



Научно-
публицистический
журнал

Учредители:

Комитет
по высшей
школе Миннауки
России

Научно-исследо-
вательский ин-
ститут регио-
нологии
при Мордовском
университете

Журнал издается
с октября 1992

г.
Выходит 1 раз
в квартал

1
1993

С О Д Е Р Ж А Н И Е

Проблемы федерализма

- 3 Цивилизованный федерализм
—
завтрашний день России
- 14 **Абдулатипов Р. Г.** Феде-
ративный
договор и развитие межна-
циональных отношений. (Из
выступления на Сенежском
- 22 **Бирюков Н. В.** Федеративный
договор: значение и пути
реализации.
- 30 **Лихачев В. Н.** О новой
Консти-
туции Республики
Татарстан.
- 41 **Тулеев А. М.** Путь к
реформам
лежит через регионы.
- 49 **Доленко Д. В.** Федеративное
устройство России:
проблемы и альтернативы.
- 51 **Курамов В. П.** Возрождение
национально-культурные
и развитие
проблемы
российского
Севера.
- 67 **Мосин М. В.** Всемирный

Редколлегия:

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

форум

финно-угорских народов.

Наука и образование:

70 Юдинцев Ю. Н. Региональный аспект

ная

научно-техническая политика
периода стабилизации.

84 Юрков А. М., Чирковский С. Л.,

Колесников Ю. С.
Университет и регион.

96 Юрченков В. А. Региональ-
ная **История регионов России**
историография: российский
опыт.

107 Информация.

Технический редактор Н. В. Чиняева
Над номером работали Е. И. Долгаева,
И. А. Махоркина, Л. К. Милованова,

Е. П. Скворцова
Сдано в набор 25.12.92. Подписано
к печати 20.01.93. Формат бумаги
60х84 1/16. Бумага типографская
№2. Гарнитура Таймс. Усл. печ.
л. 6,5. Уч.-изд. 6,9. Усл. кр.-

стт. 6,6. Тираж 2000 экз. Заказ
№ 430000, Саранск,
ул. Пролетарская, 61. НИИ
регионоведения

тел. 4-26-94, факс (8-834-2) 17-
430000
Набрано в НИИ регионоведения при
Мордовском университете. 430000,
Саранск, ул. Пролетарская, 61.

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

ЦИВИЛИЗОВАННЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ — ЗАВТРАШНИЙ ДЕНЬ РОССИИ

VII съезд народных депутатов Российской Федерации ознаменовал начало нового этапа в истории реформирования нашего общества, его государственности. К этому этапу приковано внимание всех ветвей и уровней власти, политических партий и общественных движений. Развернулся напряженный и «полифоничный» диалог между ними, просматриваются и прослушиваются приоритетные темы и мелодии. Одной из ведущих является проблема становления и развития цивилизованного федеративного устройства государства Российского.

Отечественный опыт федеративного устройства государства богат как положительными наработками, так и негативными явлениями. В сущности, в целом СССР был федеративным государством. Федеративной была и остается Российская государственность. Федеративными государствами являются США, Германия, ряд других государств мира. Однако распад СССР, Югославии, «цивилизованный развод» Чехословакии, события в Молдове и Закавказье, ряде других стран дали повод для сомнений в перспективности федераций. Поэтому любые «кавалерийские наскоки» на сторонников и противников федерализма вряд ли уместны и могут быть убедительными. Необходим непредвзятый анализ истории противоречивых процессов государственного устройства, мировых и региональных тенденций развития этих процессов.

Источники федерализма, его субъекты неоднородны. Условно можно выделить некоторые из них.

Фундаментальным источником федерализма, как правило, выступают совпадающие интересы тех или иных субъектов (народов, государственных

формирований и т.п.) к объединению усилий для выживания, защиты своего существования от внешнего разрушающего воздействия, во имя развития и эффективного влияния на региональные и мировые процессы. Наличие такого интереса, то есть объективно обусловленного и субъективно избираемого способа удовлетворения коренных жизненных потребностей выживания и самой жизни, разумеется, не означает, что федерализм является единственно возможным вариантом его реализации. Это важно напомнить радикальным федералистам. В мире успешно существуют и другие формы совместного государственного существования народов и государств: союзы, конфедерации, различного вида, так называемые, «унитарные» государства. Поэтому федеративное устройство следует рассматривать не как единственный, а как один из возможных вариантов объединения субъектов государственности. При этом внешне трудно определить, какая из форм является более совершенной и прогрессивной. Видимо, ответ на этот вопрос будет правильным в каждом конкретном случае, применительно к исторической судьбе конкретных народов и государственных образований.

Важное, а точнее, фундаментальное значение для понимания природы, характера современного федерализма имеет оценка разнообразия субъектов федеративных государственных образований. Чаще в качестве подобных субъектов выступают различные этносы (национальные общности) и территориальные административные и государственные общности однородных и неоднородных этносов.

Следует заметить, что роль этнического фактора в динамике современной истории человечества до последнего времени явно недооценивалась, а подчас даже игнорировалась. Более того, несомненные успехи и плоды международной (межэтнической) интеграции стали восприниматься общественным мнением (а точнее, навязываться ему) как наступление конца этнического фактора в

дифференциации человечества, его цивилизованном развитии. Технократические претензии на создание общества «высокого уровня потребления», в котором будто уже не останется места для «этнической романтики», к счастью для человечества, не оправдываются. Более того, мы являемся свидетелями «генетического бунта» этничности народов против технократической «внеэтничности», космополитизма.

Генетическая этничность народов противостоит имперской природе некоторых современных идеологических и политических течений и явлений. Недооценка и игнорирование этнических факторов является одной из глубинных причин ослабления и даже распада некоторых современных федераций, в том числе и СССР. Не отрицая наличия амбициозных претензий элиты некоторых этносов на сепаратизм, ее претензий на «абсолютный суверенитет», однако было бы глубоким заблуждением сводить к этим претензиям обоснованное стремление народов к этническому, национальному возрождению и развитию.

Разумеется, это не означает, что перестает действовать также закономерная тенденция интеграции, интернационализации народов и государств. К сожалению, нередко эта тенденция трактуется механистически, низводится до нивелировки многоцветья этносов и наций, их культур, укладов и образа жизни. Упускается главное в интеграции и интернационализации – диалог и укрепление взаимосвязей между сохраняющими свою специфику субъектами, народами или государственными формированиями.

Стремление этносов, народов к гармоничному саморазвитию и к гармонизации межэтнических, международных отношений – это не взаимоисключающие, а взаимодополняющие закономерные тенденции. Более того – это в сущности «две стороны» одной закономерности цивилизованного развития наций (этносов) и межнациональных (межэтнических) отношений.

Цивилизованный федерализм может стать

реальностью лишь как политическая, государственная форма оптимального отражения и выражения этой объективной закономерности с учетом конкретной исторической логики развития того или иного федеративного государства.

Но субъектами федерации могут выступать не только национально-государственные формирования. К сожалению, в СССР и РСФСР «этнический приоритет» в формировании субъектов федерации был определяющим, хотя, как показала практика, во многом оказавшийся формальным.

Опыт США, ФРГ, ряда других федеративных государств показывает, что федерация в роли ее субъектов может иметь и административно-территориальные формирования (штаты, земли и т. п.).

В связи с этим можно считать, что Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года в Москве, знаменует начало признания, конституирования в роли субъектов Российской Федерации не только республик, то есть национально-государственных формирований, но и краев, областей, то есть административно-территориальных формирований, а также и автономной области, автономных округов, являющихся национально-территориальными формированиями.

Таким образом, Россия вступила в стадию формирования новой конструкции федеративного устройства по составляющим его субъектам. Упрощать вероятные сложности на этом пути не следует. В ходе подготовки Федеративного договора и после его подписания велись и ведутся напряженные дискуссии о правах расширенного состава субъектов федерации: должны они быть одинаковыми, равными или различными. Органы власти, различные общественные движения многих краев, областей, автономных округов ратуют за равные права с республиками в отношении к федеральным органам власти и самоуправления на своих территориях. Но немало и сторонников дифференциации прав. В Федеративном договоре (он, как известно, состоит из

трех договоров между федеральным центром и тремя группами субъектов: а) республиками; б) краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом; в) Еврейской автономной областью и автономными округами) различия в предметах ведения и полномочиях между группами субъектов заложены. В сущности, эти различия касаются лишь некоторых полномочий. Но в целом в федерации правовой статус республик значительно выше, чем статус других ее субъектов. Эта «асимметрия» в значительной мере является данью традиции. И вряд ли следует на данном этапе упрекать авторов текстов Федеративного договора и тех, кто его подписывал, так как конституционно-договорная реконструкция Российской Федерации только начинается. Важным этапом этой реконструкции призвана стать подготовка текста новой Конституции Российской Федерации, по основным принципам которой, в соответствии с решением VII съезда народных депутатов, 11 апреля 1993 года должен состояться всенародный референдум.

Идеи Федеративного договора будут включены в состав этих принципов: такова воля съезда. Нет сомнений в том, что выработка текста документа об основном содержании новой Конституции Российской Федерации, его обсуждение активизируют общественный интерес к проблемам развития отечественного федерализма.

Было бы заблуждением считать, что продвижение по пути становления цивилизованного федерализма в России может быть обеспечено лишь включением в проект новой Конституции главной идеи Федеративного договора – разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации. Для подобной оценки ситуации в развитии федерализма государственного устройства нашего Отечества оснований более чем достаточно. Во-первых, остается не отрегулированным механизм участия субъектов

* Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. – М.: Известия, 1992. С. 83.

федерации в формировании и реализации политики федеральных органов власти, которые, как и до подписания Федеративного договора, так и после его подписания, фактически остаются неподконтрольными, независимыми от субъектов федерации, их органов власти.

Пункты 2 и 3 статьи I договора по данному принципиальному вопросу содержат лишь общие положения, например: «Органы власти республик в составе Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» и далее: «Республикам в составе Российской Федерации гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации»*

Нетрудно заметить, что изложенные пункты федеративного договора между республиками Российской Федерации и федеральным центром по преимуществу содержат политические намерения, а не нормы права, регулирующие отношения между субъектами федерации (аналогичные пункты имеются и в двух других договорах) по наиболее существенным вопросам внутренней и внешней политики, устройства и функционирования государства.

И это, вероятно, не случайно, так как в этом проявилось отсутствие достаточно четкой концепции цивилизованного федерализма. Разумеется, сам факт декларирования соучастия субъектов федерации в решении кардинальных федеральных проблем уже является крупным шагом на пути развития федерализма.

Во-вторых, еще больше неопределенностей содержит статья II федеративных договоров о вопросах совместного ведения федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Федерации. И эти неопределенности также связаны с отсутствием механизма регулирования совместных действий федеральных органов власти и субъектов федерации,

за исключением положений, содержащихся в пунктах 2 и 3 этой статьи, в которых указывается, что федеральные органы государственной власти по вопросам совместного ведения издают лишь Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти субъектов федерации осуществляют собственное правовое регулирование решения данных вопросов. Но где гарантия, что «Основы законодательства» фактически не оставят субъектам федерации лишь «территориальную привязку», не касающуюся существа решения соответствующих вопросов «совместного ведения»? Такой гарантии текст договора не дает. Но направление поиска таких гарантий имеется.

В новых условиях принципиальное значение имеют правовой профессионализм и воля субъектов федерации в диалоге с федеральным центром и между собой в определении форм и методов совместного законотворчества, в утверждении цивилизованного федерализма, оптимального сочетания общероссийских интересов и интересов субъектов федерации.

В-третьих, особого внимания заслуживает статья III Федеративного договора, согласно которой субъектам федерации делегируется вся полнота власти на своих территориях, за исключением тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов федерации. Внешне данная статья может предстать весьма демократичной, если не анализировать, что же осталось. А осталось явно мало, так как наиболее существенные для жизни народов и органов власти субъектов федерации предметы ведения и полномочия оказались «за кадром», отданы федеральному центру или находятся в зоне «совместного ведения».

Правда, статья IV, да и последующие дают шанс субъектам федерации по взаимному согласию получить от федерального центра некоторые его полномочия или передать ему часть своих

полномочий. При этом подчеркивается недопустимость односторонних действий и действий, которые противоречат Конституции Российской Федерации. Спорные вопросы между федеральным центром и субъектами федерации будут разрешаться Конституционным и иными судами Российской Федерации. Таким образом, Федеративный договор на уровне органов власти содержит конструкцию обновляемого федерализма государственного устройства России. Это в сущности лишь концепция, которой предстоит пройти сложный путь реального воплощения и проверки практикой.

Данный выше краткий анализ основного содержания Федеративного договора дает повод для сдержанной оценки его концептуальных идей. Эта сдержанность, видимо, прежде всего должна быть отнесена к преобладанию механической методологии подхода к разграничению предметов ведения, особенно полномочий между федеральным центром и субъектами федерации.

Эта методология привела к жесткому разграничению, а точнее к отстранению субъектов федерации от участия в решении главных общегосударственных вопросов.

Оговорки в пунктах 1 и 2 статьи I о том, что органы власти субъектов федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий и им гарантируется представительство в федеральных органах государственной власти Российской Федерации в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, отражают лишь признание отмеченной слабости концептуальных положений договора и выражают готовность искать пути ее преодоления.

Вероятно, более убедительной и перспективной для становления цивилизованного федерализма могла бы стать диалектическая методология, которая ориентирует на равную сопричастность и ответственность всех субъектов федерации за ее целостность, стратегию внутреннего развития и внешней политики. С другой стороны, феде-

рация в целом должна взять на себя ответственность за стабильность и развитие каждого субъекта федерации.

Таким образом, при диалектическом подходе к цивилизованному устройству федерации более приемлем не принцип «или федеральный центр, или субъекты федерации», а принцип «и федеральный центр, и субъекты федерации» для регулирования всех сфер общественной жизни. Разумеется, общие ответственность и права субъектов федерации и федерального центра не исключают, а предполагают вычленение приоритетов каждого из них в определенных функциях и сферах жизнедеятельности. Принцип приоритетов позволяет более гибко и мягко сочетать интересы и полномочия, не допуская полного отстранения субъектов от общефедеральных задач, а федерального центра от проблем развития субъектов федерации.

Далее, федерализм может стать цивилизованным, устойчивым и динамичным, если он опирается не только на договоренность властей субъектов федерации, но и на волеизъявление составляющих их народов, то есть стать потребностью и устремлением гражданского общества.

Исторической вехой на этом пути может стать конституционный общероссийский референдум, намеченный на 11 апреля 1993 года, в перечень вопросов которого, по решению VII съезда народных депутатов, должны войти и принципы государственного устройства Российской Федерации.

Но референдум может выполнить свою историческую миссию лишь в том случае, если все политические партии и общественные движения России, искренне заинтересованные в укреплении единства и могущества Российской Федерации, объединят свои усилия в укреплении в сознании каждого россиянина авторитета подлинно патристических и интернациональных ценностей, в их числе – цивилизованного федеративного устройства нашего государства.

Признаки для оптимистических надежд на то, что россияне поступят именно так, имеются. В этом убеждают сдвиги в программных заявлениях многих политических партий и общественных движений, в том числе левых, правых и центристских ориентаций.

Разумеется, это не означает, что окончательно изжила себя идея сепаратизма. Пожалуй, более того, эта идея в некоторых республиках и регионах обретает популярность. И не считаться с этим феноменом было бы большой ошибкой. Но в целом в этих двух тенденциях развития общественного мнения все большую роль играет реальный собственный опыт различных слоев и групп общества, народов, субъектов Российской Федерации, испытавших горькие уроки распада СССР, нарушения традиционных межрегиональных (межреспубликанских) производственных, а подчас и общечеловеческих связей. Правда, при этом из памяти многих россиян не исчезает и горькая судьба референдума 17 марта 1991 года о сохранении единства СССР, и этот факт может оказать негативное воздействие на отношение части (сейчас трудно определить, какой) россиян к референдуму в целом, так как они помнят, что политики все равно могут принять решение, которое не совпадает с результатами референдума. Однако этот опыт может стимулировать и рост политической активности людей, пробудить личную ответственность за судьбу Отечества.

Одним из свидетельств этого процесса является нарастание активности относительно молодого общественного движения «Сотрудничество народов во имя жизни (Сенежский форум)». Краткая предистория возникновения этого движения такова. 13 ноября 1991 года в подмосковном городе Солнечногорске собрались представители обществственности — народные депутаты Российской Федерации и республик в ее составе, Советов краев, областей и национальных автономий; социологи, политологи, юристы, философы, историки, этнологи; представители творческой интеллиген-

ции, общественных движений и партий.

Учитывая сложность современных национальных отношений в Российской Федерации и на всей бывшей территории СССР, растущую напряженность и угрозу расширения межнациональных конфликтов, необходимость активизации поиска путей достижения гражданского согласия и укрепления сотрудничества народов России и других стран СНГ, они заявили о создании общественного движения «Сотрудничество народов во имя жизни (Сенежский форум)». На учредительном собрании была принята Декларация движения. Главная задача Сенежского форума – создание общественных гарантий, крепкой социальной базы (за счет согласованных действий общественных и национальных движений) выполнения государственной программы национального возрождения народов, обновления Российской Федерации. Председателем движения избран профессор Р. Г. Абдулатипов, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации.

Движение осуществляет свою деятельность в трех основных направлениях: научном, национально-культурном и народной дипломатии.

На современном этапе «Сенежский форум» создает свои региональные отделения в республиках, краях, областях, автономных округах. Последняя общероссийская конференция форума, состоявшаяся 19-22 ноября 1992 года, была посвящена проблеме «Федеративный договор и межнациональная интеграция России». Основной доклад на тему «Федеративный договор и перспективы развития межнациональных отношений в Российской Федерации» был сделан Р. Г. Абдулатиповым. Краткое изложение этого выступления публикуется в настоящем номере нашего журнала.

На конференции интересные дискуссии прошли в шести секциях: «Государственно-правовые проблемы реализации Федеративного договора», «Демографические проблемы в регионах России», «Рынок и межнациональные отношения», «Культурно-национальная автономия: вопросы теории и практики», «От конфликта – к согласию», «Русский фактор» в межнациональных отношениях».

При всем многообразии обсужденных тем особый интерес участников конференции был связан с обоснованием идеи органического единства Федеративного договора и новой Конституции

Р. Г. АБДУЛАТИПОВ

**ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР
И РАЗВИТИЕ
МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

**(Из выступления на Сенежском форуме 19 ноября
1992 года)**

Я постараюсь высказать суждения о том, что беспокоит сегодняшних политиков, какую поддержку мы хотели бы получить от ученых, специалистов, с чем мы соприкасаемся в процессе практической реализации Федеративного договора и обеспечения межнациональной интеграции в Российской Федерации.

...Когда разрабатывался Федеративный договор, мы получили около 50-ти проектов различных групп ученых. Но, как ни странно, 95 процентов из них буквально копировали концепцию Союзного договора. Все словно замкнулись на этой концепции, на том, что сначала надо разрушить государство, а только потом начинать строить новую государственность. Мы тоже избрали такой путь, может быть несколько смягченный, но потом поняли, что Российская Федерация — это совершенно другое федеративное образование в сравнении с Советским Союзом. И если начнем формировать на основе договора российское государство, то будем не корректны по отношению к историческому прошлому. Более того, просто можем разрушить саму Российскую Федерацию. Мы избрали другой путь, исходя из понимания того, что российская государственность исторически существует, и в нынешней ситуации речь идет о цивилизованном федеративном развитии нашего государства. А для этого необходим поиск

АБДУЛАТИПОВ Рамазан Гаджимурадович, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, доктор философских наук, профессор.

