом и культурном развитии малочисленных народов, а также о защите их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Статья 8. Права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов

1. Малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

1) безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

2) участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3) участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при про-

мышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

5) участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

6) участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

7) делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

8) на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

9) получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

2. Лица, относящиеся к малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

1) безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности мало-

численных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

2) участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

3) на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

4) пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

5) на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

6) в порядке, установленном гражданским законодательством, создавать хозяйствственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся промыслами малочисленных народов совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам;

7) на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

8) получать бесплатное социальное обслуживание в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

9) получать бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, в том числе проходить ежегодную диспансеризацию.

Статья 9. Право лиц, относящихся к малочисленным народам, на замену военной службы альтернативной гражданской службой

Лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Статья 10. Права лиц, относящихся к малочисленным народам, на сохранение и развитие своей самобытной культуры

Лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе:

- 1) сохранять и развивать родные языки;
- 2) создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии малочисленных народов, фонды развития малочисленных народов и фонды финансовой помощи малочисленным народам;
- 3) создавать в соответствии с законодательством Российской Федерации и со своими материальными и финансовыми возможностями учебные группы, состоящие из лиц, относящихся к малочисленным народам, для их обучения традиционным хозяйствованию и промыслам малочисленных народов;
- 4) получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации;
- 5) соблюдать свои традиции и совершать религиозные обряды, не противоречащие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, содержать и охранять культовые места;
- 6) устанавливать и развивать связи с представителями малочисленных народов, проживающих на территориях других субъектов Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации.

Статья 11. ТERRITORIALНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

В целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для решения вопросов местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации создавать органы территориального общественного самоуправления малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций.

Статья 12. Общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов

1. Лица, относящиеся к малочисленным народам, вправе создавать на добровольной основе общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

2. Особенности организации и деятельности общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов регулируются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Статья 13. Представительство малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления

В целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Статья 14. Судебная защита прав малочисленных народов

Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами.

При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

Статья 15. Приведение правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 16. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации
Б. ЕЛЬЦИН

«Российская газета». 1999. 12 мая



О. С. НОВИКОВА

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ: ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Периодическая потеря собственной культурной идентичности всегда порождала в России смятение умов и общественную нестабильность. Сегодняшнее наложение неспособных к взаимной адаптации укладов жизни деформировало социокультурный организм общества, в результате чего вместо плодотворного синтеза мы видим несовместимые стили поведения, способные только подавлять, в лучшем случае имитировать друг друга. Именно такими имитациями перенасыщено экономическое и идеологическое пространство современной России. Поэтому в условиях неразвитости гражданского самосознания и общественной инициативы на фоне роста криминальных тенденций в стране только сильная государственность способна, на наш взгляд, реально гарантировать процессы конституционных сдвигов, причем наиболее вероятной представляется та или иная форма «просвещенного» авторитаризма, а не иллюзия правового государства, не имеющая никаких предпосылок в массовом поведении россиян.

К сожалению, общественные преобразования в стране пока не базируются на определенной концепции культуры, учитывающей национальный характер, сложные подтексты потребностей общегосударственного строительства. Любая реформа обретает смысл лишь при решении действительных проблем социального организма. Она должна быть сознательно ограничена по масштабам и сообразовываться по темпам с объективными возможностями, желаниями, предпочтениями и ожиданиями народного большинства, а не только столичных интеллектуалов. С учетом того, что показателем состояния национального самосознания является не идея какого-то конкретного человека, а политическое умонастроение правящего слоя, национальной элиты общества, значи-

НОВИКОВА Ольга Сергеевна, докторант кафедры философии Московского государственного педагогического университета.

тельный интерес представляет проблема определения понятия «российская национальная идея».

Все опубликованные мнения по разработке российской национальной идеи можно условно разделить на принадлежащие приверженцам российской национальной идеи и ее противникам. Анализ этих позиций приводит к выводу о том, что приверженцы национальной идеи видят выход из кризиса в возрождении национального самосознания. Для этого необходимо вернуть русскому человеку уверенность в своих силах, укрепить русское государство, способствовать возрождению православия. У противников национальной идеи весь смысл доводов «против» сводится к сравнению «национальной идеологии с могильной плитой»¹. Отдавая должное каждой из этих точек зрения, Т.А.Алексеева, Б.Г.Капустин и И.К.Пантин предлагают использовать интегративную идеологию, причем, не ставя знака равенства между ней и национальной идеологией, первую они считают по содержанию шире. «Интегративная идеология – это система взглядов и ценностей, приверженность которым превращает некую совокупность людей в народ, то есть в политически и исторически дееспособную целостность»².

На наш взгляд, интегративная идеология есть рациональная, прагматическая, неутопическая, искренне гуманная система взглядов, которая не должна политически разъединять общество, не быть конфронтационной по отношению к уже существующим идеологиям. Она является открытой системой, впитывающей и творчески перерабатывающей применительно к условиям России новейшие достижения человеческой мысли. Она не претендует на априорное знание будущего, но отражает действительную специфику России.

Сторонником интегративной идеологии является В.И.Коваленко, который категорически не согласен с теми политиками, которые пытаются заменить понятие «идеология» терминами «концепция» или «программа». Он понимает интегративную идеологию как «общенациональную, общегосударственную идею, способную нести в себе мощный интегративный заряд, закладывать необходимые основания под процессами утверждения гражданского консенсуса в российском обществе»³.

Несомненно, что рост деструктивных тенденций в России связан именно с отсутствием объединяющей государственной идеологии. Мы не разделяем точку зрения тех авторов, которые считают, что кроме классовой, партийной идеологии другой быть не может. Такая позиция вырастает из непони-

мания разницы между идеологией и политикой. Идеология как система взглядов на мир в целом, на коренные цели и интересы данной общественной группы зависит от этих общественных групп. Идеология может быть классовой, национальной, государственной.

В настоящее время мы переживаем такой период, когда уже и на государственном уровне все пришли к выводу, что без идеологии, национальной идеи, которые скрепляли бы общественное сознание, были бы его доминантой, не обойтись. Поэтому сегодня мы наблюдаем появление самых разных идеологических концепций национальной идеи.

Так, с точки зрения А.И.Вдовина, понятия «российская национальная идея» и «руssкая национальная идея» следует различать. «Русская идея» в данном случае определяется как форма осознания русским народом своей идентичности, общего исторического пути, общих целей и задач. «Российская идея» представляет собой осознание всеми российскими народами необходимости поиска новой формулы российской государственности, способов «совместного преодоления кризиса, выживания, самоспасения, самопреобразования ради достойного существования и сосуществования, взаимообогащения, органичности соединения различных народов, культур, традиций, конфессий в единой политической российской нации»⁴.

М.А.Маслин, напротив, полагает, что нет принципиальных различий между «русской идеей» и «российской идеей». «Русская идея» по существу является и «российской идеей». Ее историческое развитие, происходившее на огромной территории, заселенной многочисленными, издавна жившими вместе народами, свидетельствует об открытости к различным питавшим ее культурам. Носителями русской идеи выступали представители не только русского, но и других народов, связанных с Россией общностью исторических судеб: грек Михаил Триволис (Максим Грек), хорват Юрий Крижанич, белорус Франциск Скорина, украинцы Григорий Сковорода и Феофан Прокопович, молдаване Дмитрий и Антиох Кантемиры, армянин Микаэл Налбандян, азербайджанец Мирза-Фатали Ахундов, грузины Илья Чавчавадзе и Акакий Церетели, казах Чокан Велиханов, евреи Исаак Левитан и Михаил Гершензон и многие другие⁵.

Вероятно, под влиянием всеобщей ориентации на «замечательное» историческое прошлое многие ведущие философы, социологи и политологи, исследуя проблемы национальной идеи, часто вспоминают о графе Уварове, который еще в прошлом веке выдвинул знаменитую формулу «самодер-

жавие, православие, народность». Сегодня на всеобщий суд стали выдвигаться всевозможные словесные изобретения, такие как «державность», «духовность», «нравственность», «государственность» и др.

Вряд ли может рассчитывать на успех популяризация национальной идеи, воплощаемая в пространных политических программах⁶. Ж.Т.Тощенко полагает, что ограниченность всех политических трактовок русской национальной идеи состоит в том, что, во-первых, ориентация на слова графа Уварова не отличается корректностью, ибо, употребляя свою знаменитую формулу, он призывал применить ее не к обществу вообще, а к системе образования, которая должна руководствоваться этими установками и готовить образованных людей именно с этой идеологической ориентацией; во-вторых, данное изобретательство слабо учитывает недавнее историческое прошлое, в котором были сформулированы определенные стереотипы сознания, без учета значения которых попытки создать что-то совершенно новое, заранее обречены на провал; в-третьих, надо отчетливо представлять себе, что «изобретение» новой идеологии невозможно без кристаллизации тех идей, которые «разлиты» в общественном сознании⁷. Национальная идея, на наш взгляд, должна быть концентрацией доминирующих социальных ориентаций и ценностей, она появляется тогда, когда наличные материальные ресурсы иссякли и люди ищут опору в ресурсах духовных.