четкого, но мягкого варианта разграничения полномочий по вертикали.

Но, к сожалению, наши оппоненты буквально до дня подписания и принятия Федеративного договора критиковали нас, исходя из своей концепции Союзного договора, обвиняя в том, что мы разваливаем Российскую Федерацию на десятки государств. А параллельно в проекте новой Конституции закладывали концепцию действительно реального развала Российской Федерации, когда едва ли не всем ее субъектам присваивалась государственность, каждая из них имела Конституцию и таким образом не только расчленялась Российская Федерация, а сама русская нация делилась на несколько десятков государственных образований. Столкновение этих двух концепций (Конституционной комиссии и разработчиков Федеративного договора) привело к тому, что фактически два года мы потеряли. Напомню, в конце 1990-го года был уже отработан Федеративный договор, согласован со всеми субъектами Российской Федерации, в том числе с Татарстаном и Чечней. Выступая на Президиуме Верховного Совета, я говорил Б. Н. Ельцину о том, что концепции Конституционной комиссии и разработчиков Федеративного договора двигаются навстречу друг другу, как два скорых поезда, и каждый уверен, что именно ему уступят дорогу. Вы, как Председатель Верховного Совета, должны обеспечить нормальную работу, чтобы и договор и Конституция состоялись. При этом мы стремились к договорной федерации. Мы всегда говорили — договор необходим, но при этом государство должно остаться конституционно-договорным. То есть договор становится составной частью самой Конституции. К сожалению, кому-то было выгодно представить общественному мнению Конституционную комиссию как прогрессивную структуру, а разработчиков Федеративного договора как консервативную структуру. Видимо, это объяснялось чисто субъективными причинами. Искусственное нагнетание страстей привело к

тому, что Федеративный договор, федеративные отношения стали жертвой политических амбиций. А ведь мы неоднократно подчеркивали, что нельзя быть в собственном Отечестве левее или правее Отечества, надо быть вместе с Отечеством. Есть много других вопросов, по которым мы можем спорить, но в данном случае надо не спорить, а бережно собирать это Отечество. Я ни в коем случае не хочу кого-то винить. Убежден, что наши оппоненты тоже думали о благе для России. Но просто разные были оценки тех процессов, которые тогда шли в Российской Федерации.

Если бы тогда можно было подписать Федеративный договор, я уверен, его подписали бы все...

Но потом «пошел другой процесс», вместе с М. С. Горбачевым, когда открыли дорогу для подписания Союзного договора республикам Российской Федерации. И вновь раздались крики, что вот Горбачев разваливает Российскую Федерацию, что ни в коем случае нельзя допускать автономные республики к подписанию договора.

Мы считали, что автономные республики являются субъектами и Союзной Федерации. На третьем съезде народных депутатов СССР нам удалось закрепить положение, что республики Российской Федерации подписывают Союзный договор самостоятельно или вместе с Российской Федерацией в составе общей делегации, «оставаясь при этом субъектами Российской Федерации». Это положение было принято. Верховным Советом было поручено срочно разработать Федеративный договор, подписать его и вынести на следующий съезд. Ни одно из этих поручений не было выполнено потому, что каждый из нас выполняет закон только в том случае, если он полностью совпадает с собственными убеждениями, оценками, взглядами. В ином случае считаем, что этот закон никому не нужен и выполнять его не надо. К сожалению, такая тенденция господствовала и в депутатском корпусе. Опять нам не дали подписать Федеративный договор.

По нашему мнению, если бы был подписан Союзный

договор до того, как мы подписали бы федеративный договор, то мы оказались бы в более худшем положении. Мы говорили, что надо подписать федеративный договор, определить свои отношения с Российской Федерацией, а уже потом пусть республики определяются в рамках общесоюзных полномочий с союзным центром. Ничего этого не было сделано. А затем выступлением ГКЧП фактически было поставлено под сомнение существование союзного государства, логика разрушения союзного центра фактически была завершена. 10 сентября я написал на имя президента и на имя председателя Верховного Совета записку о том, что сейчас самое удобное и необходимое время, чтобы подписать федеративный договор. Если мы в течение 10-ти дней не подпишем, то окажемся в политическом проигрыше. Если в политике не фиксируется тот или иной момент, то для того, чтобы такой момент наступил опять, потребуются уже десятилетия.

В условиях, когда все были перепуганы, начались разговоры о необходимости подписания какого-то соглашения. Я находился в Кисловодске, члены нашей группы оказались в других местах, и в это время срочно сформировали группу вместе с Конституционной комиссией и разработали проект **соглашения** по разграничению полномочий. Вы понимаете, это нелепо, что в конце XX века слово «договор» мы не допускали в сферу взаимоотношений с республиками и федеральными органами власти. В VIII-IX веках с дагестанскими ханами русские цари подписывали договоры, а в конце XX века наши унитаристы даже боятся этого слова. Мы, сторонники федеративного договора, в первых, выступили категорически против того, чтобы подписывать соглашение, и заявили, что если Верховный Совет не подпишет федеративный договор, то Совет Национальностей будет вынужден подписать этот договор самостоятельно, хотя я и понимал, что меня не обязательно поддержат в Совете Национальностей. Мне сказали на своем

«партийном собрании», что я политически неправ, разве можно с такими заявлениями выступать в нынешней ситуации... Через два дня мы поехали в Санкт-Петербург на совещание руководителей Советов, повезли свой вариант договора вместо того соглашения. Я собрал председателей Верховных Советов, ознакомил с договором и сказал: «Будем подписывать. Если Верховный Совет не будет подписывать, то сами соберемся и подпишем». В конце концов, я думаю, здравый смысл победил, отредактированный Федеративный договор в трех вариантах был подписан. Некоторые утверждают, что не надо было подписывать договор с краями и областями Российской Федерации. Но как не подписывать? Самой ущемленной в этом варианте оказалась бы русская нация, а формирование русской республики грозило бы развалом всей Российской Федерации. Показательно, что из республик некоторые называли нас шовинистами, а когда мы начали подписывать договор с республиками, то те же самые люди называли нас националистами. В этих условиях надо было найти более или менее приемлемый для всех вариант. Мы считали и считаем, что все субъекты Российской Федерации должны быть равноправными в экономических, социальных, культурных вопросах. В результате республики остались национально-государственными образованиями в составе Российской Федерации. Края и области — территориально-административными образованиями. Национальные округа и автономная область остались национально-территориальными образованиями.

Одновременно мы понимали, что разные республики невозможно «загнать» в один договор с одними и теми же полномочиями. Вот почему мы допускали, что по основным направлениям, сохраняющим федерацию, договор подписывают все, а по другим вопросам возможно подписание взаимных соглашений. В том числе с правительством и другими органами. То есть вариант этого договора должен быть гибким. К сожалению, многие

ученые и специалисты до сих пор не могут оценить значения Федеративного договора для сохранения государства. Например, мои земляки из Дагестана — ученые, считающие себя демократами, — прислали мне огромную телеграмму, осуждающую подписание Федеративного договора, хотя никто из них в то время не успел даже прочитать его.

Подписание Федеративного договора — момент достижения национального согласия. Я далек от того, чтобы впадать в эйфорию по поводу подписания Федеративного договора. Важно понять, что он не начинает, а заканчивает формирование федеративного государства. Если успокоиться тем, что мы подписали Федеративный договор, то мы размоем все его содержание и не дадим нормально развиваться самой федерации. Такая опасность сегодня есть: не выполняются законы ни сверху, ни снизу. Общество наше традиционно формировалось на основе указов, личных пристрастий. Это было и при царском самодержавии, и при советской власти. И в этом смысле правового сознания как сознания, работающего и регулирующего общественные нормы, у нас не существует.

С другой стороны, нет законов, которые обеспечивали бы функционирование и реализацию самого Федеративного договора. С общенациональными законами все более или менее понятно. А вот сфера совместных полномочий, в которые вошли наиболее спорные вопросы, наиболее сложные переплетения сегодняшней нашей жизни, оказалась фактически неподкреплённой никакими законами. По расчетам специалистов, сегодня, чтобы работал Федеративный договор, потребуется более 100 законодательных актов. В сфере межнациональных отношений законов почти не было, кроме статей о наказаниях за оскорбление национального достоинства, которые в абсолютном большинстве своем не работали. Как создать новые механизмы, если юристы не знают специфику национальных отношений? А если человек не знает проблем национальных отношений, как он может

регулировать правовые вопросы в этой сфере? Даже от Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ мы получаем весьма примитивные заключения и рекомендации по реализации Федеративного договора. А депутаты — это же люди, не совсем подготовленные к законодательной деятельности. Это порождает, порой, некомпетентность при принятии юридических решений.

Следующий момент, который фактически парализует Федеративный договор, — это отсутствие традиций по разграничению полномочий как таковых. Сегодня за основу мы взяли американскую модель разграничения полномочий между ветвями власти. Но американская модель вырабатывалась столетиями, а наша модель развивалась опять-таки исходя из четких указов и постановлений. Мы разграничили эти полномочия, и люди часто не знают, что в такой ситуации делать.

Проведя разграничение, которое действительно необходимо сегодня, не только в верхних эшелонах власти, но и сверху донизу, до сельского совета, мы фактически раскололи наше общество на сторонников одной и второй ветвей власти. Судебная власть в этой ситуации фактически бездействует.

Отсутствие механизма разграничения полномочий, отсутствие норм взаимодействия приводит к тому, что борьба между различными ветвями власти фактически означает уничтожение государственной власти как таковой. В условиях тяжелой экономической ситуации в регионах и республиках главы администраций и председатели Советов борются между собой за власть.

Может ли в этих условиях нормально функционировать Федеративный договор? Самая главная проблема в условиях экономического кризиса — это вакуум власти, который образовался на разных уровнях. И различные группы подключились к распределению властей между собой. Порой они формируются как группы

национальные, хотя никакого отношения к нации в целом не имеют. Это различные кланы, которые исторически были внутри этих наций, различные роды, тейпы и т. д., и которые воевали друг с другом на разных этапах. В этом правовом пространстве, когда из него выпала КПСС, когда выпал КГБ, когда выпали еще какие-то органы и осталась пустота, началась настоящая драка за заполнение этого пространства. Она идет на якобы межнациональном уровне, потому что в защиту своих корыстных интересов создаются национальные гвардии, вооруженные отряды, национальные движения, которые начинали формироваться как движения за возрождение культуры, традиций, языка и т. д., затем стали защищать интересы мафиозных структур. Если вчера еще можно было в республике снять какого-то обворовавшегося министра, то сегодня это практически невозможно. Потому что он готов вывести на площадь свои кланово-мафиозные группы. Самое страшное, что эта борьба разворачивается сегодня и в экономической сфере.

Что значит сегодня оказаться у власти в республиках, на уровне районов, городов? Это означает взять в руки процесс приватизации, распределение. Таким образом обеспечить себя и своих родственников на ближайшую и дальнюю перспективу движимым и недвижимым имуществом.

Я убежден, что во многих наших республиках приватизация давным давно закончена, это в Москве думают до сих пор, что вопрос не решен. Хотя и в Москве, я думаю, по основным параметрам приватизация закончена. Если мы для Госкомнаца не можем 2 года получить помещение в столице Российской Федерации, а десятки самых разных коммерческих структур размещаются в прекрасных зданиях, офисах, то это красноречиво говорит о состоянии нашей государственности.

Вот мы очень спокойно говорим о том, что скоро будет 10 миллионов безработных. Чем это грозит нашей многонациональной Федерации, где буквально вплетены друг в друга разные национальности? Это означает, что каждый будет чувствовать свою ущемленность, считать, что он безработный, потому что является представителем той или иной национальности. Страшно представить, к чему приведет этот процесс. Однако данные проблемы сегодня социально и эко-

Н. В. БИРЮКОВ

**ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР:
ЗНАЧЕНИЕ И ПУТИ
РЕАЛИЗАЦИИ**

С подписанием Федеративного договора в Российской Федерации, в республиках, в их взаимоотношениях с центром возникла новая ситуация, требующая анализа, осмысления. Прежде всего Федеративный договор положил начало новому этапу развития единого, неделимого, целостного российского федеративного государства. Создаются предпосылки для преодоления противоречий между центром и республиками, центром и регионами, что послужит укреплению исторически сложившегося государственного единства народов России.

Федеративный договор закрепляет принципы возрождения и развития государственности республик, осуществления ими права на защиту своей собственности, государственно-территориальной целостности и интересов своих народов.

Добровольное распределение полномочий между федеральными и республиканскими органами власти по формуле 2+1 (исключительные права федеральных органов власти и полномочий республик, плюс их совместные полномочия) способствует развитию государственности и проводимой республиками политики на правовой основе. Предметы ведения и полномочий федеральных органов государственной власти определены в договоре конкретно.

Предложение оставить за федеральными органами государственной власти «и другие полномочия, закрепленные за Российской Федерацией Конституцией,» не прошло.

Полномочия республик в Федеративном договоре вообще не перечисляются. Они самостоятельно будут осуществлять все полномочия, не отнесенные

БИРЮКОВ Николай Васильевич, Председатель Верховного Совета Мордовской ССР.

к ведению федерации и к совместному ведению.

Хотелось бы подчеркнуть, что разграничение предметов ведения и полномочий согласно договору проведено между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти **суверенных республик** в составе Российской Федерации, а в преамбуле договора излагается тезис **о праве народов на самоопределение в составе российского государства**. Споры между федерацией и республиками будут решаться Конституционным судом РФ. Гарантом стабильности договора является положение о том, что вносить в него изменения в одностороннем порядке нельзя.

Таким образом, в соответствии с Федеративным договором республики в составе Российской Федерации, в том числе и Мордовская ССР, получили право осуществления на своей территории всей полноты государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти, кроме тех полномочий, которые отнесены к ведению федеральных органов государственной власти РФ. Круг вопросов, переданных в ведение республик, достаточно широк. В частности, республика в настоящее время может осуществлять собственное правовое регулирование, разработку законодательства в области природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, а также дополнять и конкретизировать с учетом местных особенностей административное, административно-процессуальное, трудовое, жилищное законодательства, некоторые другие отрасли права.

На своей территории Мордовская ССР обладает всей полнотой исполнительной власти. Это касается управления и распоряжения республиканской собственностью, поиска решений социально-экономических проблем путем создания конкурирующих предприятий по производству товаров народного потребления, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции. Правительство МССР имеет право заключать экономические соглашения как с правительством

России, так и с правительствами других республик РФ, выступать в качестве самостоятельного субъекта международных и внешнеэкономических связей, если это не противоречит Федеративному договору. К сожалению, во всех этих процессах многие республики опередили МССР.

Однако, на наш взгляд, процессы развития государственности и проведения самостоятельной социально-экономической политики в немалой степени тормозятся отсутствием конкретных мер со стороны федеральных органов законодательной и исполнительной властей по выполнению Федеративного договора. Не приводятся в соответствие с ним принятые ранее акты Российской Федерации, противоречащие договору. Более того, Верховным Советом и президентом РФ принят ряд законов и нормативных актов, не соответствующих договору и ущемляющих права республик. Так, Закон Российской Федерации от 5 июня 1992 года «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» лишает республики возможности самостоятельно определять порядок и сроки проведения приватизации государственных и муниципальных предприятий, являющихся собственностью республик. Важнейший вопрос о разграничении собственности также решается очень медленно. И здесь права республик оказались существенно ограничены законодательством Российской Федерации. Возникновение права собственности на объекты, не включенные в Приложения I-III к Постановлению Верховного Совета России от 27 декабря 1991 года, наступает не с момента утверждения перечня таких объектов Верховным Советом республики, а после согласования его с правительством России, с предварительной проработкой спорных моментов в российских министерствах. Последнее обстоятельство приводит к затягиванию сроков решения данного вопроса. В большинстве случаев министерства, не желая выпускать из рук рычаги административного

воздействия, отвечают отказом в передаче объектов в собственность республик. Принятые нормативные акты не отразили даже такого положения, что российские министерства должны давать мотивированные отказы, основанные на заключениях экспертной комиссии, созданной на патристических началах.

Мы считаем, что отказ министерств в передаче объектов в собственность республик не должен служить основанием для обсуждения этого вопроса в правительстве России, и возникновение права собственности республик на объекты должно наступать с момента вынесения решения об этом Верховными Советами республик.

Несоблюдение принятых законов, нарушение правовых положений, которые являются спорными, происходит из-за отсутствия какой-либо процедуры согласования спорных вопросов по действующим законам, принятым до подписания Федеративного договора. По порядку согласительной процедуры при решении спорных вопросов должен быть принят специальный закон. В нем необходимо предусмотреть, что в случае разногласий по вопросам, относящимся к совместному ведению, законопроект принимается, если с ним согласились не менее двух третей от общего числа республик, входящих в Российскую Федерацию. Принятый закон должен иметь обязательную юридическую силу для всех республик в составе Российской Федерации.

Кроме того, республикам необходимо иметь все полномочия собственника. Первый, пусть и небольшой опыт, подтверждает, что республики должны быть наделены компетенцией в области гражданского регулирования. Гражданское законодательство из ведения федеральных органов государственной власти необходимо передать в совместное ведение федеральных органов государственной власти и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Таким образом, подписанный Федеративный договор должен быть подкреплён рядом нормативных актов, обеспечивающих реальную полноту власти

республик.

К сожалению, целый ряд положений ныне действующей Конституции РФ по сути дела противоречит Федеративному договору или имеет неоднозначное толкование. Нет четкой позиции в Конституции Российской Федерации, в Федеративном договоре в отношении суверенитета республик, входящих в состав федерации. Хотя в названии договора и в вводной его части употребляется понятие «суверенитет республики, входящей в состав Российской Федерации», но далее ни в статье III Федеративного договора, ни в статье 78 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации, суверенными эти республики не признаются.

При принятии Закона Российской Федерации «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» законодателями не в полной мере были учтены положения статьи VII Федеративного договора, запрещающие внесение изменений в разграничение предметов ведения, установленных договором, в одностороннем порядке, и статьи VIII договора, устанавливающей порядок введения Федеративного договора как самостоятельного раздела в Конституцию Российской Федерации. В соответствии с указанной статьей изменения и дополнения в этот раздел Конституции могут вноситься с согласия республик в составе Российской Федерации. Однако внесение в Конституцию РФ изменений и дополнений, установленных Федеративным договором, осуществлялось не путем введения самостоятельного раздела в Конституцию (как это предусматривалось договором), а в виде переработанных положений Федеративного договора, которые внесены в раздел III Конституции «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Российской Федерации». При введении этих положений в Конституцию Российской Федерации формулировки текста Федеративного договора в ряде статей изменены. Так, из пункта 3 статьи

III договора изъято первое предложение, которым устанавливается собственность на природные ресурсы в республиках, входящих в состав Российской Федерации. Без предварительного согласования с республиками, входящими в состав РФ, были переработаны и внесены в Конституцию Российской Федерации положения пункта 1 статьи III договора. В Федеративном договоре не содержится перечня вопросов, отнесенных к исключительному ведению республик в составе Российской Федерации.

В связи с этим неясным остается вопрос: в каких пределах республика в составе Российской Федерации обладает всей полнотой государственной власти, в частности, судебной? В соответствии со статьей I договора судоустройство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, а оно представляет основу судебной власти. Следовательно, как можно говорить о полноте государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на территории республики, когда ее полномочия в этих вопросах урезаны.

Затрудняет реализацию Федеративного договора и то, что задерживается работа по принятию Основ законодательства РФ по вопросам совместного ведения республик и федеральных органов. До сих пор не обеспечено представительство республик в федеральных органах власти. Этот перечень можно было бы продолжить. Однако главная проблема связана с разработкой механизма реализации положений Федеративного договора. В настоящее время процесс разграничения компетенций между федеральным центром и республиками принял характер заключения договоров. На наш взгляд, для четкой реализации Федеративного договора необходимо принять закон или ряд законов, в рамках которых сама Российская Федерация выступала бы в качестве гаранта его соблюдения.

Мы внимательно изучаем и вероятно поддержим предложение президиума Верховного Совета

республики Саха (Якутии) о разработке и внесении в порядке законодательной инициативы в Верховный Совет РФ законопроектов РФ о республике в составе Российской Федерации и о механизме реализации Федеративного договора. Заслуживает внимания инициатива по созданию межреспубликанского координационно-экспертного совета для согласования усилий республик по выполнению положений Федеративного договора.

Практика показывает, что необходимо создать постоянно действующую экспертную группу при Верховном Совете и правительстве МССР для анализа соответствия положениям Федеративного договора законодательных и нормативных актов РФ и Мордовской ССР.

Перечисленные проблемы требуют глубокого изучения. Но и откладывать их решение нельзя. В своей деятельности Верховный Совет МССР большое внимание уделяет расширению и углублению государственно-правового строительства в республике. С этой целью активно разрабатывается проект Конституции МССР, подготовлены поправки к проекту новой Конституции РФ, на сессии Верховного Совета будет образован Конституционный суд, обсуждается концепция новых подходов к развитию экономики, экологии, демографии, национальной культуры, языков, т. е. всех тех вопросов, которые связаны с новым статусом государственности республики в составе Российской Федерации.

Федеративный договор служит инструментом, с помощью которого возможно регулирование как вопросов федеративных отношений, так и одновременно национальных вопросов, национальных проблем развития народов Российской Федерации.

В Федеративном договоре в статье 2 зафиксировано, что решение вопросов воспитания, образования, науки, культуры находится в совместном ведении федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

В Верховном Совете РФ разрабатывается государственная программа национального возрождения народов Российской Федерации. Большие надежды мы возлагаем на то, что в данной программе будет разработан механизм взаимоотношений республик с этнической диаспорой. Этот вопрос особенно актуален для нашей республики. Мордовский народ, численность которого по переписи 1989 года составила 1 млн. 152 тыс. человек, является самым крупным из народов финно-угорской языковой семьи и одним из крупных народов в Среднем Поволжье. Однако около 820 тысяч лиц мордовской национальности проживает за пределами своего государственного образования, в разных областях, краях и республиках России. На территории же своего государственного образования проживает 313 тысяч мокшан и эрзян. Такое положение ускоряет ассимилятивные процессы, особенно за пределами республики.

Безусловно, главным в вопросах национально-культурного развития является язык. Его состояние и функционирование определяют атмосферу национально-культурного развития любого народа. Важную роль в процессе возрождения национальных языков призван сыграть Закон о языках в МССР. У нас начала складываться определенная система подготовки национальных педагогических кадров. В университете открыт факультет национальной культуры. Сегодня здесь обучаются как выпускники школ республики, так и представители диаспоры. В Саранске становятся регулярными курсы для учителей мордовских языков. Причем, приезжают учителя из различных регионов России. Однако решение многих вопросов, касающихся мордовской диаспоры, выходит за пределы компетенции Верховного Совета республики.

В связи с усилением интереса к родному языку в ареалах компактного проживания мордвы за пределами республики считали бы целесообразным по линии Министерства образования Российской Федерации обсудить вопрос об открытии отделения мордовских (эрзянского и мокшанского) языков в педагогических училищах Оренбургской, Ульяновской, Самарской и Пензенской областей. По нашему мнению, назрела необходимость создания работающего механизма по обеспечению учебниками национальных школ мордовской диаспоры.

О НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

ОТ РЕДАКЦИИ. Принятие новой Конституции Республики Татарстан — явление значительное и неординарное. В силу ряда причин российская общественность недостаточно информирована о том, что предшествовало изменению государственно-правового статуса республики, в чем особенности ее новой Конституции, что отличает сегодняшнюю общественно-политическую ситуацию в республике. По просьбе редакции на страницах журнала выступает вице-президент Республики Татарстан доктор юридических наук профессор Василий Николаевич ЛИХАЧЕВ.

Предлагаемый материал, надеемся, поможет формированию у российской общественности объективной оценки ситуации в Республике Татарстан.

День 6 ноября 1992 года стал поистине историческим для нашей республики. В этот день, объявленный затем праздничным, была принята новая Конституция Республики Татарстан, открывающая широкие возможности ее государственного развития в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете республики и итогами народного голосования (референдума) 21 марта 1992 года. Это первый в истории бывшей автономной республики документ, принятый без давления «сверху», по чьей-либо указке.

Более двух лет шла работа Конституционной комиссии Республики Татарстан над проектом нового документа, в ходе которой scrupulously учитывались данные науки и практики конституционного строительства зарубежных государств, замечания и предложения граждан рес-

публики, поступившие в результате народного обсуждения проекта Конституции. Проект обсуждался в местных Советах народных депутатов, постоянных комиссиях Верховного Совета и трижды — в мае, сентябре и октябре—ноябре 1992 года — на сессиях Верховного Совета.

Конституционная комиссия с учетом предложений и замечаний внесла в опубликованный проект всего около 300 уточнений и дополнений в 127 из 175 статей.

В структурном плане Конституция Республики Татарстан состоит из преамбулы, 7 разделов и 15 глав, включающих 167 статей.

Сравнивая структуры Конституции Республики Татарстан 1978 и 1992 годов, необходимо отметить, что в последние годы в действующую Конституцию уже вносились поправки принципиального характера, отражающие преобразования в обществе и государстве. Так, новую редакцию получили преамбула, многие статьи глав общественно-политической системы, административно-территориального деления, избирательной системы, охраны законности и правопорядка, а также разделов о плане и бюджете, государственных символах республики. Конституционное закрепление нашли такие институты, как Президент, Комитет конституционного надзора, председатели и президиумы Советов. Все эти новшества в той или иной редакции вошли в текст Конституции. Поэтому, естественно, структура ее во многом отражает уже сложившиеся реальности.

Новая Конституция характеризует Республику Татарстан как суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики, которому принадлежит власть, от которого исходят суверенитет и полномочия государства. Впервые конституционно сформулированы принципы правового государства, в соответствии с которым осуществляется деятельность государственных органов. Это — верховенство законов, их

неуклонное соблюдение, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Независимость и равновесие трех ветвей власти должны гарантировать демократичность и плюрализм общественно-политической системы, обеспечить сбалансированность интересов различных политических сил и социальных слоев населения. Конституция закрепляет взаимную ответственность гражданина и государства при приоритете прав человека, провозглашает государственными языками Республики Татарстан равноправные русский и татарский языки, закрепляет многопартийную систему, не допуская создания и деятельности партий, организаций и движений, стремящихся к насильственному изменению конституционного строя и целостности Республики Татарстан, разжиганию социальной, расовой, национальной и религиозной розни, запрещает им использование в этих целях средств массовой информации. Основой деятельности государства провозглашен принцип социальной справедливости. Предусмотрено создание условий для обеспечения достойного уровня жизни всех слоев населения, социально-экономического и культурного прогресса общества, экологической безопасности и рационального землепользования.

Основой экономики Республики Татарстан должны стать социальное рыночное хозяйство, свобода хозяйственной деятельности. Хозяйственная деятельность в Татарстане основывается на частной, государственной, коммунальной собственности, собственности общественных объединений, наряду с которыми допускается и собственность иных государств, международных организаций, иностранных юридических и физических лиц и т. д. Собственность неприкосновенна. Она не должна использоваться во вред государственным и общественным интересам, правам, свободе и достоинству человека, а принудительное отчуждение имущества допускается лишь в особых случаях, предусмотренных законом.

В ходе рассмотрения Конституции много споров было вокруг вопроса о частной собственности, в особенности частной собственности на землю. Практически для всех современных государств этот вопрос представляет особую значимость. Не является исключением и Республика Татарстан. Опыт этих же государств показывает, что решение указанного вопроса нельзя пускать на самотек. Он должен обязательно регулироваться законодательством. Земля не должна выводиться из оборота, быть предметом спекуляций. Наша Конституция дала ответ и на этот вопрос.

Собственниками земли, как отметил в своем выступлении на сессии 6 ноября Президент Республики Татарстан М. Ш. Шаймиев, должны быть люди, которые на ней работают и способны прокормить не только себя, но и республику.

Более развернуто и полно на основе международных правовых актов регламентируются в Конституции отношения между личностью и государством, права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Очень не просто шло и рассмотрение статьи 23 проекта Конституции о гражданстве. Ведь гражданство – важнейший атрибут государственности, определяющий права и обязанности людей, их имущественные отношения, исполнение обязанностей перед республикой, формы защиты личности и т. д. В результате она принята в следующей редакции:

«Республика Татарстан имеет свое гражданство. Основания, порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Татарстан определяются Законом о гражданстве Республики Татарстан.

Граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации – России.

Граждане Республики Татарстан могут иметь гражданство иных государств, условия осуществления которого определяются договорами и соглашениями Республики Татарстан с другими государствами. Граждане Республики Татарстан могут сохранить двойное гражданство или

отказаться от него.

Каждое лицо имеет право выбора гражданства и право изменять его. Лишение гражданства или права на изменение гражданства запрещается.» В этой статье воплощены самые современные и прогрессивные нормы международного права о гражданстве.

В Конституцию включено важное положение о том, что «Общепризнанные принципы и нормы международного права имеют приоритет над законами Республики Татарстан». Именно так обстоит дело с действием международно-правовых норм на территории многих европейских и других зарубежных стран.

Впервые в Конституции закрепляются предусмотренные Всеобщей декларацией прав человека и соответствующими международными актами право на забастовку, право на свободу передвижения по стране, право покидать территорию республики и возвращаться обратно, право на здоровую окружающую природную среду и т. д. Впервые специально оговариваются права оппозиционного меньшинства в представительных органах власти. Речь идет о Советах народных депутатов различных уровней. Гарантии таких прав должны быть раскрыты в законе. Не без влияния событий последнего времени вводится норма о том, что политические партии, профессиональные союзы, массовые движения и другие общественные объединения могут быть распущены только на основе судебного решения, если их деятельность противоречит Конституции.

В отличие от прежней Конституции предусматривается возможность замены воинской службы выполнением альтернативных обязанностей в порядке, определяемом законом.

Содержание прав, свобод и обязанностей, воспроизводимых из действующей Конституции, также претерпевает определенные изменения применительно к новым политическим, экономическим и социальным реалиям.

Особое значение имеет третий раздел

Конституции, посвященный государственному устройству Республики Татарстан, в котором закрепляется и расшифровывается положение Татарстана как суверенного государства. Республика самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус, подчеркивается, что ее законы обладают верховенством на всей ее территории, которая объявляется неприкосновенной.

Особенно жаркая дискуссия на сессии развернулась вокруг статьи 61 (в проекте 66), определяющей характер взаимоотношений Татарстана с Российской Федерацией – Россией. Как известно, эти отношения для нас имеют особое, приоритетное значение. Их состояние и перспективы развития неоднократно обсуждались на разных уровнях, в том числе и в Верховном Совете, по ним выносились соответствующие политические решения. Для реализации наших правомерных и естественных устремлений к повышению своего государственно-правового статуса, реформированию отношений с Российской Федерацией в цивилизованной форме с августа 1991 года идут официальные переговоры с делегацией России, и сегодня можно говорить, что по многим позициям мы пришли к общему знаменателю. Откровенно говоря, у нас, как отметил, выступая на сессии, Президент Республики Татарстан М. Ш. Шаймиев, была уверенность, что до принятия Конституции сумеем подписать договор. Но, к сожалению, этого не случилось. В российских органах власти идет острая политическая борьба, и находятся силы, которых не устраивают отдельные его положения. Но мы глубоко убеждены в том, что договор, несмотря на сложности, будет подписан. Это отвечает коренным интересам наших народов.

В заключительный день сессии на рассмотрение Верховного Совета были предложены 3 варианта статьи 66. После жарких дебатов требуемым квалифицированным большинством голосов народных депутатов была принята формулировка, согласно которой «Республика Татарстан – суверенное

государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Данная формулировка исходит из принципов самоопределения народов, их равноправия, территориальной целостности, сохранения с Россией всесторонних связей.

Что касается употребленных в ней понятий, то здесь можно отметить следующее.

Субъект международного права – это участник международных отношений, осуществляющий свои права и обязанности в рамках и на основе международного права. Характерными признаками субъекта международного права являются юридическая способность самостоятельно участвовать в международных отношениях, а также непосредственно вступать во взаимоотношения с другими субъектами международного права. Иначе говоря, субъекты международного права должны обладать взаимной независимостью, неподчиненностью друг другу в международном общении. Основными субъектами международного права являются государства.

Ассоциация государств – это их объединение, союз, заключаемый для достижения общих политических, экономических, социальных целей, оформляемый соответствующим межгосударственным договором.

В соответствии с суверенным статусом Татарстана конституционно закрепляются предметы ведения и полномочия республики в полном государственно-правовом объеме.

Самый крупный раздел Конституции – «Организация государственной власти в Республике Татарстан». Конституция сохраняет единую систему Советов народных депутатов как представительных органов государственной власти. На их сессиях решаются основные вопросы соответственно республиканского и местного значения. Эти вопросы могут выноситься также на республиканский и местные референдумы.

В районных, городских (городов республиканского подчинения) и районных в городах Советах народных депутатов предусматривается образование президиумов Советов, а на смену исполкомам приходят местные администрации.

Нормы о избирательной системе в основном воспринимают положения и принципы, закрепленные в действующей Конституции. Вместе с тем вводится новшество, суть которого состоит в том, что гражданин Республики Татарстан не может быть одновременно депутатом более чем двух представительных органов государственной власти. Народный депутат Республики Татарстан не может быть депутатом другого Совета.

Существенным нововведением является норма Конституции, которая гласит, что заместители глав местной администрации и руководители структурных подразделений администраций не могут быть депутатами соответствующих местных Советов.

Конституционно устанавливается, что в избирательные бюллетени может быть включено любое число кандидатов, из Конституции исключается институт наказов избирателей.

Верховный Совет Республики Татарстан, исходя из принципов разделения властей, определяется как высший, постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти Республики Татарстан, состоящий из 250 депутатов, избираемых по избирательным округам.

Новая Конституция вводит новую государственную структуру — Законодательное собрание Верховного Совета, формируемое самим Верховным Советом в составе 125 депутатов и представляющее собой постоянно действующий законодательный и контрольный орган Верховного Совета. Его компетенция, порядок организации и деятельность наряду с Конституцией, будут определяться соответствующим конституционным законом.

Вместе с тем сохраняется и Президиум Верховного Совета, обеспечивающий организацию

его работы.

С повышением статуса республики расширяется круг конституционных полномочий Верховного Совета (например, установление налогов и иных доходов, поступающих на образование бюджета республики, назначение прокурора республики и т. д.), наполняются новым содержанием прежние его полномочия. Но главной функцией Верховного Совета остается его законодательная деятельность.

Конституция закрепляет введенное в апреле 1991 года положение ранее действующей Конституции о том, что избираемый всенародно Президент является главой государства — Республики Татарстан и возглавляет систему органов государственного управления. Президент призван выступать гарантом прав и свобод личности в Республике, а также международных договоров Татарстана. Поскольку институт президента в республике был введен недавно, Конституция, за некоторыми исключениями, воспроизводит соответствующие положения ранее действующей Конституции, а также дополняет их новыми, как например, помилование граждан, осужденных судами Республики Татарстан, назначение по согласованию с соответствующими местными Советами и освобождение от должности глав администраций районов и городов республиканского подчинения, представление Верховному Совету на утверждение кандидатуры на пост Председателя Национального банка республики, Прокурора Республики, председателя Следственного комитета, половины персонального состава Конституционного суда Республики Татарстан. Именно так окончательно сформулированы теперь эти вопросы в новой Конституции.

Практически без каких-либо изменений приняты статьи Конституции о Кабинете министров (Правительстве Республики Татарстан), который является исполнительно-распорядительным органом государственной власти и подчиняется Президенту, ответственный перед ним и Верховным Советом

Республики. Правительство формируется Президентом по согласованию с Верховным Советом, а его премьер-министр утверждается Верховным Советом Республики. Кабинет Министров правомочен решать все вопросы государственного управления, поскольку, согласно новой Конституции, они не входят в компетенцию Президента.

Новым шагом на пути к правовому государству, реализации принципа разделения властей является учреждение в Конституции взамен ныне существующего Комитета конституционного надзора нового органа, олицетворяющего судебную власть — Конституционного суда. Судьи Конституционного суда избираются Верховным Советом и представляются ему Президентом и Председателем Верховного Совета Республики в равном количестве. Председатель Конституционного суда и его заместитель утверждаются Верховным Советом по предложению судей Конституционного суда. Конституционные судьи несменяемы, независимы и неприкосновенны. Свою главную задачу — защиту конституционного строя — суд решает путем рассмотрения дел о конституционности: международных договоров Республики, законов Республики и нормативных постановлений Верховного Совета, нормативных актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан.

Конституционный суд рассматривает также споры о компетенции между высшими государственными органами Республики, а также между органами власти районов и городов республиканского подчинения. В настоящее время Закон о Конституционном суде Татарстана принят.

В Конституции усиливаются гарантии прав граждан в судебном процессе, гарантии самой судебной власти. Так, устанавливается, что в Республике Татарстан не могут быть образованы суды, наделенные особыми полномочиями.

На конституционном уровне предусматривается юридическая ответственность за неисполнение вступивших в законную силу актов судебных органов, вмешательство в деятельность судей,

проявление неуважения к суду.

По делам о преступлениях, за совершение которых законом предусмотрена смертная казнь, вопрос о виновности подсудимого может решаться расширенной коллегией народных заседателей (судом присяжных). Для осуществления предварительного следствия предусматривается создание Следственного комитета Республики Татарстан.

Среди государственных символов Татарстана наряду с государственным флагом и гербом Конституция впервые называет Государственный гимн. Все государственные символы республики утверждаются Верховным Советом.

Таково краткое политико-правовое обозрение Основного Закона Республики Татарстан. Мы уверены, что новая Конституция станет важной вехой как в формировании правового демократического государства — Республики Татарстан, так и в обеспечении в ней политической и экономической стабильности, ибо она вселяет в людей уверенность, дает ясные и четкие ответы на ключевые вопросы жизни.

Новая Конституция вызывает живой интерес у населения, как проживающих в нашей республике, так и за ее пределами, в том числе в дальнем зарубежье.

Больше всего их интересует развитие взаимоотношений Республики Татарстан с Российской Федерацией — Россией, перспективы Татарстана для полной реализации своей международной правосубъектности.

Обеспокоенность этих граждан, да и федеральных органов России, можно сказать, не имеет серьезных оснований. Новая Конституция определяет нашу республику как суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения. Понятие — государство, ассоциированное с Российской Федерацией, свидетельствует прежде всего о единстве, союзе с ней. Оно будет проявляться на принципиально новой основе. Для этого имеются множество конкретных путей. Это — сохранение единства территории: республика не собирается устанавливать особый государственный режим границ; порядок

А. М. ТУЛЕЕВ

**ПУТЬ К РЕФОРМАМ
ЛЕЖИТ ЧЕРЕЗ РЕГИОНЫ**

В последнее время получила распространение точка зрения, что подписание Федеративного договора весной 1992 года ознаменовало осуществление государственно-правовой реформы в России.