Несомненный интерес представляет взгляд на содержание русской идеи, изложенный митрополитом Санкт-Петербургским и Ладожским Иоанном. По его мнению, русская идея – это соборность; русская демократия – это православие; русский порядок – это державность; русское государство – это Россия во всем многообразии исторических форм ее существования; государственно-политический и одновременно нравственно-религиозный идеал России – Святая Русь; патриотизм – религиозный долг каждого благочестивого христианина; Русская Православная Церковь – соборная совесть народа⁸. Для русского народа такой взгляд, безусловно, интересен, но в России живет множество других народов, каждый из которых может иметь собственную национальную идею. Между тем для межнационального согласия только национальных идей явно недостаточно, должна быть общенациональная идея, выражющая осознание принадлежности всех российских граждан к единому государству.

По мнению А.С.Панарина, российская национальная идея сегодня может складываться из трех слагаемых – социаль-

ной справедливости, социокультурного консерватизма и высокого патриотизма⁹. Г.В.Осипов считает, что российская национальная идея конструируется не на умозрительных рассуждениях, а на осознании жизненно важных национальных интересов граждан, общества и государства. Общенациональная идея, выражая менталитет и самобытность народов России, определяет содержание, характер и направление социального мышления и социальных действий. становление национальной идеи не означает переход к единой государственной идеологии. Если такое случится, то это будет означать конец демократии и возврат к тоталитаризму. Российская идея представляет совокупность национальных идей, в этом ее особенность, она выражает интересы всех: и различных социальных групп, и общества в целом, и государства. Поэтому «объединить все партии и общественные движения, все российское общество осознанием национальных интересов России могло бы единство идеи **духовности**, идеи **народовластия** и идеи **державности**¹⁰.

Идеи духовности не означают веру в монарха или православие, они выражают прежде всего нравственные начала общественной жизни и моральные нормы поведения человека в обществе. Сюда входят: утверждение принципа свободы мысли и убеждений, совести; терпимость, уважение к различным точкам зрения, мнениям, конфессиям; примат добра, гуманности над злом; бережное отношение к культурно-историческому наследию русского и других народов России; опора на науку в управлении государством; обогащение отечественной культуры достижениями мировой цивилизации; признание русского языка как средства межнационального общения, развитие национальных языков; единство целей и средств в достижении целей, стремление к сотрудничеству; оценка и переоценка законов, реформ с позиций интересов человека; свободное развитие индивидуальности, устранение всего, что подавляет личность, деиндивидуализирует процесс общественного развития; гордость за свою Родину, свой народ, защита государственных, национальных интересов России.

Г.В.Осипов раскрывает сущность идеи народовластия, которая предполагает, что не народ обслуживает государство, а государство служит народу, являясь средством реализации его интересов. Это означает, что власть народа суверенна; законодательная, исполнительная и судебная власть выполняют волю народа; референдумы выступают как результат волеизъявления народа и имеют не формальный, а реаль-

ный, обязательный характер; в принятии решений на всех уровнях властных структур превалирует гласность; должностные лица всех рангов отчитываются в своих действиях перед народом и отвечают на замечания, критику в СМИ; политические партии, общественные организации и союзы трансформируются в составную часть относительно независимого от государства гражданского общества; осуществляется общественный контроль над представительными органами, усиливается общественное влияние на процессы законотворчества; утверждается самоуправление.

Идея державности, по утверждению Г.В. Осипова, означает, что исторически Россия сложилась как огромное геополитическое пространство, которое включает общность границ и единых систем связи, энергоснабжения, транспорта, разделения труда; полное равенство всех народов и этнических групп; создание научных обществ, культурных центров и т.д. в любых частях евразийского пространства; полную культурную и религиозную автономию. России свойственна открытость, но не на пользу ей копирование западных или восточных моделей развития. Державность самым тесным образом связана с международной политикой России. Она должна восстановить и развивать традиционные связи с Англией и Францией, равноправные отношения с США и Германией. В то же время Россия решительно выступает против расширения НАТО на Восток¹¹.

Формула, выражающая основополагающие идеи-требования, осуществление которых способно обеспечить необходимый и достаточный уровень взаимодействия и сотрудничества всех слоев и групп общества, может быть следующей: «социальная справедливость, права человека, общественный порядок»¹². Идея социальной справедливости предполагает учет в процессе реформирования социально-экономических потребностей и интересов всех социальных групп общества, не допуская несправедливого обогащения меньшинства за счет обнищания большинства. Эта идея была ключевой в менталитете россиян в XX столетии, именно на ее основе произошло отрицание частной собственности, что создало необходимые предпосылки для движения к социализму. Идея прав человека, по утверждению В.Н. Иванова, предполагает, что все граждане России независимо от национальной принадлежности, пола, профессии, вероисповедания пользуются на территории страны равными правами на жизнь, свободный выбор работы, передвижение, выбор конфессии, владение имуществом, социальное обеспечение и т.д. Это утверж-

дение выдвигается вопреки требованиям этнократических элит дать какие бы то ни было приоритетные права представителям «титульных» наций, а также любым попыткам игнорирования прав нацименьшинств или малочисленных народов¹³.

Имея в виду российскую национальную идею, многие современные авторы часто ведут речь о принципах, которыми необходимо руководствоваться в национальной политике. Как правило, высшими этническими принципами считаются демократизм, открытость национальной политики, равноправие народов (больших и малочисленных), национальное самоопределение, государственный суверенитет Российской Федерации, федерализм, дружба и солидарность, а факторами саморазрушения общества – шовинизм и этнофобия. Э.А. Баграмов выступает против отказа от принципа интернационализма, считая, что мы не вправе отбросить гуманистическое содержание идеи солидарности людей, народов во имя общего блага. Тем не менее он утверждает, что необоснованно считать интернационалистской советскую национальную политику, бросившую вызов идеи нации и освящавшую иерархию наций, в противовес ею же декларированной концепции равноправия народов и их свободного сотрудничества. Учитывая действие всемирно-исторической тенденции к интеграции, Э.А. Баграмов считает весьма перспективной так называемую евразийскую идею, которая, по его мнению, отставляет общность народов, связанных географическим положением, исторической судьбой и в то же время их самобытностью¹⁴.

При всей вариативности евразийской идеи базовым концептуальным основанием выступают: во-первых, мультилинейный подход к оценке исторического процесса, отрицание возможности существования единой для всего мира линии социально-исторического развития, единой общечеловеческой цивилизации и единой культуры; во-вторых, восприятие Евразии как особой географической, социально-исторической и социально-культурной целостности; в-третьих, признание единственно перспективным для Евразии самостоятельного развития, опирающегося на национально-культурные традиции, нормы, ценности и опыт многовекового взаимодействия евразийских народов. Евразийская концепция, считает И.Б. Орлова, направлена на развенчание существующего и доныне предрассудка о том, что культура только одна (непрерывно развивающаяся), что все прежние культуры являются ничем иным, как ступенями единой лестницы, вершина которой – западная (европейская или американская ее моди-

фикация) цивилизация, и что стремление приблизиться к ней есть задача всего человечества. Н.Я.Данилевский, а затем евразийцы подчеркивали, что Европа – поприще одной из цивилизаций. Оценка западной цивилизации как венца эволюции – это заблуждение самих европейцев, основанное на различных трактовках понятия «общечеловеческие ценности»¹⁵.

Евразийцы видели корни культурного своеобразия России в ее уникальном географическом положении на перекрестке влияний Востока и Запада. Отмечая черты политической организации, религиозные и бытовые формы петровской Руси, подчеркивая мнение о привнесении в психологический склад русского человека отдельных элементов монголо-тюркского уклада жизни, с характерными душевной ясностью, уравновешенностью, самодостаточностью, евразийцы утверждали, что именно это поможет русской государственности избежать печальной участи колониальной периферии капиталистического Запада, найти подлинно самобытный путь развития. Евразийская идея не является результатом кабинетного вымысла или конъюнктурной инициативой, она аккумулирует многовековой опыт взаимодействия евразийских народов. Сплочение вокруг евразийской идеи способно противостоять гегемонистским устремлениям западной цивилизации, объявляющей различные регионы Евразии сферой своих жизненных интересов.

Интересную оценку идеи евразийства дает Д.С.Лихачев. По его утверждению, азиатское начало в русской культуре не более чем мираж. Мы находимся между Европой и Азией лишь географически, а в действительности «принадлежим к европейской культуре, и наша среда – европейская»¹⁶. Феномен евразийства Д.С.Лихачев в большей мере относит к категориям эмоционального характера, чем логического.

Значительный интерес представляет попытка дать ответ на ключевые вопросы национального и государственного строительства. Идеологи Союза возрождения России и Конгресса русских общин в «Манифесте возрождения России» трактуют национализм как согласие с духовным своеобразием своего народа, а истинный патриотизм – как установление тесной связи между гражданином инацией. Русский национализм соответственно означает изучение русского языка, русской истории, принятие русской государственности, русского мировоззрения как своих, стремление к объединению людей в совместном служении Отечеству. Авторы «Манифеста...» исходят из того, что «Россия никогда не была тюрьмой на-

родов или колониальной империей; империя выступает как вполне приемлемая для нации государственная форма, позволяющая объединить народы в единую цивилизацию».

Концепция евразийского развития не принимается авторами «Манифеста...» из-за опасений, что она будет способна отвлечь русских от собственных национальных интересов. Одним из ключевых моментов русской национальной идеи утверждается всечеловечность русского национального характера, понимаемая как терпимость к идеям и традициям других народов, причем «русская идея есть возвращение к проверенным веками основам существования России: **духовности и справедливости, соборности и служению, смиреннию и оптимизму**».

Авторы таких концепций стоят на национал-патриотических позициях. Оптимизм в этом отношении вселяет то обстоятельство, что в массовом сознании россиян в отличие от политической элиты не находят поддержки подобные интерпретации русской идеи и соответствующие конструкции национально-государственной идеологии. В народном сознании доминируют простые, понятные, близкие для большинства ценности, такие как справедливость, права человека, порядок.

Россия – это особый мир, особая цивилизация, имеющая свои духовную основу, уникальную историю. Выход из кризиса может быть найден только на основе научной теории, учитывающей как мировой опыт, так и самобытность России, национально-государственной идеи, способной объединить народ путем осознания национальных интересов России, отказа от унификации и подавления народов, синтеза европейской и азиатской цивилизаций.

Российскую национальную идею должны представлять ценности, заключающиеся в свободе, равноправии, взаимообогащающем сотрудничестве всех народов страны. А.И.Вдовин считает, что на общероссийском уровне высшей ценностью должно быть признано единство россиян, понимаемое как единая российская политическая нация, на этническом уровне – приверженность граждан национальной культуре своего народа-этноса, на местном уровне – благополучие, равноправие национальных групп (общин)¹⁷.

Таким образом, в настоящее время интеллектуальная элита России находится в поиске новой формулы национального самосознания, переживая период ценностного самопонимания, осмысливания роли национальной идеи в истории страны. Возможно, еще рано говорить о восстановлении преемствен-

ности культурных традиций, прерванных в начале XX в., но налицо попытки их возрождения.

Очевидно, что в условиях современной России невозмож но добиться положительных результатов без консолидирующей национальной идеи ни в экономике, ни в политике, ни в социальной сфере. Поэтому, на наш взгляд, в рамках формирования консолидирующей национальной идеи в России сегодня необходимо решение следующих задач:

четкое определение национально-государственной доктрины как системы взглядов, целей и задач по утверждению сильного, суверенного и неделимого Российского государства, признаваемого большинством россиян;

создание условий для сохранения и развития национальных укладов жизни, в которых аккумулировался бы духовный потенциал всех поколений россиян;

направление деятельности всех государственных и общественных органов на то, чтобы каждый человек ощущал свою принадлежность к государству Российскому, гарантирующему права и свободы человека труда;

пробуждение общей воли нации, ориентированной на общность цели, для возрождения России, ее выхода из экономического, политического и духовного кризиса;

восстановление высокого значения социальной справедливости, утверждение сильной государственности в оптимальном ее сочетании с принципами народовластия, перспективная промышленная стратегия.

Национальная идея, основанная на отечественной политической и культурной традиции, базируется на требовании самоценности и самобытности культурно-исторических типов, плодотворности социокультурного и политического многообразия в современной России.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Алексеева Т.А., Капустин Б.Г., Пантин И.К. «Национальная идеология»: иллюзия или непонятная потребность?// Октябрь. 1997. № 1. С. 137.

² Там же. С. 139–140.

³ См.: Коваленко В.И. Интегративная идеология в России: основания, проблемы, перспективы// Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. 1994. № 1. С. 3.

⁴ Вдовин А.И. Российская нация (К нынешним спорам вокруг национальной идеи)// Кентавр. 1995. С. 9.

⁵ См.: Русская идея/ Сост. М.А. Маслин. М., 1992. С. 16.

⁶ См., например: Кудрявцев В. Русские или россияне: Государство и нация в российской истории// Жизнь национальностей. 1993. № 3/4. С. 65; Волков Ф.

Путь один – через равенство// Рос. газ. 1994. 20 сент.; Львов Н. Национальная идея и идеал нации// Там же; Трегубова Е. Владимир Шумейко провозгласил превосходство добра над злом// Сегодня. 1994. 5 окт.

⁷ См.: Тощенко Ж.Т. Постсоветское пространство: Суверенизация и интеграция: Этносоциол. очерки. М., 1997. С. 193–194.

⁸ См.: Митрополит Иоанн. Самодержавие духа: Очерки рус. самосознания. СПб., 1995. С. 57–59.

⁹ См.: Панарин А.С. Реванш истории: российская стратегическая инициатива в ХХ веке. М., 1998. С.222–223.

¹⁰ Осипов Г.В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. М., 1997. С.140.

¹¹ Там же. С.140–143.

¹² См.: Иванов В.Н. Россия: обретение будущего. М., 1996. С.130.

¹³ Там же. С. 126, 127, 131.

¹⁴ Баграмов Э.А. Какая идеология нужна России? (О выработке концепции национальной политики РФ)// Обновление России: трудный поиск решений. М., 1994. Вып.2. С. 143; Баграмов Э. Национальная идея в евразийском контексте// Евразия. Народы. Культуры. Религии. 1996. № 1(4). С. 9–16.

¹⁵ См.: Орлова И.Б. Евразийство – история и практика// Евразийский Союз: идеи, практика, перспектива. 1994–1997. М., 1997. С. 454–457.

¹⁶ Лихачев Д.С. Культура как целостная динамическая среда// Вестн. РАН. 1994. Т.64, №8. С. 724.

¹⁷ См.: Вдовин А.И. «Российская нация»: Национально-политические проблемы ХХ века и общенациональная российская идея. М., 1995. С. 201.



А.В.КАВЕРИН

ГЕОЭКОЛОГИЯ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АНТРОПОГЕННЫХ ЛАНДШАФТОВ РЕГИОНА

Геоэкология, или ландшафтная экология, является одним из междисциплинарных научных направлений, получавшим широкое признание в ряде зарубежных стран. К.Троль — основатель ландшафтной экологии (1939) определяет ее как «изучение всей существующей на определенном ландшафтном участке комплексной структуры взаимодействия биотических сообществ с условиями среды их обитания», которое требует «охвата полной ландшафтной структуры и отношений между всеми элементами ландшафта»¹. В 50–60-х гг. идею ландшафтной экологии за рубежом развивал Э.Нееф, в СССР — В.Б.Сочава. Существует международная ассоциация ландшафтной экологии.

В 1986 г. в США увидела свет фундаментальная работа Р.Формена и М.Годрона «Ландшафтная экология», в которой геоэкология трактуется в качестве нового научного направления, возникшего в недрах географической и биологической дисциплин как результат неудовлетворенности их ограниченностью в решении глобальных и региональных экологических проблем². В отличие от ландшафтования, где объектом исследования являются природные территориальные комплексы разного ранга, ландшафтная экология рассматривает эти геотопы «биоцентрически», т.е. как экотопы, где значение имеют лишь те факторы внешней среды, которые определяют условия местообитания растений и животных. Примером элементарной единицы ландшафтной экологии, таким образом, служит биогеоценоз, по определению В.Н.Сукачева, объектом исследования — локальные, региональные, зональные и глобальные экосистемы, ранжированные по структуре,

КАВЕРИН Александр Владимирович, заведующий кафедрой экологии и природопользования Мордовского государственного университета, доктор сельскохозяйственных наук, кандидат географических наук.

рисунку, функциям и динамике единиц крупных надбиогеоценотических порядков.

В.С.Преображенский и Т.Д.Александрова считают, что «одной из главных задач нового научного направления является управление ландшафтами»³. Аналогично трактуют задачи геоэкологии ученые Санкт-Петербургского университета. По их определению, геоэкология представляет собой научную дисциплину, сформированную как интегративная форма современной географии и изучающую систему «антропогенные процессы, действующие на природную среду и биосферу — изменения природной среды и биосфера различных пространственно-временных масштабов»⁴. Одну из задач геоэкологии они видят в «изучении экологической нагрузки на природные ландшафты и их функционирование как экосистем»⁵.

Применительно к территории Мордовии названные выше задачи геоэкологии решались в рамках ландшафтования. Первым опытом среднемасштабного физико-географического (ландшафтного) районирования территории Мордовии стали работы Ф.В.Тарасова (1955, 1956). Несколько позже В.И.Горцев (1958) опубликовал более подробную карту-схему физико-географического районирования Мордовской АССР. В 70-х гг. общее физико-географическое районирование проводилось В.П.Нарежным, а последние варианты ландшафтного районирования и ландшафтных карт Мордовии опубликованы в 80-х гг. А.А.Ямашкиным и в 90-х гг. — В.Н.Масляевым.