Безусловно, подписание этого документа явилось важным событием в реализации положения о существенном расширении прав республик, краев и областей, входящих в федерацию, сформулированного еще в Декларации о государственном суверенитете России. Однако Федеративный договор запоздал по меньшей мере на год. Усиление дезинтеграционных процессов в бывшем СССР, провал путча и, наконец, развал Союза резко усилили стремление краев и областей к превращению их в полноправных субъектов Российской Федерации. Многие из них стали реально осознавать, что не федеральное правительство олицетворяет Россию, а, наоборот, республики, края и области определяют ее потенциал.

Сложившаяся практика концентрации и централизации власти в руках федеральных органов власти и управления являлась мощнейшим тормозом демократических преобразований в политической и экономической жизни России. Прав был один из отцов американского федерализма Томас Джефферсон, когда говорил, что стремление обобщить весь контроль и власть в одних руках ломает свободу и права человека.

Когда же федеральные органы власти концентрируют власть в своих руках, лишая таковой регионы, весьма проблематично вести речь о каких-либо демократических преобразованиях в

ТУЛЕЕВ Аман-Гельды Молдагазыевич, народный депутат Российской Федерации, председатель Кемеровского областного Совета народных депутатов.

любых сферах жизни.

Оказавшись во главе руководства мощнейшим регионом России, который одновременно перегружен сложнейшими политическими, экономическими и социальными проблемами, я прекрасно понимал, что из Москвы эти проблемы не решить и, что возможны два сценария событий.

Первый. Наделение местных органов власти необходимыми полномочиями и реальными рычагами регулирования социально-экономических процессов. В этом случае можно было рассчитывать на укрепление экономического потенциала области и смягчение взрывоопасных социальных конфликтов. Именно эти цели преследовала разработка механизма регионального хозрасчета и длительная работа по предоставлению Кемеровской области статуса свободной экономической зоны.

Реальная децентрализация власти и управления, делегирование полномочий из центра в регионы, прежде всего в экономических вопросах, позволили бы, на мой взгляд, укрепить целостность России, устранили бы многие причины, порождающие центробежные тенденции.

Однако федеральные органы власти предпочли второй возможный сценарий, суть которого, если кратко, состоит в том, что реформы (политические, экономические, социальные) необходимо проводить централизованно. Чтобы все шагали в ногу.

Для этого в экономике необходимо было централизовать собственность и диктовать сверху механизм ее использования. Сконцентрировать бюджетные ресурсы в федеральном бюджете, разработав соответствующую налоговую систему.

В политике это означало появление глав администраций, назначаемых президентом, и его представителей в регионах, которые должны информировать президента о тех, кто шагает не в ногу. В результате избранной правительством стратегии отношения к регионам, реальное противоречие между разумной децентрализацией функций государственной власти и стремлением

к обособлению регионов стало принимать сепаратистские формы, угрожающие целостности России.

В меморандуме правительства России Международному валютному фонду, первом документе, в котором был сформулирован стратегический курс политики команды Е. Т. Гайдара, регионам, региональным аспектам реформы практически не нашлось места.

Ситуацию в значительной степени усугубило то, что избранная федеральным правительством модель реформирования экономики резко усилила спад производства, ухудшила финансовое положение большинства предприятий, раскрутила маховик инфляции. Результатом стало существенное падение жизненного уровня 80–85 процентов россиян при одновременном усилении расслоения населения по уровню доходов, волнообразное нарастание скрытой и явной безработицы. Следствием стал и резкий всплеск преступности.

В итоге на местные органы власти и управления усилилось давление со стороны тех, кому требовалась помощь и поддержка. Однако поскольку финансовые ресурсы централизовались федеральным правительством, а поступления в местные бюджеты в силу ухудшения финансового положения предприятий и снижения реальных доходов населения отставали от роста расходов, регионы оказались неспособны существенно влиять на социально-экономическую ситуацию. Они остались один на один с нуждами своего населения, своих предприятий.

Ответная реакция выразилась в скрытом сопротивлении реформам по-гайдаровски местных органов власти. В тех же регионах, которые располагают мощным сырьевым и производственным потенциалом, стали усиливаться тенденции финансового (одноканальная налоговая система) и территориального (например, идея Сибирской республики) обособления в рамках России. Например, на съезде сибирских Советов в Красноярске весной 1992 года ряд депутатов предлагали отделиться

от России, некоторые предлагали как промежуточную меру ввести одноканальную систему расчетов с Россией. Тогда здравый смысл возобладал: эти предложения поддержки не получили.

Крайности всегда опасны. Так и в данном случае, в равной мере и жесткая централизация, и неограниченная самостоятельность регионов — это путь в никуда. Выход из кризиса взаимоотношений между федеральными и местными властями лежит через определение меры их полномочий и ответственности. То есть необходимо определение перечня (количества) тех экономико-правовых рычагов, которые позволят реально (качественно) влиять на ситуацию в регионе.

Одним из первых шагов на пути разрешения этого противоречия явилось появление в Федеративном договоре понятия «совместного ведения».

Сегодня очевидно, что результативность любых действий, предпринимаемых федеральным правительством, в конечном итоге зависит от их реализации в регионе. Если местные органы власти «отсесть» от формирования механизмов проведения реформы, весьма велика вероятность их затухания в регионах. И наоборот.

Поэтому, на мой взгляд, движение к целостности России в ходе осуществления реформ, лежит через многообразие форм и методов их проведения с учетом территориальной структуры народного хозяйства и занятости населения регионов.

Регионы России различаются между собой географически, по климатическим условиям, по национальному составу населения. Поэтому то, что приемлемо для одного региона, не подходит для другого. На месте виднее, как с пользой для дела осуществлять реформы, наличие же необходимых полномочий позволит творчески подходить к реализации коренных целей реформы.

Основой экономической самостоятельности региона, базисом, от которого зависит его благополучие или упадок, являются:

- полномочия по управлению государственной собственностью на территории региона и проведению ее приватизации;
- права на природные ресурсы;
- налоговые и бюджетные полномочия.

Разграничение полномочий между федеральными и местными властями должно затрагивать прежде всего отношения собственности.

Важным шагом в этом направлении стала муниципализация собственности. Местные органы власти получили в собственность объекты, обеспечивающие их нормальную жизнедеятельность. Но муниципализация собственности не привела к улучшению обслуживания местного населения и пополнения соответствующих бюджетов. Скорее, наоборот. На мой взгляд, эта ситуация объясняется двумя обстоятельствами. Во-первых, стремление федерального правительства обеспечить финансовую стабилизацию, в том числе минимизировать бюджетный дефицит, породило стремление «сбросить» бывшую государственную собственность муниципалитетам без создания необходимых для этого условий. Поспешность проведения муниципализации привела к ухудшению состояния объектов этой собственности и, соответственно, к уменьшению поступления доходов и увеличению расходов по их содержанию из местных бюджетов. Будучи ограниченными в увеличении расходов, местные власти вынуждены компенсировать рост затрат ростом цен на товары и услуги и сокращением социальной помощи. Вызывая тем самым недовольство местного населения. То есть, волна недовольства практически не затрагивает федеральное правительство и «накрывает» местные органы власти. А это не может не усиливать стремление регионов к обособлению.

Во-вторых, процедура управления муниципальной и областной собственностью определяется федеральными органами власти. Более того, законодательство Российской Федерации жестко регламентирует порядок, сроки и способы приватизации областной и муниципальной соб-

ственности. Это означает, что важнейшие полномочия местных органов по распоряжению и управлению собственностью оказываются юридической фикцией. К тому же, ни о каком учете социально-экономических особенностей области речи в данном случае идти не может.

В этой связи нельзя не остановиться на противоречии темпов и целей приватизации, поскольку это непосредственно затрагивает интересы регионов.

Если исходить из стремления федерального правительства побыстрее разделаться с государственной собственностью, исходя из ложного тезиса об априорной ее неэффективности, то действия правительства по отношению к регионам в процессе приватизации легко объяснимы. Если же исходить из того, что приватизация преследует цели, прежде всего, роста эффективности предприятий негосударственных форм собственности, то в этом случае правительство просто обязано предоставить широкие полномочия регионам в проведении приватизации. Ведь любому местному руководителю понятно, что благополучие его «вотчины» зависит от процветания производителей в регионе. Поэтому в целях обеспечения благосостояния своих граждан ряд предприятий, обеспечивающих выполнение местными органами власти их прямых функций, останется в государственной (областной) собственности.

Часть предприятий будет коммерциализирована, чтобы уменьшить расходы их местных бюджетов. Приватизация же другой части предприятий будет преследовать цели роста их доходности, привлечения инвестиций и обеспечения оптимальной занятости населения на данной территории. В этом случае дивиденды на государственный пакет акций и налоги, получаемые с доходных предприятий, позволят финансировать развитие государственных предприятий.

Таким образом, распоряжение и управление областной и муниципальной собственностью должно

регламентироваться местными органами власти. То есть правила игры на своей территории должны определять они сами. Федеральные же органы власти должны принимать лишь основы законодательства по вопросам управления государственной собственностью и приватизации.

Еще более сложным является вопрос об объектах федеральной собственности, расположенных на территории области. Для таких регионов, как Кузбасс, где очень велика доля крупных предприятий базовых отраслей народного хозяйства, это одна из острейших проблем.

Те полномочия, которыми на сегодняшний день располагают местные органы власти по отношению к объектам федеральной собственности, явно недостаточны. Местные органы власти, владея определенной долей уставного капитала этих предприятий через соответствующие фонды имущества, должны участвовать в управлении и решении важнейших вопросов их жизнедеятельности. Именно из этого мы исходим при обсуждении в правительстве механизмов приватизации в угольной промышленности. Вся Россия знает, что состояние экологии в Кузбассе катастрофическое. Это же страшное дело — вода и воздух отравлены, продолжительность жизни в Кузбассе даже меньше, чем в ряде регионов Сибири, смертность превысила рождаемость. Очевидно, что надо восстанавливать то, что еще не потеряно безвозвратно. В этих целях группой наших ученых была разработана система дифференцированных платежей за загрязнение окружающей среды. Она учитывала все местные особенности — объем выбросов, возможности предприятий, их месторасположение и т. п. Размеры платежей не были разорительными для предприятий и в то же время были хорошим стимулом для бережного отношения к природе. Эта система начала нормально работать. Мы вздохнули. Однако федеральное правительство устанавливает единые для всей России платежи. Всех уравнили. И получилось, что для богатых предприятий эти платежи смехотворно малы, а

для бедных — разорительны. В результате — в бюджет области почти ничего не поступает.

Длительное время федеральное правительство исходило из того, что на этапе кризисного развития целесообразно иметь высокую долю концентрации финансовых ресурсов в республиканском бюджете. Столкнувшись с резким неприятием данной позиции со стороны субъектов федерации, республиканские органы власти провозгласили, что они поворачиваются лицом к регионам. Последние правительственные программы декларируют необходимость расширения прав субъектов в федерации, местных органов власти в проведении финансово-бюджетной политики. Демонстрацией этих намерений должно стать, согласно бюджетному посланию президента России на 1993 год, увеличение доли местных бюджетов в консолидированном бюджете России. Действительно, с 42,5 до 43,2 процента и с 30,0 до 32,8 процента соответственно увеличивается доходная и расходная части местных бюджетов. Однако, в принципе механизм финансово-бюджетной политики не меняется, поэтому данные шаги большой роли не играют.

Необходимо в корне изменить систему формирования бюджетов. Не государство должно финансировать республики, края и области, а, наоборот, низовые структуры должны финансировать центральное правительство и его нужды в том объеме, сколь это необходимо для обороны, государственного управления, выполнения совместных, социальных и некоторых других программ. То есть, речь идет о децентрализации финансово-бюджетного процесса, а не отдельных, часто неэффективных мерах, создающих видимость расширения прав регионов.

В этой связи следует провести четкое разграничение доходных источников между федеральными, областными и местными бюджетами. Федеральные налоги должны иметь пониженную (по сравнению с действующей) ставку и поступать только в федеральный бюджет. Таким же образом должна быть построена система областных и местных бюджетов. Целесообразно централизованно ограничить максимальную процентную ставку, уплачиваемую каждым налогоплательщиком. В этом случае у местных органов власти будут рычаги регулирования различных сторон и сфер

Д. В. ДОЛЕНКО

**ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО
РОССИИ:**

ПРОБЛЕМЫ

И АЛЬТЕРНАТИВЫ

Процесс дезинтеграции государства, начавшийся внутри СССР, как и следовало ожидать, не остановился с его распадом, а продолжается и на территории России.

Подписание Федеративного договора внесло определенную стабилизацию в государственное устройство Российской Федерации, но отнюдь не разрешило всех заложенных в нем противоречий. Как известно, Россия как федерация представляла, да и сейчас представляет собой нечто совершенно уникальное в мировой практике федерализма. Во-первых, в отличие от всех классических федераций федеративное устройство России охватывало лишь часть ее территории, тогда как на другой ее части существовало простое административно-территориальное устройство. Субъектами федерации являлась лишь часть, притом меньшая, территориальных единиц страны. Причем численность населения, проживающего в административно-территориальных единицах, — краях и областях — в несколько раз превышала численность населения субъектов федерации. Во-вторых, все созданные ранее федерации построены по территориальному принципу, являясь по существу определенной государственной формой сочетания централизации и децентрализации управления территориями. Наша же федерация по своему основному предназначению являлась формой разрешения национального вопроса.

Поэтому в основу и РСФСР и СССР был положен национально-территориальный принцип,

ДОЛЕНКО Дмитрий Владимирович, заведующий кафедрой политологии Мордовского университета, кандидат философских наук, доцент.

определивший состав субъектов федерации: ими стали лишь национально-государственные образования, которыми в составе РСФСР были автономные республики. Характер связи между федерацией и ее субъектами определялся принципом автономии, что по-своему тоже было уникальным, ибо автономия не является признаком федерации. Автономия как форма самоуправления предоставляется государством какой-то своей части на основе закона этого государства и этим же государством может быть ликвидирована. Сегодня автономия широко используется такими унитарными государствами, как Италия и Испания. Федеративное же отношение определяется не односторонним, а двусторонним актом — договором или конституцией, и статус субъекта федерации не может быть ликвидирован в одностороннем порядке — сверху. В Российской же Федерации двусторонним актом-договором были установлены федеративные отношения лишь с Башкирией, все остальные получили автономии сверху, на основе российских актов, что было затем закреплено в Конституции. Довольно противоречивым было положение в государственном устройстве России административных автономий — автономных областей и округов. Сама их автономия выражалась главным образом в использовании родного языка, привлечении коренного населения в государственные органы. Более того, сами они входили в состав краев и областей, и таким образом их органы власти находились в подчинении краевых и областных органов. Но в то же время автономные области и округа имели фиксированное представительство в высших органах власти обеих федераций, СССР и РСФСР — в составе Советов Национальностей Верховных Советов.

Разумеется, вся эта сложная государственная конструкция до определенного момента не имела реального значения, ибо в нашем государстве высшей властью обладали не государственные, а партийные органы, не Советы, а обкомы и райкомы,

и, следовательно, территориальное устройство в решающей мере определялось не национально-государственным устройством, а структурой партийных органов. А что касается последней, то общеизвестно, что еще VIII съезд РКП(б) отверг федеративный принцип в партийном строительстве, и при существовавшей структуре партии Мордовский обком КПСС, например, имел ничуть не больше самостоятельности, чем Горьковский или Пензенский. Другими словами, Россия, будучи федерацией де-юре, де-факто была государством унитарным и гораздо более централизованным, чем Российская Империя. Именно скелет партийной структуры позволял держать на себе семь десятилетий рыхлое тело федерации, сохранять ее устойчивость и стабильность. Но потенциальная опасность для целостности и СССР и РСФСР была заложена при самом их создании. Во-первых, в многонациональном государстве, построенном на принципе национальной государственности, далеко не все народы получили свою национальную государственность и таким образом оказались поделенными на государственные и негосударственные. Разумеется, коль скоро государство строилось по национальному принципу, у «негосударственных народов» по мере формирования национальных элит могло появляться и в определенных условиях появилось стремление к созданию своей национальной государственности. Во-вторых, провозглашение федерации и национального самоопределения на словах и жестко централизованная, унитарная структура на деле, проведение политики стирания национальных различий, так называемое сближение наций, на деле означавшее последовательную ликвидацию их национальной самобытности, неизбежно рождали тенденцию к национально-государственному обособлению, рождали местный национализм. До определенного момента эти процессы шли подспудно и не проявлялись на поверхности, но как только механизмы тоталитарной власти начали терять свою силу в результате реформ второй половины 80-

х годов, как только начал разрушаться опорный каркас государственности в лице партийной структуры, начался процесс дезинтеграции союзного государства. А философско-политическим обоснованием было право наций на самоопределение, на свою национальную государственность. Разумеется, процесс этот был инициирован национальными политическими элитами и контрэлитами, одни из которых стремились на волне национализма сохранить власть, превратившись из партийных секретарей в президентов, а другие — прийти к власти, но легитимность ему придавали те самые принципы, на которых было построено государство. Процесс дезинтеграции государства был в значительной мере ускорен принятием Россией Декларации о суверенитете, провозгласившей верховенство Конституции и законов РСФСР на ее территории и их приоритет по отношению к союзным.

Приоритет российской государственности по отношению к союзной по своему глубинному смыслу был абсурдом, ибо Союз ССР был создан как продолжение РСФСР, он был той в значительной мере декоративной формой, в которой пришедшая в 1917 году к власти политическая сила стремилась сохранить бывшее российское государство. Потребность в принятии подобной Декларации диктовалась стремлением политической команды, пришедшей к власти в России, к полновластию, к суверенитету от союзной власти. Но будучи продиктована интересами политической борьбы, Декларация, а вслед за ней и прямой призыв «брать столько суверенитета, сколько сумеете проглотить», сыграли свою роль в дезинтеграции России, стимулировали процесс провозглашения суверенитетов и «независимостей» российских автономий.

В этих условиях перед политическим руководством России и всеми политическими силами, заинтересованными в сохранении целостности российского государства, встала задача такого реформирования федеративного устройства,

которое позволило бы остановить дезинтеграционные процессы, обеспечить стабильность самого государства.

Решение этой задачи теоретически можно было представить двумя путями. Путь первый — это преобразование России в договорную федерацию, где республики сами путем договора определяют, какие полномочия они передадут федерации и при каких условиях они будут иметь право выхода. Другими словами, речь могла идти о преобразовании Российской Федерации в федерацию или, точнее, конфедерацию договорного типа. И хотя выглядел этот путь вполне демократично и разумно (получив свободу, никто не захочет отделяться), в современных условиях накала национальных эмоций, «разгона» идеи национального самоопределения нет никаких гарантий, что процесс национального самоопределения пойдет в рамках России, а не взорвет ее.

Помимо всего прочего такой вариант был бы абсурдом: Россия, предоставившая когда-то государственность отдельным народам, многие из которых никогда ее не имели, теперь создавалась бы заново этими самыми национальными республиками.

Второй вариант преобразования государственного устройства России базировался на идее отказа от национально-государственного принципа, возвращения к территориальному ее делению.