За 4 тыс. лет освоения и хозяйственного использования природные комплексы Мордовии преобразованы в первично-и вторично-антропогенные комплексы (ландшафты)⁶. По социально-экономическим функциям, согласно классификации Ф.Н.Милькова⁷, их можно разделить на следующие классы: сельскохозяйственные, лесохозяйственные, городские (урбанизированные), рекреационные, средозащитные и др.

Сельскохозяйственные ландшафты. Под сельскохозяйственными угодьями (пашней, пастбищами, сенокосами, садами) в Мордовии на сегодняшний день занято 58 % территории. Перечисленные угодья существенно различаются по микроландшафтным свойствам, экологии и степени саморегуляции, возникшим под многолетним воздействием человека в ходе их хозяйственного использования. Отличительной особенностью агроландшафтов является преобладание культурных растений. В связи с этим теперь приходится говорить не о лесостепных природных ландшафтах, а о бывшей лесостепи, в которой из естественной травянистой расти-

тельности более полно сохранились лишь сорняки, приносящие вред сельскому хозяйству. Значительно изменился и состав животного мира: увеличилось количество грызунов и других, вредных для сельского хозяйства животных, птиц, насекомых, которые ежегодно уничтожают до трети урожая растениеводческой продукции. Под воздействием культурной растительности изменился биологический круговорот в ландшафте: происходит односторонний процесс выноса питательных веществ из почвы вместе с урожаем, т.е. нет полного естественного возврата их с отмирающими частями растений. Образовались так называемые культурные почвы, профиль которых сформировался перемешиванием пахотных горизонтов, внесением удобрений.

В классе равнинных антропогенных сельскохозяйственных ландшафтов выделяются четыре подкласса: полевой, садовый, смешанный (садово-полевой) и лугово-пастбищный⁸.

На долю распаханных полей (полевой подкласс) в Мордовии приходится 45 % площади территории. Рациональное использование пашни при высокой культуре земледелия позволяет получать высокие урожаи сельскохозяйственных культур. Так, в 1777 г. в окрестностях г. Саранска был собран урожай ячменя сам-19 (или 30–38 ц/га). В 1982 г. колхоз имени Калинина Атяшевского района получил следующие урожаи сельскохозяйственных культур: зерна – 47,7 ц/га, сахарной свеклы – 350, кормовых корнеплодов – 754, зеленой массы кукурузы – 442 ц/га. В 1993 г. средняя урожайность ячменя в этом хозяйстве составила 66 ц/га. Но таких результатов добиваются не везде. В большинстве хозяйств урожаи основных сельскохозяйственных культур на пахотных землях остаются низкими и неустойчивыми. В целом по Мордовии урожайность зерновых за последние 10 лет колебалась от 9,3 до 18,3 ц/га.

На долю сенокосов (лугово-пастбищный подкласс) в Мордовии приходится 2,4 %, пастбищ – 13,4 % от площади ее территории. Пастбищные ландшафты республики почти повсеместно страдают от нерегулируемой пастбины и перевыпаса. Если допустимые нагрузки на естественные пастбища северной и типичной лесостепи равны 2,3 и 1,5 усл. гол. на 1 га, то по Мордовии они составляют фактически в среднем 2,5, а в некоторых районах – 4–5 усл. гол. на 1 га.

Культурно-техническое состояние сенокосов и пастбищ в Мордовии характеризуется мелиоративной неустроенностью. Из 389,3 тыс. га естественных кормовых угодий улучшенными являются лишь 37,9 тыс. га (10 %), а 35,8 тыс. га сено-

косов и пастбищ закустарены, залесены, покрыты камнями, 15 тыс. га практически выпали из сельскохозяйственного оборота⁹. В результате продуктивность лугово-пастбищных угодий остается низкой. Средняя урожайность естественных сенокосов по республике не превышает 13,5 ц/га, а производительность пастбищ в 3 раза ниже.

Под многолетними насаждениями, садами и ягодниками (садовый и садово-полевой подклассы) в Мордовии занято 16,8 тыс. га, или 0,6 % от общей площади. Насаждения плодовых деревьев вызвали глубокую перестройку почвы в результате постоянной ее обработки, внесения удобрений и поливов. В итоге почвы этих комплексов характеризуются высоким плодородием на общем зональном фоне плодородия почв.

В Мордовии предстоит большая работа по оптимизации сельскохозяйственных ландшафтов с целью предотвращения водной эрозии и эрозионной засухи земель, восстановления и повышения почвенного плодородия и т.п. Оптимизация может быть достигнута путем внедрения в сельскохозяйственное природопользование методов экологического планирования использования земель, основанных на знании экологических особенностей видоизмененных человеком ландшафтов.

Лесохозяйственные ландшафты. На протяжении большей части истории леса на территории Мордовии истреблялись. В неолите (4 тыс. лет назад) леса покрывали примерно 75 % ее территории, а в наше время сохранилось лишь около 30 % (вместе с защитными насаждениями). В XVIII – XIX вв. леса были истреблены в центральной и восточной частях территории современной Мордовии. Здесь уже к концу XIX столетия установилось в главных чертах современное распределение леса и открытых площадей¹⁰.

Среди лесных антропогенных ландшафтов по классификации Ф.Н.Милькова можно выделить условно естественные, вторичные, или производные, и лесокультурные¹¹.

Условно естественные лесные ландшафты представляют собой леса того же типа, что и до вырубки, возобновляющиеся стихийно, часто в виде пневой поросли. К ним, например, относятся пригородные массивы г. Саранска, леса Рузаевского, Лямбирского, Ромодановского, Чамзинского, Атяшевского и Дубенского районов. На их долю приходится в Мордовии около 20 % покрытой лесом площади.

Вторичные, или производные, лесные ландшафты возникают в том случае, когда гари и вырубки коренных пород (сосна, дуб) захватываются активно ведущими себя в освет-

ленных местах березой и осиной. Вторичные лесные ландшафты в Мордовии распространены более широко — около 40 % покрытой лесом площади.

Доля лесокультурных ландшафтов (леса, искусственно посаженные человеком) в составе лесов Мордовии приближается к 35 %. Почти повсеместно главной культурой в лесопосадке является сосна, но встречаются культуры дуба и лиственницы.

Полезащитные лесные полосы — особый тип лесокультурных ландшафтов. Лесные полосы создаются не только для облагораживания земель, но и для достижения большего экономического эффекта. Лесные полосы в условиях Мордовии повышают урожайность сельскохозяйственных культур в 1,5 раза¹².

Широкая кампания по устройству полезащитных лесных полос в Мордовии была проведена с 1949 по 1953 г. в связи с реализацией сталинского плана преобразования природы, которым предусматривалось посадить 56 218 га овражно-балочных лесонасаждений, облесить 16 898 га песков, создать 27 733 га полезащитных лесных полос. При реализации плана общая лесистость Мордовии должна была повыситься почти на 11 %. Однако большой размах работ по защитному лесоразведению не имелальной материально-технической базы, а с 1953 г. в силу ряда субъективных причин агролесомелиоративные работы здесь начали свертываться. Вследствие этого из заложенных с 1949 по 1953 г. 43 310 га лесных полос на 1 января 1962 г. сохранилось лишь 5 453 га, или 12,6 %. На 1 января 1997 г. площадь лесных полос в Мордовии составляла 34,4 тыс. га, что в 4 раза меньше, чем необходимо.

Городские (урбанизированные) ландшафты и ландшафты сельских населенных мест. Вся история формирования антропогенных ландшафтов на территории Мордовии отмечена соответствующей каждому этапу динамикой населения. С начала освоения (конец III — начало II тыс. до н.э.) и до середины XVI столетия население было малочисленным. Лишь после разгрома Казанского ханства в 1552 г. мордовский край начал усиленно заселяться русскими крестьянами и ремесленниками. В конце XVI в. началось строительство засечных черт и крепостей. В некогда малозаселенных местах появились города, деревни. В начале XX столетия на территории, соответствующей современной Республике Мордовия, проживало более 1 250 тыс. чел.¹⁵ С периода первой переписи населения страны (1926 г.) до наших дней числен-

ность населения Мордовии неуклонно падала и приблизилась к 960 тыс. чел.

Большая часть населения республики сейчас живет в городах, численность сельского населения снижается. Сокращается и число сельских поселений, особенно интенсивно этот процесс протекал в 1970 — 1976 гг., когда количество сельских населенных пунктов сократилось на 305 единиц, или на 17 %.

Всего в республике 7 городов. Из них один (г.Саранск) относится к крупным, один (г.Рузаевка) — к средним, пять (Ардатов, Инсар, Ковылкино, Красносlobодск и Темников) — к малым городам.