Многочисленные высказывания на этот счет политиков и программные установки политических партий вполне соответствовали подходу, сформулированному одним из идеологов евразийства Н. Алексеевым еще в 1927 году: «...нормой русской политики должно быть следующее положение: полная культурная автономия народов России, но не разложение их на самостоятельные политические единства, враждебные друг другу и питающие дух национального партикуляризма и сепаратизма. Отсюда следует, что рациональная политика советского государства должна

стремиться к постепенному преобразованию своего федерализма из национального в областной. Принципом федерации должна быть не национальность, но реальное географическое и экономическое целое в виде области или края».¹

Интересно сравнить эти мысли 1927 года с политическими декларациями 1992 года. Вот фрагменты из политических документов либерально-демократической партии: «...для преодоления перманентного кризиса нужно покончить с искусственным делением по национально-территориальному признаку и восстановить старые принципы: губерния является основной единицей административного деления страны, право наций на самоопределение реализуется в сфере культуры, права индивида являются приоритетными в сравнении с правами нации».²

Теоретически вышеназванный подход представляется безупречным, однако в конкретных исторических условиях России начала 90-х годов, с бурным всплеском национального самосознания и национализма, повальным увлечением идеями национально-государственного возрождения наций и народностей, осуществление его было нереально, ибо могло лишь обострить национально-государственные отношения и ускорить процесс дезинтеграции.

Между этими двумя крайними подходами к реформированию Российской Федерации возможны и компромиссные варианты. Одним из таких вариантов, например, является идея «единой, но делимой» России, выдвинутая накануне упразднения СССР Ю. Афанасьевым. Россия при осуществлении этого принципа должна была остаться «единым государством с очень высокой самоуправляемостью на всех уровнях его элементов — от сельских Советов и муниципалитетов до республик в составе Российской Федерации (вплоть до самостоятельных земельных парламентов и различных налоговых систем)», «Автономии, — подчеркивал Ю. Афанасьев, — должны получить подтверждение своих прав на новую, еще не имевшую прецедентов

самостоятельность».³

Какой же путь реформирования Российской Федерации избран в Федеративном договоре? С одной стороны, совершенно очевиден компромиссный характер федеративного договора, отражение в нем требований различных политических сил, различных подходов.

Федеративный договор в определенной мере удовлетворил требования сторонников договорной федерации: из федерации автономных республик, созданных законодательными актами федеральной власти и затем в одностороннем порядке провозгласивших свои суверенитеты, она превратилась в договорно-конституционную федерацию, где статус субъектов федерации установлен не правовыми актами федерации, а договором, то есть двусторонним актом, и закреплён конституционно. Другими словами, статус субъектов федерации уже не может быть изменен в одностороннем порядке.

С другой стороны (и в этом отразились требования сторонников единой и неделимой России), федеративный договор является не договором о создании федеративного государства, а договором о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации (что отражено и в подзаголовках всех трех федеративных договоров).⁴

Таким образом, поскольку субъекты федерации не создавали ее, они не могут ее и упразднить, как это было сделано по отношению к СССР со стороны России, Украины и Белоруссии. Не предусмотрено федеративным договором и право выхода республик и других частей из состава федерации.

Наконец, заключение договора между суверенными республиками означало признание их суверенитета Россией, что отвечало требованиям политических элит этих национально-государственных образований. Но, с другой стороны, установление договорных отношений между федеральными органами власти и органами власти краев, областей, ав-

тономной области и автономных округов расширило состав субъектов федерации: теперь ими стали не только национально-государственные, но и национально-территориальные и территориальные образования. Таким образом, принцип федерализма, то есть принцип договорных, союзнических отношений между государством и его территориальными единицами, стал универсальным принципом. Сделан шаг к выравниванию юридического статуса национально-государственных образований и территориальных – областей и краев. Другими словами, сделан шаг на пути от национально-территориальной к смешанной федерации, где субъектами являются как национально-территориальные, так и территориальные единицы. Это, несомненно, в какой-то степени отражает требования политических сил, представляющих население, преимущественно русское, краев и областей. По-видимому, федеративный договор заложил основы качественно новой формы Российской Федерации – смешанной, формы, единственно возможной в современных условиях. Это новое качество федерации должно быть более полно и последовательно отражено в новой российской конституции.

Видимо, договор в определенной степени стабилизировал ситуацию, но очевидно, что будущее Российской Федерации во многом будет зависеть не только от характера отношений федерации и ее субъектов, но и от состояния самих этих субъектов. И здесь очень многое зависит от того, какой путь изберут российские республики в построении своей государственности, от того, на что будет сделан акцент в конституциях: на национальную или демократическую государственность, на права человека или на права титульной нации. Именно от этого во многом будет зависеть этнополитическая ситуация и в самих республиках и в федерации в целом.

Опыт СССР показывает, что если упор делается на национальный характер государственности, на приоритет «коренной», титульной нации, это стимулирует стремление «некоренного» населения той или иной республики к собственному национальному самоопределению, начинаются межнациональные конфликты, применяется насилие. Примеров более чем достаточно. Это особенно важно иметь в виду в российских республиках,

**В. П. КУРАМИН ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
РОССИЙСКОГО СЕВЕРА**

Проблемы Севера, в том числе демографические, следует рассматривать, прежде всего, в контексте специфики этого региона, его значения для народного хозяйства Российской Федерации, той роли, которую он играет в жизни планеты.

В настоящее время на этой огромной территории проживает около 11 миллионов человек. Наряду с другими национальностями ее населяют 26 малочисленных народов Севера, насчитывающих 182 тысячи человек.

Располагая огромным по объему и уникальным по качеству природным, в первую очередь минерально-сырьевым потенциалом, Север имеет исключительно важное значение для экономики России. Ему принадлежит ведущая роль в обеспечении страны топливно-энергетическими ресурсами, многими видами продукции горнорудной, лесной и рыбной промышленности. Следует подчеркнуть, что, располагая 7-мью процентами трудовых ресурсов и 15-тью процентами основных фондов, Север производит почти пятую часть национального дохода России. Его вклад в общий экспорт государства составил в 1991 году 53 процента.

Вместе с тем Крайний Север и его Арктическая зона являются практически последним на земном шаре резервом дикой природы. Здесь сконцентрированы заповедные территории России, а лесные массивы Сибири и Дальнего Востока, приполярная тундра являются важнейшими регуляторами жизни всей биосферы. Таким образом, во многих отношениях Север выступает как ис-

КУРАМИН Владимир Петрович, председатель Комитета Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера.

ключительно важный регион России. В то же время доминировавшая в прошлом социально-экономическая политика его освоения породила ряд серьезных проблем. Речь идет об узкосырьевой направленности экономики, о более низком, по сравнению со среднереспубликанским, уровне развития социальной сферы, деградации экологической системы, ухудшении условий для ведения традиционных отраслей хозяйствования.

Например, обеспеченность населения Севера жильем, объектами социально-бытового назначения, удельное потребление электроэнергии на коммунально-бытовые нужды намного ниже, чем в целом по России. Если в Российской Федерации на одного жителя приходится 11 кв. м. жилой площади, то в Амурской области — 6,8; Читинской — 6,1; Бурятии — 4,5 кв. м. В улучшении жилищных условий сегодня нуждается более трети семей северян. Около 60 процентов школ на Севере вынуждены вести занятия во вторую и третью смены, тогда как в среднем по России — 32 процента. Примерно такая же картина вырисовывается и по другим объектам социальной сферы.

Особую тревогу вызывает экологическая обстановка, в первую очередь в районах концентрированного освоения природных ресурсов Севера. Так, только 17 процентов производственных сточных вод Норильского горно-металлургического комбината проходят очистку, остальная часть в количестве более сорока миллионов куб. метров ежегодно сбрасывается в водоемы, имеющие рыбохозяйственное значение. От воздействия его вредных выбросов уже погибло более 400 тысяч гектаров леса.

Наиболее тяжелые последствия индустриального освоения Севера испытывает коренное население. Так, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах уничтожено 28 промысловых рек, 11 миллионов гектаров оленьих пастбищ, на 15 тысяч тонн сократился вылов ценных пород рыб. В некоторых районах среда обитания ма-

малочисленных народов находится в катастрофическом состоянии.

Сложившаяся практика освоения Севера сформировала весьма специфичный состав его населения. До начала XX века здесь проживало не более нескольких сотен тысяч человек в основном коренных национальностей. Современное же население, насчитывающее, как отмечалось, почти одиннадцать миллионов человек, на 90 процентов состоит из переселенцев разных поколений. Например, выходцы из других регионов страны составляют в Мурманской и Тюменской областях две трети, в Магаданской области — три четверти всех живущих.

Преобладают среди жителей Севера мужчины, молодежь, новоселы. Например, доля лиц старше 60-ти лет составляет здесь 8-10 процентов, а в Магаданской области — около 4-х процентов. Доля лиц, проживших в регионе менее 5-ти лет, — в 1,5-2 раза выше, чем в центральных областях России. Трудно найти в нашем государстве и более многонациональный регион, чем Север.

Многие миллионы людей, попав в суровую природно-климатическую среду со своеобразными биохимическими ресурсами, к которым они генетически не приспособлены, вынуждены радикально менять привычный образ жизни. В первую очередь это проявляется в балансе питания, в условиях труда и отдыха. Сложность адаптации ухудшает физическое и психологическое самочувствие приезжих.

В свою очередь, вторжение новых форм хозяйствования и разнообразных в этническом отношении культур приезжего населения, непродуманная политика в отношении малочисленных народов Севера навязали этим народам несвойственные им способы социализации. Природные ресурсы, составляющие основу их жизнедеятельности, оказались подорванными; нарушилась традиционная структура питания — белки и жиры животного происхождения замещались углеводами, в результате чего изменился и обмен веществ.

Структура населения, большая часть которого — выходцы из регионов с совершенно другим климатом, неадаптированные, особенно в первом поколении, к условиям Севера; неадекватность баланса питания, нехватка животных белков и «живых» витаминов; изрядно нарушенная хрупкая экология Севера; несоответствие системы органов здравоохранения структуре населения; невозможность компенсации потерь здоровья, возникающих в борьбе с тяжелым климатом и условиями труда, являются, на наш взгляд, главными факторами, влияющими на структуру заболеваемости и смертности северян. За редким исключением во всех районах компактного проживания малочисленных народов Севера в среднем в 1,5–2 раза выше заболеваемость активным туберкулезом, кишечными инфекциями, вирусным гепатитом. Во многих районах аналогична ситуация с алкоголизмом, хотя данные сильно занижены: он редко попадает в качестве диагноза в больничный лист.

В наибольшей мере страдают от тягот жизни в районах Севера дети. Если в России за последние 10 лет число детей, родившихся больными, увеличилось в 1,9 раза, то на Севере — минимум в 2–2,3 раза.

Замечу, что многие статистические данные по заболеваемости на Севере занижены, так как для значительной части населения услуги здравоохранения малодоступны из-за сосредоточенности медицины в местах компактного проживания.

Очевидно, что в такой ситуации наиболее адекватными показателями здоровья населения Севера становятся смертность и ожидаемая продолжительность жизни.

Как известно, положение России по этому показателю соответствует уровню развивающихся стран. Север в этом отношении еще более неблагополучен. Продолжительность жизни здесь в среднем на 1–2 года ниже, чем по России в целом. У малочисленных же народов мужчины живут

около 50 (исключение составляют только якуты и коми), а женщины около 60 лет.

Столь же безрадостная картина с младенческой смертностью. Если в среднем по России в возрасте до 1 года детей умирает 17-18 из каждой 1000, то на Севере – 19-20, у малочисленных народов – 30-40.

Должен сказать, что задача снижения смертности северян носит, по нашему мнению, ключевой характер в плане воспроизводства населения. Дело в том, что практически во всех северных районах – за исключением Камчатской, Мурманской и Магаданской областей – уровень рождаемости значительно выше, чем в среднем по России. И это могло бы создать предпосылки для достаточно высокого и стабильного прироста населения. Причем, даже без его притока извне, что составляет на Севере специфическую и сложную проблему.

Значительное преобладание приезжего населения, психологически связанного с местами выезда, где остаются родственные, имущественные и другие связи, предопределяет его высокую миграционную активность. Во многом она стимулируется и непродуманными условиями привлечения людей на Север, отсутствием там нормальных условий для жизни. Неслучайно еще в 80-е годы число прибывших и уехавших составляло 2 миллиона человек ежегодно. А это – четвертая часть общероссийского миграционного оборота. Но в те годы миграционное сальдо все же было в пользу Севера, и его население возрастало за счет приезжих. Только за первую половину 80-х годов миграционный прирост составил около 400 тысяч человек.

Миграционный прирост населения стал отрицательным. В 1989 году было лишь 5 территорий, терявших население, а в 1991 году их стало 15. За два года отрицательная величина миграционного сальдо возросла в 15 раз. В результате объем оттока населения с Севера в 1991 году составил 177 тысяч человек и на 30

тысяч превысил суммарный миграционный поток за предыдущие 5 лет. Наибольшие потери несет население Магаданской, Мурманской, Тюменской областей и республики Саха.

Наконец, начался прогрессирующий отток с Севера молодых высококвалифицированных кадров. По сообщению, например, руководства Чукотского автономного округа, в прошлом году отсюда уехали 48 врачей и примерно 300 учителей. И это в условиях острого дефицита медицинских и педагогических кадров!

Причины ухудшения миграционной ситуации на Севере различны. С нашей точки зрения, главная из них состоит в том, что во многом общие для Российской Федерации процессы становления рыночных отношений вызвали на Севере особенно напряженную социально-экономическую ситуацию.

Изменилась картина с доходами населения: если прежде они заметно превышали среднероссийские, то в последнее время различия во многом сгладились. Если в 1985 году зарплата северян превышала среднероссийский уровень в 2,1-2,2 раза, то уже в 1990 году этот разрыв снизился до 1,8-1,9 раз. Сегодня он еще меньше. К тому же инфляция практически свела на нет сбережения населения, накопленные за годы работы на Севере.

Ухудшилось снабжение северян продуктами питания и товарами народного потребления. Да и цены здесь растут быстрее. Если в 1991 году розничный товарооборот в сопоставимых ценах сократился в среднем по России в сравнении с 1990 годом на 7 процентов, то на Севере – вдвое больше.

Потеря преимуществ, отсутствие надежд на улучшение ситуации, которые теплятся лишь у 15 процентов опрошенных, появление коммерческих структур спекулятивного толка с доходамикратно более высокими, чем у людей, посвятивших свою жизнь освоению сурового края, вызывают среди населения «чемоданные настроения». Социологическое исследование показало наличие у 50-ти процентов приезжего населения установки на вы-

езд.

Немаловажно и то, что происходящий на Севере спад производства и снижение занятости стимулируют здесь повышенную миграционную активность. Если в центральных районах России потерявшие работу ищут ее по месту жительства, то северные безработные предпочитают делать это в других районах. По данным упоминавшегося опроса, в случае потери работы 20 процентов из числа некоренных жителей уедут искать ее за пределы региона. Для коренного населения этот показатель равен всего двум процентам.

И еще одно обстоятельство, связанное с распадом Советского Союза. Это драматическое событие коснулось судеб сотен тысяч северян – выходцев из всех союзных республик. Укрепляя могущество Отчизны, одни из них состарились на Севере, другие потеряли здоровье, третьи сделали блестящую карьеру. Но вот держава рухнула, и перед северянами всех национальностей встал вопрос: как жить дальше в условиях распада связей между некогда братскими республиками? Опрос, проведенный в Ненецком и Ямало-Ненецком округах, показал, что четвертая часть всех желающих покинуть Север собирается выехать в новые государства ближнего зарубежья.

Таким образом, социально-экономические трудности перехода к рынку, развал Советского Союза обострили демографические проблемы российского Севера. Сегодня очевидна необходимость разработки и проведения в жизнь комплекса мер по сохранению в регионе необходимых для него и для России производств и по социальной защите населения. В противном случае созданный с огромными издержками трудовой потенциал Севера будет разрушен.

Принципиальные подходы к решению этих неотложных проблем региона содержатся в докладе «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» шестому съезду народных депутатов Российской Федерации. Суть их состоит в том, что проведение

экономических реформ на Севере требует более жесткого, чем в других районах, регулирования, основанного на принципе государственного протекционизма.

С целью создания системы социальной защиты для населения региона подготовлен и находится на рассмотрении Верховного Совета Российской Федерации проект Закона «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Он предусматривает решение вопросов регулирования трудовых и жилищных отношений, оплаты труда и времени отдыха, установления льгот для отдельных категорий населения, гарантий и компенсаций, материального обеспечения, транспортных расходов, социального страхования и пенсионного обеспечения.

Принято постановление правительства Российской Федерации о возмещении предприятиям, учреждениям и организациям, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, затрат на выплаты по районным коэффициентам и процентным надбавкам.

Наряду с этими мерами, мы считаем необходимым обеспечить проживающему в регионе населению льготный проезд на всех видах пассажирского транспорта, ввести контрактную систему оформления трудовых отношений, расширить использование вахтового метода работы в районах Севера.

Реализация указанных мер будет способствовать снижению социальной напряженности, закреплению на Севере высококвалифицированных кадров.

Одновременно требуется снизить перенаселенность Севера, создать условия для выезда в другие районы избыточного населения, в основном из числа почти миллиона пенсионеров. Это позволит снизить нагрузку на социальную инфраструктуру, улучшить обеспечение населения продовольствием и товарами народного потребления, сгладить остроту проблемы занятости.

Базой для решения вопросов перенаселенности стал Указ Президента Российской Федерации «О мерах по ускорению строительства на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Подготовлена и одновременно реализуется соответствующая государственная программа, в которой содержится реальный механизм отселения северян в центральные и южные районы России. Разработана методика обеспечения рабочими местами граждан, прибывающих в новые районы проживания. Создаются государственные и коммерческие предприятия по строительству жилья и социальной инфраструктуры.

Вместе с тем пока не решены вопросы, связанные с гражданством, пенсионным обеспечением и другие для лиц, выезжающих в государства СНГ. Важно ускорить заключение двусторонних соглашений по этим проблемам.

Особого внимания требуют к себе специфические интересы и права малочисленных народов Севера.

Указом Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» предусмотрено определить территории традиционного природопользования, передать бесплатно родовым общинам и семьям малочисленных народов Севера оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья, предоставить им преимущественное право заключения договоров и получения лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов. Наряду с этим оказана помощь 234-м родовым общинам и национальным предприятиям для развития традиционных отраслей хозяйства и создания предприятий по переработке и реализации продукции.

В этой связи необходимо ускорить разработку правил использования земель и других природных ресурсов на территориях традиционного природопользования, а также принятие законов о правовом статусе национального района,

национального сельского и поселкового Советов, родовых и общинных Советов коренных народов Севера. Кроме того, чтобы не допустить развала социальной инфраструктуры национальных поселков, которую стало не по силам содержать хозяйствам, надо оказать им безотлагательную помощь, прежде всего, со стороны региональных органов.

В серьезных коррективах нуждается организация поставки и перевозки в районы Крайнего Севера продовольствия, товаров народного потребления и материально-технических ресурсов.

В текущем году положение с завозом сложилось критическое. Чтобы поправить его, пришлось прибегнуть буквально к чрезвычайным мерам. В результате удалось повысить темпы поставок и завезти в районы Крайнего Севера более 55-ти миллионов тонн различных народно-хозяйственных грузов, или на 0,7 миллиона тонн больше, чем в 1991 году. Сегодня уже ясно, что массового оттока населения из этих районов по причине голода и холода, как это предсказывалось, не будет.