Городские ландшафты — одни из самых преобразованных. Городские земли занимают в Мордовии 27,3 тыс. га. В их структуре на долю застроенных территорий приходится 5,9 тыс. га (21,6 %). Большая часть территории городов одета камнем дорог, площадей, жилыми корпусами. Там, где техногенный покров прерывается, естественная растительность замещена садово-парковой. Участки «живой природы» испытывают такую нагрузку со стороны жителей, транспорта и производства, что превратились в антропогенные комплексы рекреационно-депрессивного происхождения. Из элементов животного мира к жизни в городах лучше других приспособились птицы, особенно воробы, голуби, галки и вороны. Большие изменения испытывает в городах литогенная основа ландшафта: срезаются крутые склоны, засыпаются балки, приподнимаются низкие места с целью защиты от затопления.

Специфическими особенностями отличается климат городов. Обращает на себя внимание повышенная запыленность атмосферы, особенно в г.Саранск и Рузаевка. В центре г.Саранска, а также вблизи крупных промышленных предприятий температура воздуха на 1—2 °С выше, чем в лесопарковой зоне или сельской местности.

В городах преобладающее значение имеют не естественные, и даже не антропогенные, а своеобразные, по определению Ф.Н.Милькова¹⁶, архитектурные ландшафты, представляющие разновидность ландшафтно-техногенных систем. Архитектурный ландшафт рассматривают как взаимосвязанную в эстетическом отношении гармоничную систему естественных ландшафтов и создаваемых человеком строительных, дорожных и садово-парковых объектов.

Особый тип городского ландшафта образуют сады и парки. Во многом от их размещения и ландшафтного оформления зависит индивидуальность города. В ландшафтном офор-

млении садов и парков есть свои закономерности: чередование открытых и закрытых участков, ровных мест и повышенных, сухих склонов и водоемов. Например, непригодный для многоэтажной застройки левобережный откос р. Саранки, преобразованный в садово-парковую зону, стал местом отдыха жителей центральной части г. Саранска.

В сельских селитебных ландшафтах преобразование естественных комплексов нешло так далеко, как в городских. На сегодняшний день под сельскими населенными пунктами в Мордовии занято 32,3 тыс. га, из которых под строениями, сооружениями и землями общего пользования — 15,5 тыс. га (48,0 %).

Из сказанного видно, что способы использования территории Мордовии и природные свойства исходных ландшафтов при взаимодействии привели к формированию описанных выше типов антропогенных ландшафтов. Эти новые природные комплексы не только по внешнему виду, но и по своему образию протекания таких типично природных процессов, как сток, эрозия, почвообразование, биологический и геохимический круговорот и т.д., существенно отличаются от аналогичных процессов в «нетронутых» ландшафтах. Однако, поскольку антропогенные модификации возникли и развиваются в границах естественных ландшафтов и подчиняются законам природы, их не следует противопоставлять природным ландшафтам. Фактически современные ландшафты Мордовии представляют собой сложную мозаику антропогенных модификаций, т.е. производных естественных ландшафтов, в разной степени измененных людьми, и участков слабо нарушенных ландшафтов. Иными словами, природа территории Мордовии включает в себя в качестве элементарных единиц и естественные, и искусственные (антропогенные) ландшафты, взаимосвязанные и взаимодействующие как единое целое. Очевидна необходимость оптимального сочетания естественных и искусственных биогеоценозов.

Эта проблема в мировой практике решается путем ландшафтной организации территории, цель которой состоит в том, чтобы найти задаваемые ландшафту социально-экономические функции, наиболее полно соответствующие его природным свойствам — потенциалу ландшафта. Для достижения этой цели, по мнению А. Г. Исаченко, необходимо следующее: 1) рассчитать оптимальный набор угодий по их назначению (т.е. типов использования земель); 2) установить их правильное количественное (площадное) соотношение, наиболее рациональные размеры, формы и взаимное распо-

ложение, обусловливающее нормальное функционирование всех систем, максимальный экономический и экологический эффект; 3) определить режим использования и мелиорации земель с целью повышения природного потенциала и охраны ландшафта¹⁷.

Нами разработаны предложения по экологической оптимизации ландшафтов Мордовии¹⁸, в результате реализации которых структура земель сельскохозяйственного назначения должна претерпеть заметные изменения. При этом, по нашим прогнозам, за счет вывода из пахотного клина низкоЛодуктивных земель его площадь должна уменьшиться на 128,2 тыс. га, или на 10,9 %. Освободившиеся из под пашни площади планируется занять под сады, сенокосы, пастбища и защитные лесные насаждения всех видов, в том числе приуроченные в прибрежных полосах водоохраных зон. Для создания законченной системы лесозащиты необходимо отведение под лесные полосы 102 тыс. га, или 3,9 % от общей площади территории Мордовии, которой необходимо возвратить леса. Системы защитных насаждений с искусственными водоемами по балкам, залужение и залесение оврагов и нейудобий позволяют создать культурный, высокопродуктивный лесоаграрный ландшафт.

Реализацию предложений по экологической оптимизации антропогенных ландшафтов в региональном масштабе целесообразно начать локально — с конкретных хозяйств и территорий путем внедрения в практику землеустройства геоэкологических принципов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Цит. по: Краукалис А.Л. Международный симпозиум по проблемам ландшафтной экологии // География и природные ресурсы. 1983. № 3. С. 134–138.

² См.: Виноградов Б.В. Рецензия на книгу Формена Р., Годрона М. «Ландшафтная экология». Нью-Йорк, 1986. 620 с. // Экология. 1991. № 5. С. 91–93.

³ Преображенский В.С., Александрова Т.Д. Становление ландшафтной экологии//Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1988. № 3. С. 15.

⁴ См.: Арапов П.П., Лавров С.Б., Морачевский В.Г. Подготовка географов-экологов на факультете географии и геоэкологии Санкт-Петербургского государственного университета // Проблемы подготовки и переподготовки специалистов в области экологии, природопользования и охраны природы: Тез. докл. конф. 10–11 декабря 1991 г. СПб., 1991. С. 31–32.

⁵ Основы геоэкологии: Учебник / Под ред. В.Г. Морачевского. СПб., 1994. С. 16.

⁶ См.: Астрадамов В.И., Кемкин В.И., Филимонов В.Б. Природные комплексы Мордовии. (Методология, история, современность). М., 1996. 90 с.

⁷ См.: Мильков Ф.Н. Рукотворные ландшафты: Рассказы об антропогенных комплексах. М., 1978. С. 29.

⁸ См.: Чулакин В.М. Основы ландшафтования. М., 1987. С. 128–132.

⁹ См.: Фролов А.Н., Гераськин М.М., Полунин В.С., Тишкун В.В. Состояние и охрана земельного фонда Мордовской ССР // Регионология. 1993. № 3. С. 74–83.

¹⁰ См.: Тонких В.С. Леса Мордовии. Саранск, 1976. 176 с.

¹¹ См.: Мильков Ф.Н. Указ. раб. С. 43.

¹² См.: Данилов Г.Г., Лобанов Д.А., Каргин И.Ф. Эффективность агролесо-мелiorации в Нечерноземной зоне РСФСР. М., 1980. 168 с.

¹³ См.: Васильев П.В. Развитие социалистического лесного хозяйства СССР // Тр. Ин-та леса АН СССР. 1950. С. 5–51.

¹⁴ См.: Данилов Г.Г., Лобанов Д.А., Каргин И.Ф. Указ. раб.

¹⁵ См.: Пресняков В.Н., Логинова Н.Н. Агропромышленный комплекс Мордовской ССР (территориальный аспект). Саранск, 1990. С. 109.

¹⁶ См.: Мильков Ф.Н. Указ. раб. С. 61.

¹⁷ См.: Исаченко А.Г. Оптимизация природной среды (географический аспект). М., 1980. С. 205.

¹⁸ См.: Каверин А.В. Экологические аспекты использования агроресурсного потенциала. Саранск, 1996. 220 с.

Чужая культура только в глазах другой культуры раскрывает себя полнее и глубже... При такой диалогической встрече двух культур они не сливаются и не смешиваются, каждая сохраняет свое единство и открытую целостность, но они взаимно обогащаются.

М.М. Бахтин. Эстетика словесного творчества.

Диалогические отношения русской и мордовской культур восходят к очень отдаленному прошлому. Они обусловлены соседством двух народов и общностью их исторических судеб. Культура мордвы всегда была важной составной частью культуры российской провинции.

Являясь неотъемлемым элементом культуры, литература отражает процессы, протекающие в других ее сферах (обряды и обычай, прикладное искусство, костюм и т.д.). Отражение реалий материальной и духовной культуры мордовского народа в русской литературе – один из аспектов сложного и многообразного по своим формам процесса диалогического взаимодействия культур. Изображение жизни мордвы в творчестве русских писателей было предметом ряда научных исследований, однако писатели русского зарубежья лишь изредка упоминаются в них¹. Между тем писатели русского зарубежья занимали в диалоге культур особое место. Они знакомили зарубежную аудиторию с культурой России и населяющих ее народов (в том числе мордвы), с их традициями и национальным характером, активизируя тем самым процесс взаимодействия культур.

Литература русского зарубежья весьма обширна, творческое наследие многих его писателей еще не издано в России или издана его небольшая часть. Автор не претендует на полное раскрытие темы отражения мордовской культуры в творчестве представителей русской diáspory. Цель статьи – показать некоторые яркие примеры этого отражения.

КАРПУНОВ Григорий Васильевич, библиотекарь Мордовского государственного университета, кандидат филологических наук.

В 1925 г. известный русский писатель И.А.Бунин, живший тогда в Приморских Альпах, написал рассказ «Мордовский сарафан». Следует отметить, что этот рассказ продолжил традицию изображения мордовского женского костюма, существовавшую в русской литературе («Ледяной дом» И.И.Лажечникова, «Семейная хроника» С.Т.Аксакова, «В дебрях мордовы» А.Алтаева, «Дело Артамоновых» А.М.Горького), но в то же время был полемичен по отношению к ней. Во всех этих произведениях описание мордовской женской одежды включено в контекст изображения праздника: у Лажечникова — это праздник в царском дворце, у Аксакова и Горького — свадьба, у Алтаева — торжественный мордовский молян. Везде подчеркивается яркость, необычность этого костюма, его связь с жизнью и плодородием.

Действительно, традиционный мордовский женский костюм отличается сочностью красок, большим количеством разнообразных украшений и особенно вышивкой. Так, В.Н.Белицер зафиксировало 236 специальных мордовских терминов, относящихся к вышивке и другой отделке национальной одежды². По мнению исследователей мордовского народного костюма, сарафан — сравнительно позднее включение в него ансамбль, заимствованное из русской народной среды³. Однако есть данные и о более раннем существовании сарафана у мордовы⁴. Приведенное автором описание сарафана примерно соответствует этнографическим данным: «...длинный балахон из суроевой крестьянской холстины с нашивками и вышивками на плечах, на рукавах, на груди и на подоле темно-коричневыми и кубовыми шелками»⁵.

Рассказ Бунина «Мордовский сарафан» автобиографичен. Поводом к его написанию послужило знакомство с женской, увлекающейся прикладным искусством, оставившее след в памяти писателя⁶. Описание впечатлений героя во многом передает мироощущение автора — мысли о близости любви и смерти, отношение к народным архаическим представлениям и отражающему их костюму как к чему-то, связанному со стихийными силами природы, символизирующими смерть и разрушение. Исследователь творчества Бунина О.Н.Михайлов отмечает: «...позднему Бунину близость любви и смерти, их сопряженность представлялись частным проявлением общей катастрофичности бытия»⁷. Отсюда восприятие героем рассказа мордовского сарафана как чего-то «мрачного, древнего и как будто гробового»⁸. Бунин высоко ценил рассказ «Мордовский сарафан», о чем свидетельствуют воспоминания близко знавшей его писательницы Г.Н.Кузнецовой⁹.

В 1933 г. А.И.Куприным был написан в Париже рассказ «Царев гость из Наровчата». Как отмечают исследователи его творчества, здесь «Куприн впервые подробно описал свою родину — город Наровчат Пензенской губернии... Все, что сказано о внешнем виде города... плодородных землях уезда, быте и нравах помещиков, имеет реальную основу»¹⁰. Сюжетная канва рассказа построена на основе литературной обработки бытовавшего в городе предания о посещении царем Александром I Наровчата и поездке в Петербург наровчатского помещика Хохрякова.

В русле рассматриваемой темы наибольший интерес представляют воссозданные в рассказе картины жизни российской провинции и ее мордовского населения. Куприн детально описывает быт и нравы жителей города, его окрестностей, особо останавливаясь на образе жизни мордовы. «Рабочей крестьянской силой, — пишет Куприн, — была преимущественно мордва, захожее издревле племя, родня, с одной стороны — финнам, а с другой — венграм; народ туго понимаемый и языческий, но добродушный, уживчивый, не знающий отдыха в работе, трезвый и находчивый. Мордовские цветные вышивки на женских одеждах до сих пор известны всей России, так же как мордовская упряжь и мордовская обувь. В Рязанской губернии до сих пор еще говорят о человеке скрытном и лукавом: "Прост-то он прост, да простота-то его, как мордовский лапоть, о восьми концах"»¹¹.

В этом коротком, но насыщенном этнографическими и бытовыми деталями отрывке содержится много сведений о мордове. Здесь говорится и о принадлежности мордовы к финно-угорским народам, и о «сильных» у мордовы элементах языческих культов, и о трудолюбии мордовы, и о ее национальном характере, добрососедских отношениях с русскими, традиционной одежде и прикладном искусстве. Все это свидетельствует о большом интересе писателя к мордовскому народу, его быту и культуре. Причем сведения о мордове автор включил в контекст повествования о жизни многонационального населения Наровчата.

В 1958—1963 гг. в Аргентине вышел исторический роман-трилогия русского писателя М.Д.Каратеева «Русь и Орда», в котором также затрагивается мордовская тема.

Если имена Бунина и Куприна достаточно хорошо знакомы российскому читателю, то работы талантливого писателя-историка Каратеева начали издаваться в России только в последние годы. Он принадлежал к русской эмиграции пер-

вой волны, однако к собственно художественному творчеству обратился только в 1957 г., когда ему было 53 года. Первый роман трилогии «Ярлык великого хана» сразу же был замечен читателями и вызвал большое количество отзывов в русской зарубежной критике¹².

Трилогия написана в очень своеобразной манере – на грани художественной и документальной прозы. В текст введено большое количество выдержек из летописей и трудов различных историков. Кроме того, он сопровождается подстрочными примечаниями, а также географическими картами и генеалогическими таблицами. В то же время трилогия «Русь и Орда» имеет занимательный сюжет, в ней много ярких сцен, раскрывающих не только историческую тематику, но и отношения созданных автором персонажей. Критики считают, что это «в самом деле, новый литературный жанр, жанр романизированной истории»¹³.

Эти особенности объясняются желанием автора ознакомить с русской историей читателей, оторванных от России. В текст романа введено большое количество этнографических сведений о народах, соседствующих с русскими. Так, один из главных героев романа – князь Василий Каракаевский – в разговоре со своими спутниками во время поездки в Орду рассуждает о финно-уграх Поволжья, через земли которых они проезжали, в том числе о мордве. По его словам, «мордва делится на два племени: те, что живут ближе к нам, зовутся эрзя, а ближе к Орде, – то мокша. У каждого из тех племен свой язык и свои обычай. По виду эрзяка от русского, почитай и не отличишь, ну, а мокша уже иная: ей, видать, половцы да татары изрядно своей крови подбавили... Бабы у них, к примеру, ходят в штанах и в чалмах, мужики тоже одеваются по-татарски. А эрзя не то: она больше от нас перенимает, нежели от татар.

– А вера у эрзи тоже наша?

– Есть среди них православные, но не столь много, как у мещеры. Мордва еще крепка в своем язычестве. Богов у них много, но выше всех они почитают одного, который будто бы живет под землею и посыпает людям урожай. Как зовется тот бог, я запамятовал, но один чернец, долго живший среди мордовы, мне сказывал, что перед посевами яровых и озимых каждый мордовский хозяин выносит в поле какую-либо снедь и закапывает ее в землю, чтобы этого урожайного бога задобрить. И те, что приняли нашу или татарскую веру, все одно от сего обычая не отступаются»¹⁴.

Действительно, мордва-мокша, как отмечают исследователи, имела более тесные контакты с татарским этносом¹⁵. Этот процесс отразился и в национальном костюме мокши. Так, исследователи Т.П.Прокина и М.И.Сурина пишут о костюме мордовы-мокши северо-западной группы следующее: ему свойственно «обилие украшений, в которых использовались монеты и всевозможные жетоны-горошкат, что было более характерно для тюркских народов, а также наличие штанов и жилеток, что являлось обязательной принадлежностью женского костюма живших в соседстве татар»¹⁶. В.Н.Белицер отмечает, что «головное полотенце пря руци замужних мокшанок находит близкие аналогии в тастаре татар»¹⁷.

Что касается верований мордовы, то герои романа дают свое истолкование мордовских обычаем. Действительно, у мордовы существовало много обрядов, связанных с обеспечением плодородия¹⁸ и во многих подобных обрядах происходило зарывание в землю приносимых в жертву продуктов¹⁹.

У мордовы есть представление о верховном боже, которого эрзя называют Вере-паз, или Нишке-паз, а мокша – Шкай, Оюю шкабас, или Шкабавас²⁰. Он возглавлял пантеон мордовских богов и его нельзя называть только божеством урожая. В текстах молянов и заговоров, где он упоминается, таких как «Моление горсти семян», («Видьме коморонь ознома»), «Мольбы при новолунье» («Од ковонь озномат»), «Молян при закладке нового дома», говорится о его пребывании наверху или на небе²¹.