Однако, учитывая опыт 1992 года, полагаем необходимым уже сейчас осуществить ряд мер по поставке грузов в районы Крайнего Севера в 1993 году: заключить государственные контракты на поставку и перевозку грузов, начать их накопление в портах перевалки, провести кредитование потребителей для оплаты поставляемой продукции, выделить средства на приобретение танкеров ледового класса, утвердить рациональную систему завоза грузов. Для нормализации этой работы подготовлен Порядок организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В числе первоочередных мер мы рассматриваем и государственную поддержку местного сельскохозяйственного производства на Севере. Речь идет прежде всего об увеличении дотаций сельхозпредприятиям до уровня, обеспечивающего их рентабельную работу, и поставок концентрированных кормов. На наш взгляд, нужна целевая программа обеспечения районов Севера продовольствием за счет развития производства и переработки сельхозпродукции в других республиках, областях и краях, благоприятных

М. В. МОСИН

**ВСЕМИРНЫЙ ФОРУМ
ФИННО-УГОРСКИХ НАРОДОВ**

Событием огромной важности явился первый Всемирный конгресс финно-угорских народов, прошедший 1-3 декабря в столице Республики Коми городе Сыктывкаре. Место проведения этого международного форума выбрано неслучайно. Во-первых, по мнению ученых, в границах Республики Коми находилась прародина древних предков финно-угорских народов. Во-вторых, город Сыктывкар по сравнению с другими финно-угорскими центрами России довольно уютный, спокойный город, как бы олицетворяющий спокойный, сдержанный характер самих финно-угров. В-третьих, Сыктывкар имеет большой опыт организации и проведения международных конференций и конгрессов.

В работе конгресса приняли участие делегаты всех финно-угорских народов из разных стран и республик. Это представители национальных и национально-культурных движений, деловых кругов, видные ученые, парламентские делегации Венгрии, Финляндии, Эстонии и России, Коми и Карелии, Мордовской республики, Марий Эл и Удмуртии, Коми-Пермяцкого, Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого национальных округов, Архангельской, Ленинградской, Мурманской и Тюменской областей Российской Федерации. Созыв данного конгресса не был неожиданным. Подготовка к нему началась еще в 1988 году, когда наметился новый подход к осмыслению национальных культур и межнациональных отношений. Оценка положения национальных культур и состояния межнациональных отношений с позиции общечеловеческих ценностей началась одновременно во всех

МОСИН Михаил Васильевич, декан филологического факультета Мордовского университета, доктор филологических наук, профессор.

республиках и регионах бывшего СССР. Определенная работа на разных уровнях в этом отношении была проделана и в Мордовии. За эти годы проведены различные встречи, симпозиумы и конференции, разработаны содержательные программы возрождения и развития культуры народов Мордовии, созданы республиканские центры и общественные организации «Масторава» и «Вайгель». Активное участие в решении вопросов возрождения и развития национальной культуры и языка мокшан и эрзян приняли ученые Мордовского университета. От горячих дискуссий на специальном теоретическом семинаре, теле- и радиодebатов до непосредственного воплощения в жизнь конкретных разделов республиканских программ – вот степень участия ученых университета в данном процессе. Примерно такие же мероприятия в течение 3-4 лет были проведены во всех финно-угорских республиках и регионах Российской Федерации. Заключительным аккордом этой работы стали народные съезды во всех финно-угорских центрах России.

Идея созыва Всемирного конгресса финно-угорских народов возникла в Ассоциации финно-угорских народов Российской Федерации, созданной в феврале 1992 года. В рамках подготовки к Всемирному конгрессу состоялись межрегиональные форумы: съезд финно-угорских народов Российской Федерации (Ижевск, 15-16 мая 1992 года), международная конференция ученых финно-угроведов «Пути уральских народов к политическому и языковому самоопределению» (Сомбатхей, Венгрия, 15-17 октября 1992 года), Национальный конгресс карел, финнов, вепсов (Петрозаводск, 20-21 ноября 1992 года).

В ходе этих мероприятий были определены цели и задачи Всемирного конгресса с учетом мнения всех финно-угорских народов. Идеи конгресса нашли отражение в его главной теме «Финно-угорский мир: реальность и перспективы». Как известно, народы, говорящие на финно-угорских языках, оказались разделенными территориально.

Финны и эстонцы проживают на берегу Балтийского моря, ханты и манси — на Оби, венгры — в Центральной Европе, мордва и марийцы — в Среднем Поволжье, саамы — в Мурманской области, на севере Финляндии, Норвегии и Швеции, ненцы — в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах. Наряду с географической разобщенностью еще больше ухудшила состояние культуры этих народов национальная политика последних десятилетий. Многие национальные особенности (письменность, литература, обряды, обычаи, язык) игнорировались или просто запрещались. В результате отдельные группы финно-угорских народов находятся на грани исчезновения. Именно в такое критическое время своей истории и духовной культуры собрались представители финно-угорских народов на Всемирный конгресс с целью поиска путей выхода из создавшегося политического, экономического и духовного кризиса, определения задач цивилизованного развития финно-угров в содружестве с народами мира.

Учитывая возникшую напряженность в межнациональных отношениях в различных республиках СНГ и в других регионах Европы, возникла настоятельная необходимость поиска парламентских способов и методов решения создавшихся проблем в жизни каждой нации и во взаимоотношениях между ними. Именно этими благородными целями, на наш взгляд, руководствовалась делегация каждого финно-угорского народа. Большое место в выступлениях участников конгресса заняли животрепещущие проблемы современности — намерение народов к сотрудничеству и взаимопомощи в экономической, экологической, правовой, социальной, информационной, научной и культурной областях.

Круглый стол ученых финно-угроведов, проведенный накануне конгресса, выступления большинства делегатов и особенно содержание принятых документов, таких, как Декларация об основных принципах, целях и задачах объединения финно-угорских народов мира, Обращение делегатов конгресса к парламентам и правительствам финно-угорских государств Венгрии, России, Финляндии и Эстонии, Положение о консультативном комитете финно-угорских народов, говорят о том, что на конгрессе царил дух конструктивности и соблюдения международных прав и принципов со-

Ю. Н. ЮДИНЦЕВ

РЕГИОНАЛЬНАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПЕРИОДА СТАБИЛИЗАЦИИ

ОТ РЕДАКЦИИ. 19 ноября 1992 года состоялось очередное заседание Межведомственного совета по региональной научно-технической политике и взаимодействию с высшей школой, на котором рассмотрены концепция региональной научно-технической политики и механизм ее формирования и реализации.

С докладом по этому вопросу выступил директор Центра регионального научно-технического сотрудничества при Президиуме Российской Академии наук Ю. Н. Юдинцев. С сообщением об организационно-экономическом обеспечении реализации научно-исследовательской программы «Сибирь» в новых экономических условиях на заседании совета выступил советник президента Российской Федерации академик А. Г. Гранберг.

Итоги состоявшегося обсуждения подвел председатель Комитета по науке и народному образованию Верховного Совета Российской Федерации академик В. П. Шорин. Приняты соответствующие решения. На заседании совета рассмотрены также организационные вопросы. В качестве структурных подразделений Межведомственного совета утверждены научно-координационные советы Центрально-Черноземного района и Ставропольского края.

Редакция журнала предлагает вниманию читателей тезисы доклада кандидата технических наук Юрия Николаевича Юдинцева, а также решение Межведомственного совета по вопросу региональной научно-технической политики.

Аналитическое исследование современного состояния научно-технического потенциала России с углубленным изучением развития сферы науки и техники в большинстве крупных экономических районов России, крупнейших научно-технических центрах — гг. Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске — с учетом тенденций в прин-

ципиально новых условиях перехода к рыночным отношениям позволяет сделать следующие выводы.

1. Вследствие резкого ухудшения экономической и политической ситуации в Российской Федерации научно-техническая сфера вошла в состояние кризиса более тяжелого по характеру и особенно последствиям для всего социально-экономического развития страны, чем кризис в промышленности, других отраслях материального производства. Резкое сокращение объемов финансирования НИОКР из государственного бюджета, в том числе по линии ВПК, ликвидация централизованных фондов отраслевых министерств и ведомств, являвшихся главными источниками финансирования отраслевого сектора науки, непродуманные меры по ускоренной коммерциализации и приватизации науки в условиях усиливающейся инфляции, спада производства, инвестиционного кризиса и другие негативные явления в экономике повлекли за собой:

- рост не востребоваемости результатов деятельности научно-технической сферы и как следствие – утрату приоритетов по ряду перспективных направлений фундаментальных исследований, по которым отечественная наука занимала лидирующее положение в мире;

- уменьшение количества образцов новой техники, предлагаемых производству, снижение их конкурентоспособности;

- разрыв сложившихся внутренних и международных научно-технических связей, в том числе со странами СНГ;

- неуправляемый процесс распродажи по демпинговым ценам зарубежным фирмам накопленных в научных организациях знаний отдельными лицами или группами лиц;

- отток кадров из интеллектуальной сферы в разных формах и направлениях, появление значительной безработицы среди ученых и специалистов.

Только за 1989–1991 гг. численность занятых в науке уменьшилась на 547,8 тысячи человек. За 1992 год из этой сферы уйдет около 200

тысяч человек, а в 1993 г. еще не менее 150 тысяч (см. табл. 1). Ухудшается состояние материально-технической базы науки. При обеспеченности средствами исследований и оборудованием лишь на 20-25 процентов от потребности в 1991 году ввод в действие основных фондов объектов,

Ýeíííë÷añëëá ðàëííü	1989 (÷äë.)	1990 (÷äë.)	1991 (÷äë.)	Ñðàáíááíáí- áíë ðàíí ñíëæáíëý, %	1992 (íðáíëá) Âñááí (òóñ. ÷äë.)
Ðíññëý à ðàëíí	221563	194343	167778	-12.96	1476.4
Ñáááðíúé	23222	22739	20030	-7.13	18.6
Ñáááðí-Çàíàáíúé	372053	349150	275064	-14.01	236.5
ä. Ñáíëò-Ìàððáóðä	358374	336848	264379	-14.11	227.3
Öáíððàëüíúé	942471	800550	693199	-14.24	594.7
ä. Ìñëäà	683769	552901	444853	-19.34	360.3
Âíëáí-Âýòñëëé	99269	85139	74649	-13.29	64.7
Êàëëëëíáðàáñëäý íáëàñòü	5274	5316	4112	-11.7	3.6
Öáíððàëüíí- ÷áðííçáííúé	66069	59507	53561	-9.96	48.2
Ìíáíëæñëëé	186149	163472	145324	-11.65	128.6
Ñáááðí-Êááëàçñëëé	120121	93440	78927	-18.94	63.9
Óðàëüñëëé	156134	142471	144122	-3.92	138.3
Çàíàáíí- Ñëáëðñëëé	152488	136940	117938	-12.05	103.7
Âíñòí÷íí- Ñëáëðñëëé	44914	42962	36463	-9.9	32.8
Äàëüíááíñòí÷íúé	47473	41746	34395	-14.89	29.2

связанных с развитием науки, уменьшился по сравнению с 1990 годом почти вдвое, объем незавершенного строительства этих объектов за 1991 год превысил 2,3 миллиарда рублей (в ценах 1991 года). В 1992 году ситуация еще более обострилась. Особенно тяжелое положение сложилось с информационным обеспечением НИОКР.

Нарастает социальная напряженность в научных коллективах организаций РАН, других академий, вузов, отраслевых НИИ и КБ и в целом в городах науки, крупнейших административных центрах, в которых сосредоточена значительная часть потенциала науки.

Динамика численности кадров,
занятых в науке, по экономическим районам РФ

Анализ размещения производственного и научно-технического потенциала России по экономическим районам свидетельствует о существенных диспропорциях в размещении науки и производства, что отрицательно сказывается как на развитии науки, так и на всем социально-экономическом развитии страны и ее регионов. Наряду с районами сверхконцентрации науки имеется большое число регионов, не располагающих научно-техническим потенциалом, способным обеспечить выполнение социального заказа к науке на проведение исследований в интересах регионов.

В стране и регионах не созданы условия для формирования и функционирования рынка научно-технической продукции, поддержки инновационной активности в сфере науки. На государственном уровне пока отсутствуют необходимые законодательные и нормативные акты, особенно в области интеллектуальной собственности.

* * *

Принципиально новые условия требуют безотлагательной разработки и реализации системы мер, направленных на приостановление разрушительных процессов в сфере науки и техники. Изучение международного опыта показывает, что практически

во всех странах мира в программах структурной перестройки их экономики научно-техническому потенциалу отводится значительная, если не лидирующая роль. При этом благодаря особому вниманию к региональному аспекту научно-технической политики были достигнуты крупные положительные результаты в социально-экономическом развитии ранее отсталых или депрессивных территорий. В США, Японии, Китае, Канаде, ФРГ, Франции и др. научно-технический потенциал активно используется для преобразования экономики территорий, совершенствования структуры хозяйства регионов с ориентацией на высокотехнологические отрасли, решение социальных и экологических проблем.

Для Российской Федерации региональный аспект развития науки всегда имел особое значение. В современных условиях он становится особенно важным как в связи с объективной необходимостью расширения научно-технической деятельности в регионах с учетом их научных, экологических, природно-ресурсных, национальных факторов, так и с усилением процессов политической и экономической суверенизации республик и регионов.

Таким образом, представляется необходимым в рамках государственной научно-технической политики сформировать региональную составляющую этой политики, согласованную с задачами социально-экономического развития регионов как на федеральном, так и региональном (местном) уровнях.

* * *

В настоящее время не представляется возможным определить весь комплекс мер региональной научно-технической политики, представить полный механизм ее реализации из-за незавершенности процесса разделения прав между центром и регионами, большой неопределенности в направлениях и путях реализации объявленной политики реформ, слабой проработки региональной

социально-экономической политики в новых условиях.

Поэтому представляется целесообразным в переходный период сосредоточить внимание на кратко- и среднесрочных мероприятиях, которые необходимо осуществить в период кризисного развития, имея в виду также создание предпосылок для реализации долгосрочных целей на последующих этапах.

Главными задачами государственной научно-технической политики на этапе кризисного развития должны быть — **сохранение** при прямой поддержке государства основного ядра фундаментальной и отраслевой науки и создание условий для его приоритетного вовлечения в решение первоочередных проблем научного и научно-технического развития страны, сохранение единого научно-технического и информационного пространства на территории России и развитие международных научно-технических связей, обеспечение национальной **безопасности**.

Оставшийся научно-технический потенциал должен быть направлен на обеспечение необходимого научно-технического сопровождения структурной перестройки хозяйства России, выполнение социального заказа развития производительных сил в интересах конкретных регионов, культурное и духовное возрождение всех регионов России. Решить эти задачи возможно только при условии максимального задействования резервов регионализации научно-технической деятельности, объединении усилий федеральных и региональных структур управления при четком разделении их функций и ответственности. Если на федеральном уровне, в основном, имеются все условия для реализации задач государственного уровня содействия развитию науки и техники и в целом известен механизм (наличие оргструктур, система программ, источники финансирования, основные правовые акты и т. п.), то на региональном уровне они фактически отсутствуют. Поэтому первоочередной задачей является создание в реги-

онах **необходимой** инфраструктуры поддержки научно-технической деятельности, формирование для нее социального заказа и создание условий для реализации результатов через рыночные **механизмы**.

Отсюда вытекает разделение задач и целей научно-технической политики на федеральном и региональном уровнях.

На **федеральном уровне** разрабатываются и реализуются:

- система мероприятий, определяющих права, порядок и систему взаимоотношений федеральных структур с региональными органами управления при разработке и реализации научно-технической политики;

- комплекс мер по установлению приоритетов и отбору научно-технических и инновационных проблем в регионах, представляющих экономический интерес для Федерации в целом, для программного решения, в том числе проблем межрегионального хозяйства и отдельных актуальных региональных проблем, которые не могут быть решены силами отдельного региона, формы прямой финансовой поддержки таких программ;

- формы и методы поддержки фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям научно-технического обеспечения структурной перестройки производства, созданию технологии и техники на прорывных направлениях для выхода на мировой рынок;

- меры по формированию и развитию рыночной инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности, поддержке создания системы этих рынков на федеральном, региональном и местном уровнях; созданию единого научно-технического и информационного пространства России, обеспечению вхождения России в целом и отдельных ее регионов в международный научно-технический рынок;

- решения по отношениям собственности в научно-технической сфере, определение организаций, относящихся к федеральной

собственности, регулирование процессов приватизации, формирование системы федеральных (национальных) научных и научно-технических центров и лабораторий, управление ими;

– меры по приоритетной государственной поддержке в регионах новых форм организации инновационной деятельности (научные и технологические парки, технополисы, инновационные банки, информационные центры, центры коллективного пользования и т. п.);

– меры по содействию рациональной конверсии научно-технического потенциала ВПК, межрегиональной и межотраслевой передаче технологий;

– методы оценки научно-технического потенциала региона и федерации в целом, создание государственной системы мониторинга инновационной сферы.

Вышеизложенные основные направления федеральной политики должны проводиться в тесном взаимодействии и по согласованию с региональными структурами управления и научной общественностью.

В связи с перенесением центра тяжести в решении проблем социально-экономического развития на региональный уровень резко возрастает роль региональных и местных уровней управления в регионах инновационной деятельности. Это предусматривает перераспределение функций и прав между федеральным центром и регионами в направлении расширения прав последних.

Для формирования и реализации научно-технической политики на **региональном уровне:**

– формируется заказ на научно-техническое обеспечение решения проблем комплексного социально-экономического развития региона и в первую очередь социальных проблем (здравоохранение, экология, образование, проблемы АПК и др.), производится отбор приоритетных проблем и обеспечивается их решение программно-целевыми и другими методами на основе интеграции потенциала всех имеющихся в регионе секторов

науки и привлечения широкой научно-технической общественности к разработке программ социально-экономического развития региона и их реализации;

– создается рыночная инфраструктура инновационной деятельности (прогрессивные формы научно-инновационной сферы, региональные учреждения финансово-кредитной системы, системы маркетинга и информационных услуг и т. п.);

– принимаются решения по налоговым и иным формам стимулирования развития инновационной деятельности с участием юридических и физических лиц, организаций всех форм собственности, ведущих научно-техническую деятельность и инвестирующих капитал в развитие наукоемких производств, содействующих структурной перестройке экономики региона, решению социальных проблем;

– оказывается поддержка основному ядру научно-технического потенциала в регионе, содействие его переориентации на приоритетное решение социальных проблем;

– осуществляется содействие созданию и развитию новых форм интеграции науки, образования и производства, формированию региональных центров совместной научно-технической деятельности (базы коллективного пользования, ВЦ, центры проката оборудования и др.);

– создается система бюджетных и внебюджетных фондов научно-технического развития региона, включая инновационные фонды и банки.

* * *

Исходя из разделения целей и задач политики, **основные принципы региональной научно-технической политики** в период перехода к рыночной экономике представляются следующими.

1. Многоуровневость региональной научно-технической политики: федеральный, межрегиональный (ассоциации территорий), региональный (республика, край, область), местный (город, район).

2. Дифференцирование подходов научно-технической политики в зависимости от уровня и перспектив развития производительных сил региона, типологии регионов (преимущественно трудосберегающей, ресурсосберегающей, фондосберегающей и т. д.). Обеспечение множественности механизмов реализации научно-технической политики в соответствии с особенностями регионов.

3. Установление соответствия масштабов и структуры научно-технического потенциала регионов уровню развития их производительных сил, структуре отраслей хозяйства.

Переориентация части НТП в каждом регионе на преимущественное решение социально ориентированных проблем.