Размышляя об истории России, автор трилогии «Русь и Орда» видит истоки добрососедства и дружбы между русским и мордовским народами уже в том далеком времени (XIV в.). Так, говоря о политике суздальского князя Константина Васильевича, один из героев романа замечает: «Константин же Васильевич сумел с мордовцами так поладить, что теперь они ему первые друзья. Не только они его владений нипочем не тревожат, но еще и русских поселенцев стали допускать на свои исконные земли. Пользуясь тем, Константин Васильевич испоместил среди мордовы уже многие тысячи русских людей. И кто бы тому мог поверить, живут по добрососедски, роднятся друг с другом»²².

Рассмотрев несколько произведений писателей русского зарубежья, в которых затрагивается тема мордовской культуры, можно сделать вывод, что культура мордовского народа неизменно привлекала русских писателей, в том числе писателей русской диаспоры. Это объясняется многовековым соседством двух народов, их давними связями во всех обла-

стях жизни, поэтому не замечать взаимодействия и взаимовлияния их культур просто невозможно. Показателен такой факт — ни одно из рассмотренных произведений не посвящено специально мордве, однако мордовская тема занимает в них заметное место. Интерес к мордовской теме писателей, живших вдали от Родины, свидетельствует об исторической обусловленности диалогических отношений между культурами двух народов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Савин О.М. Время связующая нить. Саранск, 1991. С. 104, 121–122.

² См.: Белицер В.Н. Народная одежда мордвы. М., 1973. С. 205–210.

³ Там же. С. 61.

⁴ См.: Документы и материалы по истории Мордовской АССР. Саранск, 1939. Т. 3, ч. 1. С. 230.

⁵ Бунин И.А. Соч.: В 3 т. М., 1982. Т. 2. С. 381.

⁶ Кузнецова Г.Н. Из «Грасского дневника»//Иван Бунин: Сб. материалов: В 2 кн. М., 1973. Кн. 2. С. 254.

⁷ Михайлов О.Н. Путь Бунина-художника// Там же. Кн. 1. С. 41.

⁸ Бунин И.А. Указ. раб.

⁹ См.: Кузнецова Г.Н. Указ. раб.

¹⁰ Михайлов О., Мыльцына И., Ропштейн Э. Примечания//Куприн А.И. Собр. соч.: В 6 т. М., 1958. Т. 6. С. 807.

¹¹ Куприн А.И. Указ. раб. С. 490–491.

¹² См.: Михайлов О. «О, Русская земля!...» (Михаил Каратеев и его книги) // Каратеев М.Д. Русь и Орда. М., 1991. Т.1. С. 5–6.

¹³ Там же. С. 11.

¹⁴ Каратеев М.Д. Указ. раб. С. 259–260.

¹⁵ См., например: Мельников-Печерский П.И. Очерки мордвы. Саранск, 1981. С. 29–30.

¹⁶ Мордовский народный костюм: Альбом/Сост. и авт. текста Т.П.Прокина и М.И.Сурина. Саранск, 1990. С. 190–191.

¹⁷ Белицер В.Н. Указ. раб. С. 194.

¹⁸ См.: Мокшин Н.Ф. Религиозные верования мордвы. Саранск, 1998. С. 50–53.

¹⁹ См.: Устно-поэтическое творчество мордовского народа. Саранск, 1981. Т. 7, ч. 3. С. 109; Евоевьев М.Е. Избр. тр.: В 5 т. Саранск, 1966. Т. 5. С. 374, 383–384.

²⁰ См.: Мокшин Н.Ф. Указ. раб. С. 96.

²¹ См.: Устно-поэтическое творчество... С. 109–110, 165, 194.

²² Каратеев М.Д. Указ. раб. С. 308.

ВОРОНИН В.В., ШАРЫГИН М.Д. Социально-экономическая география на рубеже тысячелетий (теоретико-методологические аспекты). — Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 1998. — 192 с.

Монография В.В.Воронина и М.Д.Шарыгина посвящена вопросам совершенствования методологических подходов и методических приемов исследования территориальной организации общества в условиях реформирования российской экономики. Рассматривается место социально-экономической географии в системе общественных наук — на основе обобщения концептуальных подходов, сформировавшихся в этой науке к концу XX в. Большое внимание уделяется анализу таких проблем социально-экономической географии, как размещение и территориальная организация производительных сил, место центра и периферии в этой организации, территориальные общественные системы, демографические проблемы России, оценка природно-ресурсного потенциала территории.

Во введении рассматривается значение социально-экономической географии для решения теоретических и практических задач в новых условиях хозяйствования. Здесь же определена основная задача этой науки — комплексный анализ территориальных общественных систем (ТОС) как прогрессивных форм пространственной организации общества и сформулирована главная цель монографии — раскрытие теоретико-методологических положений социально-экономической географии, обзор ее достижений и возможностей для решения задач совершенствования территориальной организации общества.

В первой главе раскрывается процесс обновления отечественной социально-экономической географии на рубеже тысячелетий. Даётся об-

зор ее теоретико-методологических основ — концепции территориальной организации производительных сил и общества, учений о территориально-производственных комплексах, экономическом районировании и экономических районах, обоснованы категории географического пространства и времени, территориального разделения и интеграции труда и др. Рассматриваются интеграционные процессы в социально-экономической географии.

Ее предметом авторы справедливо считают ТОС, которые характеризуются определенным набором основных системообразующих факторов: общностью производственных и транспортных связей; единством системы населенных пунктов и демографических связей; единством системы социальной инфраструктуры; общностью природопользования и задач по охране окружающей среды; единством системы информации; общностью и централизацией управления автономными объектами системы. Одновременно рассматривается процесс реструктуризации социально-экономической географии, появления новых научных направлений в контактной зоне между различными науками (геодемография, география сферы обслуживания, медицинская география и др.). Приведена структурная схема социально-экономической географии, в составе которой авторы выделяют четыре основных направления — социальную, экономическую, политическую и медицинскую географию.

Отдельный раздел первой главы посвящен методологическим подходам в общественно-географических исследованиях. Отмечается, что география

обладает обширным арсеналом методов исследования, опирающихся на системно-структурный, географо-математический, исторический, пространственный, проблемный, социологический, экологический и др. подходы. Совершенствование методологического аппарата географии – одна из главных предпосылок ее дальнейшего развития. Причем следует учитывать специфику общественно-географических исследований, заключающуюся в использовании огромной статистической информации. Для ее сбора, хранения и обработки все шире применяются геоинформационные технологии.

Вторая глава дает представление о территориальной структуре общества в новых условиях хозяйствования. Раскрываются современные понятия территории и территориальной организации общества, под которой понимается совокупность внутренне сбалансированных, гармонично структурированных, функционально взаимосвязанных, демократически управляемых территориальных общественных систем разного иерархического уровня. Даётся анализ происходящих в российском обществе изменений, направленных на формирование рыночной экономики. Данные изменения в ряде случаев приводят к усилению территориальных диспропорций между регионами. Их преодоление, по мнению авторов, возможно лишь путем проведения хорошо продуманной, научно обоснованной экономической реформы в стране, во всех сферах общества и в территориальном управлении. При этом подчеркивается необходимость переноса центра тяжести управления реформой из центра в регионы.

Особое место во второй главе удалено проблеме социально-экономического районирования, которое по мнению авторов является важной составной частью территориальных исследований и осуществляется с

целью активизации территориально-управления и оптимизации территориальной организации жизни общества. В этом разделе сформулированы закономерности, принципы экономического районирования и рассмотрены вопросы иерархии экономических районов. Большой интерес представляет предлагаемая авторами методика районирования «сверху вниз». Завершает вторую главу концептуальная модель ТОО.

Третья глава посвящена анализу социально-экономических процессов и явлений на региональном уровне. Сформулированы закономерности и особенности регионального социально-экономического развития, главными из которых являются территориальная концентрация и деконцентрация жизни общества; пространственная регулярность внутренней организации регионов; территориальная дифференциация общества; динамическое равновесие жизнедеятельности людей с окружающей средой; адаптация и сбалансированность развития ТОС; саморазвитие и самоуправляемость регионов. Особое место в этой главе отводится рассмотрению вопросов оценки природно-ресурсного потенциала территории, размеры которого оказывают существенное влияние на темпы развития и структуру региональной экономики. Авторы предлагают оригинальную методику интегральной оценки природно-ресурсного потенциала в связи с решением региональных экономических проблем.

Большой интерес представляет рассмотрение авторами актуальной проблемы – взаимоотношения центра и периферии в региональном развитии. В связи с этим дается анализ региональных и локальных систем городского и сельского расселения. Заслуживают внимания выделенные авторами новые тенденции развития центра и периферии, которые необ-

ходимо учитывать при изучении функционирования систем расселения, в частности, указание на то, что человека важно рассматривать как цель регионального развития, т.е. как главного потребителя, причем с растущими интересами и потребностями, новыми требованиями к условиям жизни и природной среде.