4. Децентрализация управления в сфере науки и техники, переход от административного управления к преимущественно экономическому и индикативному регулированию развития науки и техники в республиках, краях, областях, автономных образованиях. Усиление координации деятельности федеральных и региональных структур при формировании научно-технической политики, выборе приоритетных направлений и целевых программ.

5. Переход к множественности источников финансирования НИОКР и их целевой ориентации при сохранении особенно на этапах кризиса и стабилизации экономического развития существенной доли государственного бюджета с постоянным увеличением веса местного бюджета, вклада коммерческих структур, различных внебюджетных фондов. Создание необходимых условий для привлечения и эффективного использования иностранных инвестиций для поддержки науки и развития регионов.

6. Содействие интеграции в регионах академических и отраслевых научных организаций, высших учебных заведений и производства с созданием новых организационных форм с целью сокращения инвестиционного цикла, повышения

уровня создаваемых новых технологий, техники, конкурентоспособной продукции. Обеспечение условий для повышения заинтересованности предприятий и организаций, коммерческих структур в инновационной деятельности, формировании рынков научно-технической продукции и их инфраструктуры.

7. Обеспечение равных условий для получения поддержки НИР и ОКР со стороны государства и региональных структур организациям и предприятиям всех форм собственности. Устранение монополизма отдельных научных школ, формирование и развитие конкурсности в получении заказов. Формирование системы независимой экспертизы.

Кроме того, при разработке региональной научно-технической политики следует иметь в виду, что в дополнение к известной невосприимчивости нашей экономики к инновациям существуют дополнительные причины неинновационности экономики регионов, такие как:

- отсутствие реального рынка с его элементами инфраструктуры и в особенности рынка научно-технической продукции;

- отсутствие законодательной основы экономической самостоятельности регионов и их объединений, нерешенность вопросов о разделе собственности;

- непрерывно осуществляемые изменения внешней по отношению к субъектам хозяйствования экономической сферы, затрудняющей инвестиционные процессы;

- ненадежность межрегиональных экономических и научно-технических связей, осложняющих организацию межрегиональной кооперации;

- использование в практике местного управления нормативов, препятствующих научно-техническим нововведениям;

- острая нехватка высококвалифицированных управленческих кадров в местных органах управления.

Таким образом, реализация научно-технической

политики на региональном и местном уровнях требует практически создавать заново всю инновационную структуру.

* * *

Для организации дальнейшей деятельности по формированию региональной научно-технической политики необходимо принятие специального решения правительства Российской Федерации, в котором следует предусмотреть:

— создание государственного бюджетного фонда поддержки регионального научно-технического развития, а в регионах — внебюджетных региональных фондов научно-технического развития с направлением средств указанных фондов на формирование рыночных структур, а сфере научнотехнической деятельности и поддержку приоритетных региональных инновационных программ и проектов в перспективных и проблемных регионах;

– формирование государственной системы поддержки инновационной деятельности в регионах, направленной в первую очередь на реализацию социально и экологоориентированных программ и проектов;

— разработку организационно-правовой основы для функционирования межведомственного совета, таких как технополисы, технопарки, инженерные центры, технопромышленные центры, бизнес-инкубаторы, венчурный фонд и т. п.

[illegible]

– определение тех сфер инновационной деятельности, где ее малые формы (кооперативы, малые предприятия, венчурные фирмы) могут эффективно функционировать;

экономического развития регионов России их научно-технического потенциала, и максимально возможно сохранить данный потенциал в условиях преодоления экономического кризиса.

Отнести к числу таких важных проблем региональной научно-технической политики, подлежащих углубленному изучению и разработке:

- методику проведения в регионах России их научно-технического мониторинга, основанного на комплексном анализе и сопоставлении уровня научно-технического развития экономики регионов с имеющимся в них научно-техническим потенциалом;

- определение принципов, критериев и порядка выбора на основе проведения научно-технического мониторинга региона приоритетных направлений его научно-технической политики как составной части общей стратегии социально-экономического развития данного региона;

- формирование механизма экономического обеспечения региональной научно-технической политики, предусматривающего привлечение к ее целенаправленному проведению бюджетных и внебюджетных средств регионов, создание ими специальных целевых фондов, в том числе межрегиональных, предоставление экономических льгот и привилегий, образование на федеральном уровне фонда поддержки и содействия этой политике;

- создание в регионах России и на межрегиональном уровне инфраструктуры для обеспечения научно-технической деятельности в условиях перехода к рыночной экономике, включающей информационное, правовое, организационно-коммерческое и другие виды ее обеспечения;

- определение первоочередных мер по социальной защите ученых и повышению престижа и привлекательности их труда, подлежащих осуществлению на этапе преодоления экономического кризиса.

Просить Министерство науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации включить в 1993 году проведение научно-исследовательских работ по изложенным выше проблемам в число важнейших народнохозяйственных программ и проектов,

финансируемых из ассигнований республиканского бюджета Российской Федерации.

В целях обеспечения эффективного использования созданного по данным проблемам научного задела считать возможным рекомендовать Министерству сохранить в качестве ответственных исполнителей работ по ним Центр «Ренатехс» при Президиуме РАН, научные организации и ученых, входящих в состав образованного этим Центром творческого коллектива с его возможным расширением и дополнением для решения отдельных конкретных проблем и вопросов.

Предусмотреть первоочередное решение вопросов:

- о создании в республиках, краях и областях Российской Федерации региональных фондов научно-технического развития и возможных источниках образования таких фондов, включая средства местных бюджетов;

- о создании целевого федерального фонда содействия научно-техническому развитию регионов России и использовании на эти цели средств, выделяемых на науку в республиканском бюджете Российской Федерации;

- о формах и условиях взаимодействия региональных фондов научно-технического развития с федеральным фондом содействия научно-техническому развитию регионов России и Российским фондом технологического развития.

Просить Министерство науки, высшей школы и технической политики Российской Федерации рассмотреть вопрос о проекте концепции региональной научно-технической политики и механизме ее формирования и реализации на заседании коллегии Министерства для принятия окончательного решения о проведении работ по данному направлению в 1993 году.

А. М. ЮРКОВ

С. Л. ЧИРКОВСКИЙ

Ю. С. КОЛЕСНИКОВ

УНИВЕРСИТЕТ И РЕГИОН

Формирование научной программы, в рамках которой комплексно изучалась бы роль университетов как центров науки, образования и культуры в регионе, началось более пяти лет назад. Размышления, дискуссии о судьбах и роли принципов образования университетского типа привели в 1991 году к конституированию соответствующего раздела в республиканской научной программе «Высшая школа России».

При разработке научной программы «Университеты России» ее совет поддержал постановку целей и задач направления «Университеты как центры образования, науки и культуры в регионе». Был сформирован экспертный совет по этому направлению, который рассмотрел более 200 заявок отдельных коллективов и университетов в целом.

По материалам анализа заявок, предварительного рассмотрения целей, задач и предполагаемых результатов исследования в итоге обобщения и структурирования материалов сформулированы следующие приоритеты:

- разработка концепции современного университетского образования, основных направлений и задач программы развития в системе высшей школы образования университетского типа с учетом экономической и социокультурной специфики регионов России;

- разработка организационных моделей высших учебных заведений университетского типа, ориентированных на многоуровневую диверсификационную систему высшего образования

ЮРКОВ Александр Михайлович, проректор по учебной работе Ростовского государственного университета, профессор.

ЧИРКОВСКИЙ Сергей Львович, главный специалист Управления развития научных исследований в высшей школе Комитета по высшей школе Миннауки России.

КОЛЕСНИКОВ Юрий Семенович, зам. директора Северо-Кавказского НИИ региональных социальных и экономических проблем, кандидат экономических наук, доцент.

и интеграцию региональных систем образования;

- разработка проектов создания на базе университетов в отдельных регионах России региональных научно-исследовательских комплексов, ориентированных на интеграцию науки и высшей школы, координацию деятельности вузов, разработку региональных программ, возрождение культуры народов России;

- социально-экономическая характеристика региональной сети университетского образования и разработка концепции и экономического механизма оптимизации региональной сети и создания новых университетов в России;

- разработка принципов организационно-экономического механизма сочетания государственного и рыночного управления университетским образованием в регионе.

Заявки на участие в реализации целей и задач этого направления поступали в течение года.

Представленные вузами материалы позволяют сделать некоторые предварительные выводы.

Университеты всегда относились к числу элитных институций высшей школы. Однако сегодня признаки элитности как символа исключительности и особого качества университетами теряются. Более того, необходимо признать, что они переживают трудные времена. Снижается потребность в университетском образовании со стороны отраслей народного хозяйства, падает его авторитет среди населения, снижаются показатели «продуктивности» деятельности университетов. Накопились диспропорции в соотношении специального и университетского образования, в размещении университетов по регионам обширной России, усилилась региональная неравномерность развития университетов, нивелируются профиль и функции университетской подготовки, нарушены традиционные каналы формирования контингента студентов университетов в силу процессов суверенизации республик и этносов. Рынок и региональная «автономизация» университетов заставляет их искать спасение в расширении «неуниверситетских» специальностей,

сугубо прикладных направлений научных исследований и т. п. По уровню материальной и учебно-научной базы крупные технические вузы обогнали университеты. Это в свою очередь создало предпосылки для внедрения в них некоторых университетских принципов организации обучения. С другой стороны, расширение сферы применения труда выпускников университетов, прежде всего в области материального производства, повлекло за собой, наравне с другими причинами, создание университетов новых типов.

Однако это не внесло существенных изменений в структуру подготовки кадров, поскольку доля выпускников университетов в общем объеме выпуска из высшей школы за последние 20 лет изменилась незначительно. Одновременно экстенсивные формы развития этой категории вузов привели к снижению среднего уровня подготовки студентов в университетах, «размыванию» традиционных университетских специальностей. Количество нетрадиционных для университетов специальностей увеличилось в 1955–1987 г.г. в 8 раз.¹

Снижение стандартов университетского образования с одновременным расширением его масштабов объективно привели к нивелировке университетов среди других типов вузов.

Важно отметить, что подобная ситуация не является уникальной в развитии мировой высшей школы. На указанные годы пришелся естественный, время от времени повторяющийся, кризис в системе образования. Вызванный «сбоями» в синхронизации развития производства и подготовки кадров, во многих развитых странах он стимулировал существенные структурные преобразования. Реформы системы высшего образования затронули фактически все аспекты его функционирования: организационную структуру и управление, содержание

¹ Калинин Е. В. Высшая школа в системе непрерывного образования. — М., 1990. С. 23.

² Планирование, подготовка и использование специалистов в СССР и зарубежных странах. — М., 1990. С. 8.

образования, формы и методы обучения, вузовскую науку. Трансформировалось само понятие «высшее образование», по-новому определились его функции, роль и место в обществе. Одним из итогов этого процесса явилось сохранение высоких стандартов качества обучения в классических университетах и вузах университетского типа, где сконцентрированы фундаментальные научные исследования, ведется подготовка научно-педагогических кадров, элиты инженерно-технической интеллигенции и менеджеров.²

Однако в России такая структурная перестройка еще не затронула высшую школу. Выпуск из университетов составляет 10-11% от общего выпуска вузов, в то время как в США он составляет 40% общего выпуска.

Для поиска путей выхода университетского образования из кризиса в органах управления образованием прорабатываются различные варианты, которые основываются на достижениях отечественных и зарубежных вузов. Однако, на наш взгляд, при этом не учитывается следующее обстоятельство: вследствие особенностей взаимодействия социальных, экономических, национальных, региональных и других факторов сложились столь разнообразные учебные заведения, считающиеся университетами, для которых вряд ли могут быть универсальные рецепты и способы оздоровления. Попытки внести существенные изменения в систему университетов без учета особенностей и традиций функционирования этих социальных институтов могут привести к отторжению ими нововведений.

Главное содержание идеи университета как интеллектуального и культурного центра регионального социума состоит в трактовке университета как важнейшего фактора динамического развития региональных социокультурных производственных систем. То есть университет понимается в данном контексте как органический компонент производственных

процессов в регионе, как социальный институт, воспроизводящий социокультурные ценности, интеллектуальные и научно-технические составляющие региональных процессов. Это понимание социокультурных функций университетов восходит к модели университетского образования, сформулированной в начале XIX века В. Гумбольдтом, а в России – к идеям Д. И. Менделеева и В. И. Вернадского.

Эта идея особенно актуализировалась в последний период, когда тенденция к открытости университетов прагматическим ценностям и приоритетам в связи с экономизацией высшей школы, расширением ее связей с народным хозяйством и опережающим развитием ее научно-технического потенциала, стала определять перспективы выживания университетов, конкуренцию с технической школой. В той или иной форме эта идея, применительно или ко всем типам вузов, или к университетам, реализовалась в создании научных центров высшей школы, учебно-научно-воспитательных комплексов, региональных научно-инженерных центров, технопарков, региональных ассоциаций вузов, региональных научно-исследовательских программ.

Общая логика институционального развития университетов вплотную подвела к необходимости создания концепции и экономического механизма включения университетов в региональный социум, региональные производственные процессы.

Как показывает современная отечественная и зарубежная практика, по отношению к регионам университеты выступают как естественные центры гуманитарного притяжения, интеллектуальной и социокультурной деятельности. В этом статусе университеты, безусловно, являются и социокультурным институтом общества, воспроизводящим интеллектуальную элиту, стандарты образованности. Эти критериальные признаки университетского образования (независимо от его ориентации на технические, естественнонаучные и гуманитарные специальности) определяют место

университетов в системе высшего образования.

Для университетов характерны именно научная и социокультурная, гуманитарная мотивация их деятельности и развития. Универсальность мотивации деятельности университетов, безусловно, делает весьма сложной задачу выделения форм и масштабов функционирования университетов на региональном уровне. «Региональность» функционирования университетов имеет своей границей общезначимый и универсальный характер продуктов их деятельности. Тем не менее региональность функционирования университетского образования определяется не только его спецификой, но и

Óóíéòèè	Ðááèííáëúíúé óðíááíú èñííèùçíááíèý óóíéòèè	Ðáñíóáèèèáíñèèè óðíááíú èñííèùçíááíèý óóíéòèè
I. Ýéíííè-áññíá óóíéòèè		
1. Íñáíòíáèà èááðíà áèý íáðíáííáí òíçýèñòáà	80.00	20.00
2. Íñáðáíèà óðíáíý íáóéíáíèíñòè íòðáñèáé íðíèçáíñòáà	10.00	90.00
3. Íðíèçáíñòáí èíóáèèèèòóáèúííáí òíáðá	90.00	10.00
4. Áíáððáíèà íáó-íí-òáðíè-áññèð íáðííðèýòèè è ðáçðááíòíè	8.00	92.00
5. Ðáçðááíòèà ðááèííáëúíúð íáðíáíííðíçýèñòááííúð íðíáðáí	100.00	-
6. Íááñíá-áíèà çáíýòíñòè	96.00	4.00
II. Íáðáçíáàðáèúíáý óóíéòèè		

¹ Исследование проводилось в 1991 г. на базе университетов Северо-Кавказского экономического района.

Όρίεσέ	Δααείτρεύιύε όδιαιύ εήιτρεύτρεύ όρίεσέ	Δαήιόεεεαιήεε όδιαιύ εήιτρεύτρεύ όρίεσέ
7. Ίταίόιτρεά ήαόεεεήόιτρε άεγ ήόάόύ ήάάτρεύ, όάίτρεάόάίόάίεγ ήόόάίήόε ήάεάίεγ ή ήάάτρεά	80.00	20.00
8. Ίήύόάίεά έάάεεόεεάόε έ ήάάήάίόιτρεά έάάίτρε	100.00	-
III. ήά-ήεγ όρίεσέ		
9. Ίόήάάίεά όόίαιήόάεύύό, ή όή +έήεά έ άόίαιέόάόίύ εήήεάήάίεε	-	100.00
10. Δάάάίόεά άάάήάεύύό ήά-ή-όάίε-άήεεό ήόήάή έ ήόέόίτρε	100.00	-
11. Ίταίόιτρεά έάάόίτρε άεγ ήόάόύ ήάεε	80.00	20.00
IV. ήήήέόεύόόόίύά όρίεσέ		
12. Ίταίόιτρεά έάάόίτρε άεγ ήήήέόεύόόόίή έήήεάέή άάάήή	80.00	20.00
13. Ίταίόιτρεά έάάόίτρε άεγ ήόάόύ όήάάεάίεγ	100.00	-
14. Δάάάίόεά άάάήάεύύό άόίαιέόάόίύ ήόήάή έ ήόέόίτρε	100.00	-
15. Ύήήή-άήεά, ήέά-άήεά, άόίαιέόάόίύά όήέόάε (γέήάόέç, έήήέόεύόόεε)	100.00	-
16. Όάίαιεά έ άήήήçήήήόή γόή-άήήέ έόεύόόόύ έ ήήήέόεύόόόίύά άήήήόάέ	100.00	-

естественными интересами и потребностями
регионов, где размещены и функционируют

университеты, которые придают им специфические региональные черты и особенности.

В системе региональных факторов развития и социальных связей университет выступает в качестве:

- общественного критерия зрелости уровня развития экономики и культуры региона (компонент имиджа региона);

- производителя научного продукта, экспертных, консультативных услуг;

- основы системы образования вообще, компонент ее целостности, завершенности;

- поставщика стандартов образованности;

- производителя квалифицированных кадров специалистов, ученых, интеллектуальных лидеров;

- источника стандартов интеллектуальной, академической независимости и свободы;

- хранителя этнокультурного сознания и традиций;

- производителя социально-образовательных услуг для населения;

- сферы занятости населения.

Нами была сделана попытка измерить соотношение функций университета в «работе» на регион. Размерность участия университетов, опираясь на материалы и результаты проведенного исследования¹, в воспроизводственных процессах региона можно выразить в следующей таблице.

Т а б л и ц а 1

Соотношение общих (республиканских) и региональных функций университета (общий объем – 100%)

Из таблицы 1 следует, что университеты «плотно» включены в воспроизводственные функции региона – экономические, образовательные, социокультурные. На уровне региона «потребляется» почти весь объем или большая часть выполняемых университетом функций, интеллектуальных продуктов и социальных услуг в сфере образования и подготовки кадров, социокультурных функций. Это может стать надежной социально-экономической основой расширения участия регионов в финансовой и

экономической поддержке университетов, создания региональной системы университетского образования.

Этот анализ позволяет, в частности, сформулировать и региональные критерии создания новых университетов. К ним относятся:

1. Наличие в регионе развитой сети специальных высших учебных заведений. Дополнительная потребность в специалистах с университетским образованием фиксируется по эмпирическому критерию – удельному весу выпускников университетов в общем выпуске вузов региона. Величина этого показателя на уровне меньше 16-17% фиксирует относительное недопроизводство в данном регионе специалистов с университетским образованием.

2. Наличие в регионе наукоемких отраслей народного хозяйства. Наукоемкость народного хозяйства региона (или ведущих его отраслей специализации) на уровне 15-20% формирует дополнительную потребность в специалистах с университетским образованием.

3. Многонациональный состав населения региона (регионы с интенсивным межнациональным обменом или регионы с компактным проживанием населения коренной национальности) формирует социокультурную мотивацию создания университетов.

В структуре создаваемого университета должны быть полно представлены специальности гуманитарного профиля, социокультурные функции. Поэтому, создавая университеты технического и технологического профиля на базе специальных вузов, необходимо предусмотреть в них радикальное расширение объемов социокультурной, гуманитарной подготовки.

Проблема соотношения университета и региона

¹ Было проведено специальное социологическое обследование кадровых картотек около 100 предприятий, учреждений и организаций Ростовской области.