Последний раздел третьей главы посвящен концепции размещения и территориальной организации производительных сил, технико-экономическим показателям деятельности предприятий. Отмечается наметившаяся в конце ХХ в. тенденция роста значения инфраструктуры в региональном развитии, что обусловлено ее ролью как базиса функционирования региональной экономики, всех сфер жизнедеятельности населения.

В заключительной, четвертой, главе раскрываются глобальные и региональные проблемы социально-экономического развития и пути их решения. Подчеркиваются специфика и значение географического подхода, который позволяет сопряженно изучать все взаимодействующие компоненты общества и природы. Как отмечают авторы монографии, изучение взаимодействия природных и хозяйственных систем является наиболее перспективным направлением исследований, имеющим глубокие исторические корни. Важное значение в общественно-географических исследованиях экологических проблем играют концепции «ноосферы» В.И.Вернадского, развития этноса и «кормящего ландшафта» Л.Н.Гумилева.

Рассматривая проблему сбалансирования регионального развития и территориального управления, авторы подчеркивают необходимость политической и экономической перестройки органов территориального управления. Решение этой проблемы предусматривает совершенствование административно-территориального

устройства России и корректировку сети экономических районов. Отдельный раздел посвящен демографическим проблемам России. Дан глубокий анализ причин современной демографической ситуации в стране и предложены пути выхода из демографического кризиса. Завершает книгу рассмотрение социальных и экологических проблем территориального развития. Авторы останавливаются, в частности, на изучении одного из главных компонентов благосостояния – уровня жизни населения.

Широкий круг проблем, рассмотренных в данной монографии, очевидно, не позволил авторам достаточно подробно охарактеризовать новые аспекты территориальной организации материального производства и сферы услуг, взаимодействие категорий «региональное развитие», «региональная политика» и «региональная стратегия». За рамками книги оказались и некоторые другие частные вопросы науки и практики.

Однако это не умаляет заслуг В.В.Воронина и М.Д.Шарыгина, которые выполнили глубокий и многоаспектный анализ различных сторон территориальной организации жизни общества в социально-экономических условиях России 1990-х гг.

На наш взгляд, книга весьма полезна преподавателям и студентам вузов, широкому кругу специалистов в области социально-экономической географии, региональной экономики, региональной социологии и родственных им научных дисциплин.

**М. М. ГОЛУБЧИК,
доктор географических наук,
А. М. НОСОНОВ,
кандидат географических наук**

ABSTRACTS

The Potential of the Social Partnership Becomes Wider.

On the Russian Three-Sided Commission on Regulation of Social and Labour Relations.

The Federal Law from 1 May 1999 № 92-ФЗ.

On the Structure of the Federal Bodies of the State Power.

The Decree of the President of the Russian Federation from 25 May 1999 № 651-ФЗ.

On the State Policy of the Russian Federation in respect of the Russians Living Abroad.

The Federal Law from 24 May 1999 № 99-ФЗ.

The Project of the Basic Regulations (Conception) of the State Policy in the Development of the Local Self-government in the Russian Federation.

Toropin A.Y. The Principle of Professionalism of the Office Employee in the Russian Federation: the Theoretical and Legal Characteristics.

The author considers the basic principle of the office employee in the Russian Federation and gives theoretical and legal analysis on the federal and regional levels.

The Iron Law for the Department which Became the Ministry of Education Again.

The Interview with Ministry of Education of the Russian Federation V.M. Filippov.

Yakovlev V. The Bermuda Triangle in the Russian Education.

The article is devoted to the analysis of the situation in the Russian School.

On the Introduction of the Changes and Additions in the Federal Law «On Keeping the Status of the State and Municipal Educational Institutions and the Moratorium on their Privatization».

The Federal Law from 12 April 1999 № 71-ФЗ.

On Approval of the Standard Regulations on the Rectors' Council of Higher Education Institutions in the Russian Federation.

The Decision of Ministry of General and Professional Education in the Russian Federation and the Russian Rectors' Council from 10 November 1998 № 2803/50-28.

With the Account of the Regional Conditions.

The Materials from August Pedagogical Sessions of the teaching staff held in 1999.

Khairulin I. Higher Educational Institutions in Tatarstan.

The article is devoted to the Higher Educational Institutions in Tatarstan. The author analyses the perspectives of their development and defines their place in region economics.

Naidyonova L.I. The Social Institute of Higher Education in the Russian Federation.

The author shows the new organizational forms in higher education and underlines the types of the regions according the conditions of activity.

On Status of the Scientific City in the Russian Federation.

The Federal Law from 7 April 1999 № 70-ФЗ.

The Science in Higher School: the Conditions and the Problems of Organization.

The Report of Deputy Minister of General and Professional Education of the Russian Federation V. Vinogradov on the Session of scientific community held on 5 February 1999.

Dranev Y.N. The Cluster Approach as an Instrument in Realisation of the Regional Scientific and Industrial Policy.

The author considers the approaches to the realisation of the State scientific and technological policy in the foreign countries and in Russia. The author suggests the cluster approach and demonstrates it on the example of Tver Region.

Anshakov G.P., Zhabin A.P., Salmin V.V. The Development of the Scientific and Technological Potential in Samara Region.

The author analyses the creation of the mechanism of supporting in scientific and innovative activity and also the realisation of the regional scientific and technological programmes.

Kolobov O.A., Makarychev A.S. Regionalism in Russia: The Problems of the Definition.

The article is devoted to the analysis of the different approaches in definition of regionalisation and also the correlation between the regionalism and ethnicity. A special attention the author pays to the political aspects of the regional ethnic culture.

Dolenko D.V. The Territorial Organization of the Society as an Object of Scientific Research.

The author considers the specificity of study the territorial organization of the society in geographic, economic, sociological and juridical sciences and also the peculiarities of the research in the regional science.

On the Budget Policy for 2000.

The Message of the President of the Russian Federation B.N. Yeltsyn to the Government of the Russian Federation from 12 April 1999.

On the Competition of Placing the Orders to the Delivery of Goods, Fulfilment of Works, Render Services for the State Needs.

The Federal Law from 6 May 1999 № 97-ФЗ.

On the Engineering and Technological System in Agricultural and Industrial Complex.

The Federal Law from 24 May 1999 № 100-ФЗ.

On the Guarantee of the Rights among the Small Indigenous Population in the Russian Federation.

The Federal Law from 30 April 1999 № 82-ФЗ.

Novikova O.S. The National Idea: the Problem of the Definition.

The author analyses the different approaches to the definition of the modern national idea as a factor consolidating the society.

Kaverin A.V. Geoecology and the Rational Usage of Antropogeneous Landscape of the Region.

The author considers the methods, approaches and tasks of Geoecology on the territory of Mordovian Republic and suggests the ways to optimize the antropogeneous landscape in the region.

Karpunov G.V. The Culture of the Mordovians in the Creation of the Russian Writers from the Foreign Countries.

The author researches the reflection of the Mordovian culture in the creations of the Russian writers from the foreign countries (Bunin, Kuprin, Karateyev) on the base of M.M. Bakhtin's idea concerning the dialogue of cultures.

АВТОРАМ

* Статья, представляемая в редакцию, должна соответствовать профилю журнала. Объем статей – до 12 м. с., рецензий – до 6 м. с. Все материалы должны быть отпечатаны на машинке через 2 интервала или помещены на диске. Примечания приводятся в конце. При цитировании и ссылке на те или иные источники необходимо указывать фамилию автора, название книги, место, год издания и конкретные страницы.

* В аннотации (8–10 строк) просим Вас кратко изложить содержание статьи.

* Рукописи рецензируются.

* В авторской справке необходимо указать Ваши фамилию, имя, отчество (полностью), **дату и год рождения**, учченую степень и звание, должность, место работы, домашний адрес, телефон, а также **паспортные данные** (номер, серия, кем и когда выдан) и **номер страхового свидетельства пенсионного страхования**. Просим выслать **фотографию**.

Технический редактор Е.В.Глазкова
Макет Е.Г.Скворцовой
Перевод аннотаций М.Н.Ермаковой

Свидетельство о регистрации № 0110739 от 2 июня 1993 г. Сдано в набор 10.05.99. Подписано в печать 15.06.99. Формат 60x84 1/16. Бумага типографская № 2. Гарнитура Jurnal. Усл. печ. л. 15,81. Уч.-изд. л. 15,47. Усл. кр.-отт. 16,19. Тираж 1500 экз. Заказ № 3947.

Адрес редакции: 430000, г. Саранск, ул. Пролетарская, 61. НИИ регионаологии.
Тел. (834-22) 9-97-19, 4-26-94; факс (834-2) 17-39-95. e-mail: rri@moris.ru

Набрано в НИИ регионаологии при Мордовском университете. 430000,
Саранск, ул. Пролетарская, 61.

Отпечатано в типографии «Красный Октябрь» Министерства печати и
информации Республики Мордовия. 430000, г. Саранск, ул. Советская, 55а.

2/1999