имеет еще одну важную грань, значение которой становится все более важным по мере распространения и на высшую школу рыночных отношений. Это проблема спроса регионов на университетское образование. Важнейшей составной частью этого спроса на специалистов с уни-

Íòðàññëü	Óäâëüíúé äâñ
1. Íàðíáííà íàðàçíàáíéà (â òäëí)	17.00
â òíí ÷ëñëà:	
øêíëà	20.00
ÍÒÓ, ÑÍÒÓ	11.00
òäðíëëóíü	16.00
âóçü	21.00
2. Õðáíñíðòò	16.00
3. Õððáíáëý è íáúñòäáííà íèòàíéà	15.00
4. Àííðòàò óíðàâëáíëý	14.00
5. Ñíáýçü	12.00
6. Íàóéà è íàó÷íà íáñéóæëááíéà	11.00
7. Çäðááííððáíáíéà	10.00
8. Àäðíðííüðëáííúé êíííëáëñ	7.00
9. Íàòàðëäëüíí-òäðíë÷áñíëà ñíááæáíéà	7.00
10. Ñòðíëòäëüñòâí	5.00
11. Íðííüðëáíííñòü	5.00
Ñðááíáà çíà÷íéà ííëàçàòäëý	10.00

верситетским образованием является потребность в них отраслей народного хозяйства. Реальное участие университетов в воспроизводстве кадров для отраслей народного хозяйства фиксировалось в исследовании по удельному весу выпускников университетов в общей численности работающих

специалистов с высшим образованием.¹

Полученные данные, характеризующие величину данного показателя в Ростовской области, отражают наличие серьезной диспропорции в распределении специалистов с университетским образованием по отраслям народного хозяйства.

Из таблицы 2 следует, что основными потребителями выпускников университетов являются высшая и средняя школа.

Следует при этом отметить, что, как показало исследование, удовлетворение потребностей университетов в специалистах с университетским образованием за счет обмена (или рынка специалистов) достаточно ограничено. Обмен, как показывает практика и проведенное обследование, «блокируется» отсутствием у университетов-потребителей жилья и других социально-бытовых условий, необходимых для приживаемости мигрантов, а также естественным стремлением университетов самим выращивать кадры для себя. Кроме того, рынок труда специалистов с университетским образованием, как и рынок труда вообще, как известно, предполагает создание правовых и необходимых жилищно-бытовых условий для свободного перемещения, что пока в России отсутствует.

На втором месте следуют отрасли «неуниверситетского» профиля — «транспорт», «торговля и общественное питание», «связь», «здравоохранение». Относительно низок удельный вес окончивших университеты в отрасли «наука и научное обслуживание», что отражает и соответственно низкий удельный вес фундаментальных исследований в общем объеме НИР в регионе (13-15% вместо 38-40% по мировым стандартам), доминирование узкоспециализированной, прикладной (заводской) технической науки в регионе, которая в основном потребляет кадры технической высшей школы.

Т а б л и ц а 2

Удельный вес специалистов с университетским образованием в общей численности занятых специалистов с

высшим образованием по отраслям народного хозяйства (расположены в порядке убывания показателя — в %)

Слабое «представительство» университетов в составе специалистов отраслей материального производства — агропромышленного комплекса, промышленности, строительства, материально-технического снабжения (т.е. вдвое меньше среднего значения показателя) — свидетельствует, с одной стороны, о наличии существенного несоответствия структуры специальностей (профиля подготовки) университетского образования потребностям этих отраслей народного хозяйства, с другой стороны — отражает отставание этих отраслей народного хозяйства по уровню наукоемкости, который определяет в конечном итоге объем потребности в кадрах специалистов с университетской подготовкой. Поэтому в настоящее время было бы важно объективно зафиксировать региональную конфигурацию университетского образования в России, определить степень его соответствия потенциалу регионов, по возможности найти индикаторы и замерить реальную «включенность» университетов в отраслевую и региональную структуры экономики, то есть определить реальный спрос регионов на университетское образование, а значит и оценить роль университетов как центров образования, науки и культуры.

Попытка решить эту задачу была сделана Северо-Кавказским НИИ экономических и социальных проблем при Ростовском госуниверситете в результате проведения в 1991 году сравнительного экономико-статистического и социологического обследования 10 регионов Российской Федерации. На основе разработанного подхода проведено сопоставление уровня развития демографического и промышленного потенциалов региона, с одной стороны, и уровня развития сети университетов в регионе, учебно-научного потенциала и продуктивности деятельности университетов регионов — с другой.

В результате проведенных расчетов были получены данные, позволяющие определить регионы, где университетское образование отстает от уровня экономического потенциала, где народное хозяйство недополучает университетских специалистов. К ним относятся Центральный, Уральский, Восточно-Сибирский, Северный, Поволжский регионы. Северо-Западный регион — наиболее насыщенный университетами среди регионов

**В. А. ЮРЧЕНКОВ РЕГИОНАЛЬНАЯ ИСТОРИОГРАФИЯ:
РОССИЙСКИЙ ОПЫТ**

Региональная история отличается особым характером исторической реальности, специфическими проявлениями общих исторических закономерностей и законов. В науке ей соответствует особый вид исторического познания — региональная историография. Давая дефиницию данного направления исторических исследований, следует иметь ввиду широко распространенное в среде историков мнение о единстве и неделимости исторической науки. Соглашаясь в принципе с этой точкой зрения, мы позволим себе напомнить методологически верную мысль Гегеля о том, что «действительная объективная история (Geschichte) народа начинается лишь там, где у него есть также историография (Historie)»¹. Бытие народов неотделимо от бытия определенных территорий, регионов. Поэтому есть смысл говорить о региональной историографии, допуская определенную относительность этого понятия.

Дореволюционная российская историческая наука имела достаточно развитую традицию регионализма. Уже в 30-е годы XIX века была предпринята одна из первых попыток теоретического осмысления данных проблем. Ученик М. П. Погодина К. Н. Лебедев ввел для обозначения истории территорий (регионов) термин «местная история». Он считал «разнообразие местных историй» результатом взаимодействия психических и физико-географических условий. Развивая мысль, К. Н. Лебедев указал, что итогом этого взаимодействия будет национальность. Он писал: «Форма нации зависит

ЮРЧЕНКОВ Валерий Анатольевич, ученый секретарь НИИ языка, литературы, истории и экономики при правительстве Мордовской ССР, кандидат исторических наук.

от условий местности, существо нации от духа народа». В другом месте им было отмечено: «Душа определяет общее направление, местность дает оному частное русло»².

Интерес к местной истории резко обострился после проведения буржуазных реформ 60-х годов XIX века, когда под напором формирующейся в виде господствующей капиталистической идеологии мысль различных социальных слоев и групп обратилась к познанию исторического опыта. Получив право на собственное мнение, российская провинция заявила о своем праве на собственную историю. Данную тенденцию одним из первых уловил известный историк и юрист А. Д. Градовский, который писал: «Провинциальный вопрос, как и сама провинция, есть произведение новых европейских государств и находится в тесной связи с понятиями о национальности»³. При этом он считал, что «самый вопрос о провинции складывается из двух необходимых частей: из вопроса о правительстве, с одной, и об обществе, с другой стороны»⁴. Теоретическое обоснование возрастающей роли «провинциальных центров» пытался дать и секретарь Нижегородского статистического комитета, редактор «Нижегородского сборника» А. С. Гациский. Он писал о том, что обобщение материала в рамках всей страны лишает отдельные ее области их «физиономии» и предлагал создать особые органы для изучения региональной истории⁵.

Своеобразное логическое завершение теоретических поисков в области региональной историографии до 1917 года содержится в работах В. О. Ключевского, которого весьма занимала проблема соотношения общей и местной истории. Он считал, что «изучение местной истории дает готовый и наиболее обильный материал для исторической социологии»⁶. В. О. Ключевский утверждал: «Все исторически сложившиеся общества — все различные местные сочетания разных условий развития. Следовательно, чем больше изучим мы таких сочетаний, тем

полнее узнаем свойства и действие этих условий, каждого в отдельности или в данном наиболее своеобразном подборе... Изучая местную историю, мы познаем состав людского общежития и природу составных его элементов»⁷.

Осмысление конкретной местной истории первоначально было связано с накоплением фактических данных по истории того или иного региона, архивными изысканиями. Именно поэтому существенный толчок для возникновения региональной историографии дала в начале XIX века деятельность графа Н. П. Румянцева. По его инициативе начались изыскания в Смоленской, Новгородской, Вятской, Архангельской, Харьковской губерниях. Ему удалось заинтересовать местной историей ряд провинциальных государственных и церковных деятелей и, опираясь на их поддержку, организовать работу по поиску рукописей и памятников старины⁸.

Дальнейшее накопление материала по истории отдельных регионов России связано с деятельностью Археографической экспедиции Академии наук России, которая приступила к работе в 1829 году. Ее членами П. М. Строевым и Я. И. Берендиным было осмотрено 200 архивов и библиотек Архангельской, Вологодской, Олонецкой, Новгородской, Псковской, Тверской, Московской, Ярославской, Костромской, Владимирской, Нижегородской, Казанской и Вятской губерний. Собранные экспедицией материалы были представлены в Академию наук, а затем Николаю I. Для их издания в 1834 году была создана Археографическая комиссия, продолжившая работу по сбору фактического материала по местной истории. Сотрудники комиссии начали осматривать и разбирать государственные архивы и фамильные собрания на местах. Например, Н. В. Калачев работал во Владимирской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Ярославской губерниях, А. В. Терещенко — в Астраханской, П. И. Мельников — в Нижегородской и Симбирской, К. Э. Напперский

— в Прибалтике⁹.

В результате архивных изысканий начала XIX века в российской региональной историографии стало утверждаться особое отношение к историческому факту. На практике складывалось понимание факта как некоей абстракции, сохранившей некоторые конкретные черты зафиксированного им исторического объекта. Отсюда возникающий эмпиризм, погоня за историческими фактами. Укрепление позитивистской по своему характеру методологии связано с созданием в середине XIX века местных археографических комиссий, носящих чаще всего временный характер. Первоначально они оформились в Киеве и Вильно, причем, в обоих случаях существенную роль в этом процессе сыграли представители государственной власти. Следом в 1850 году была создана Временная археографическая комиссия (П. И. Мельников, П. И. Пискарев, иеромонах Макарий и др.) в Нижнем Новгороде. За сравнительно короткое время ею было исследовано, прокомментировано и подготовлено к печати пять томов местных документов. В 1864 году возникла Кавказская археографическая комиссия, обратившаяся к исследованию и публикации документов преимущественно периода покорения Кавказа Россией¹⁰.

Особую роль в развитии региональной историографии в России сыграли статистические комитеты, которые создавались в губерниях с 1834 года. Первоначально они выполняли функцию сбора и анализа статистической информации по определенным регионам страны, затем сфера их деятельности резко расширилась, включив в себя обобщение исторического и археологического материала. Опыт губернских статистических комитетов был достаточно успешен, что позволило одному из теоретиков губернской статистики, секретарю Нижегородского статистического комитета А. С. Гацискому предложить создать статистические центры, объединяющие несколько губерний, «экономические и земские интересы

которых наитеснейше взаимосвязаны»¹¹.

Результатом деятельности губернских статистических комитетов явилось издание «Списков населенных мест Российской Империи», которые суммировали историко-статистический материал по губерниям. Кроме того, губернские статистические комитеты издавали «Материалы», «Памятные книжки», «Ежегодники» и т. д., содержащие архивные материалы, этнографические очерки, фольклор. В этом плане наиболее интересны издания Владимирского, Воронежского, Новгородского, Псковского, Витебского, Курского, Казанского, Симбирского, Нижегородского, Ярославского, Тифлисского губернских статистических комитетов¹².

В истории губернских статистических комитетов в качестве переломного можно выделить 1867 год, когда произошло официальное закрепление за ними сферы исследования местной истории. Министерством юстиции им было предложено принять участие в связи с упразднением старых судебных органов в разборе архивов суда. Одновременно Археологическая комиссия обратилась в статкомитеты с предложением об участии в фиксации местных археологических памятников.

Помимо губернских статистических комитетов в ряде мест действовали церковно-статистические комитеты или комиссии, например, Санкт-Петербургский, Каменец-Подольский, Смоленский¹³.

Археографические комиссии и статистические комитеты в своей деятельности ориентировались в значительной степени на поиск и публикацию после соответствующей обработки материалов по тому или иному региону России. Их же детальное изучение пало на долю научных исторических обществ. Правда, здесь следует сделать оговорку, так как помимо исследовательских общества имели и просветительские функции. Причем, в ряде случаев последние начинали доминировать, как это случилось, например, в Обществе ревнителей военных знаний¹⁴.

По подсчетам А. Д. Степанского, с 1759 по

1917 годы в России действовало 71 научное историческое общество¹⁵. Первые, оформившиеся еще в XVIII веке, оказались нежизнеспособными и прекратили свое существование достаточно быстро¹⁶. Определенный перелом в процессе их складывания произошел в ходе организационной перестройки российской исторической науки в 30–40-е годы XIX века. Наибольшее же число научных обществ возникло в пореформенную эпоху: в 1863–1904 годах – 35, в 1905–1915 годах – 26 НИО¹⁷.

Из региональных научных обществ, в исследованиях которых четко просматривается историческая тематика, одним из первых в 1805 году возникло общество любителей отечественной словесности при Казанском университете. Однако оно просуществовало недолго, до 1834 года, и возродилось лишь в 1878 году в форме Общества археологии, истории и этнографии. Своей задачей восстановленное общество провозгласило изучение прошлого и настоящего русского и инородческого населения Поволжья, Урала, Сибири и Средней Азии. До революции ОАИЭ издало 29 томов «Известий»¹⁸.

Аналогична судьба созданного при Харьковском университете в 1817 году Общества наук. После непродолжительной деятельности оно прекратило свое существование и вновь возродилось в 1877 году в виде Историко-филологического общества. Основное внимание его члены уделяли разработке истории Левобережной Украины¹⁹. В 1838 году возникло историко-филологическое общество в Дерптском университете (Ученое Эстонское общество), основной задачей провозгласившее изучение истории эстонского народа и населяемой им территории²⁰. В 1839 году было основано Одесское общество истории и древностей, ученые которого обратились к осмыслению истории не только Одесской, но и соседних губерний²¹.

Среди провинциальных НИО наиболее известными, кроме вышеназванных, были Историческое общество Нестора-летописца в Киеве (1874 год),

Историко-филологическое общество при Новороссийском университете (1888 год), Ученое-литературное общество при Юрьевском университете (1897 год), Общество истории, филологии и права при Варшавском университете (1900 год), Историко-филологическое общество при Институте кн. Безбородко в Нежине (1894 год), Общество этнографии, истории и языкознания при Тифлисских высших женских курсах (1913 год)²².

Проблематика исследовательской деятельности НИО формировалась в значительной мере стихийно, огромную роль играл субъективный фактор.

Попытка соединить архивные изыскания с научно-исследовательской работой была осуществлена в ходе формирования и функционирования губернских ученых архивных комиссий. Инициатива создания ГУАК принадлежала академику Н. В. Калачеву, директору Императорского археологического института, которому комиссии подчинялись до 1912 года. Причины создания и стоящие перед ГУАК задачи были фактически определены известным тамбовским исследователем И. И. Дубасовым: «Ждет научного исследования в особенности наша безграничная провинция, составляющая сущность народной жизни и всячески питающая всероссийское Отечество»²³.

Первыми были созданы Тверская, Рязанская, Тамбовская и Орловская ГУАК (1884 год), последней — Якутская (1916 год). Всего в России накануне 1917 года насчитывалось 29 комиссий, которые за время своего существования издали 897 книг (плюс 6 переизданий)²⁴. Благодаря своей деятельности ГУАК превратились, по справедливому мнению В. П. Макарихина, в массовые научно-исторические и просветительские организации российских провинций²⁵.

В процессе научного познания в качестве одной из его сторон можно выделить рефлексивный (критический) компонент. Применительно к истории об этом писал М. А. Барг: «Специфика научного знания вообще и исторического в частности заключается в том, что

на всех стадиях своего развития оно в той или иной форме включало рефлексию, т. е. способность «посмотреть на себя со стороны», внутреннюю критику процесса получения знания»²⁶. Достаточно высокое развитие исторической мысли в российской провинции породило потребность в рефлексии, разборе локальных вариантов исторического знания. Первые шаги в этом направлении наметились в 80–90-е годы XIX века, когда вышли в свет работы с анализом процесса возникновения и деятельности ГУАК (А. С. Гациский и др.)²⁷. Работой, обобщившей опыт развития всей региональной историографии в России, явился многотомный труд профессора Университета св. Владимира В. С. Иконникова «Опыт русской историографии» (Киев, 1891 – 1892).

Развитие региональной историографии в России до революции 1917 года свидетельствовало, на наш взгляд, о двоякой сущности этого явления. С одной стороны, региональная историография является совокупностью работ по истории определенного большого или малого региона, с другой же – ее задачей является показ процесса возникновения и развития исторической науки регионов в связи с общим поступательным развитием научной мысли и непосредственным развитием конкретного исторического знания.

Наличие системы провинциальной исторической мысли до 1917 года заложило основы развития региональной историографии первого десятилетия Советской власти, которая существовала в весьма специфической форме краеведения.

Существует целый ряд созвучных дефиниций краеведческого движения. Я. Е. Володарский определял его как «познание родного края в рамках населенного пункта, административно-территориальной единицы, историко-географического региона»²⁸. А. В. Санцевич характеризовал краеведение как «комплекс изучающих определенную территорию различных по содержанию и методам исследования научных дисциплин»²⁹. С. О. Шмидт выделил двоякий характер краеведения:

«Краеведение — это и наука, и научно-популяризаторская деятельность определенной проблематики: прошлое и настоящее какого-либо «края» (местности). Это — и форма общественной деятельности...»³⁰ Аналогичные мысли высказывались и нами³¹. Ныне же, по всей видимости, необходима определенная корректировка и уточнение терминов. Краеведение стоит рассматривать как своеобразную, специфическую форму региональной историографии. Подобный подход позволит решить целый ряд весьма важных проблем, в частности, вопросы о степени источниковой преемственности работ краеведов 20-х годов, восприятия или отрицания ими идей предшественников и т. п.

Первое десятилетие Советской власти характеризуется зарождением массового краеведения, которое можно рассматривать как проявление творческой активности масс. Познание края, осуществляемое, как правило, на базе осмысления истории мелкого (город, село) и среднего (губерния) регионов, выступало как средство овладения культурным наследием прошлого. С 1917 по 1929 год число краеведческих организаций увеличилось с 246 до 2000 (по иным подсчетам с 155 до 1761). У 240 из них были свои периодические и непериодические издания³². Причем, в них достаточно отчетливо стала проявляться черта взаимопроникновения местной (региональной) и более широкой проблематики. Примером могут служить «Очерки по истории Пензенского края» А. Хвощева (1922 год), который рассмотрел историю региона через призму одной из наиболее интересных общероссийских проблем — вопроса о колонизации. А. Хвощев писал: «Автору хотелось пересмотреть и обработать существующий печатный материал, составляющийся из разбросанных заметок, очерков, как изданных отдельно, так и разбросанных в разных изданиях, чтобы пензенский читатель мог иметь некоторое представление об исторических судьбах родного края. Из

разнообразных исторических вопросов выбран вопрос о колонизации края потому, что этот вопрос, как и везде, имеет и имел самое существенное влияние на указанные судьбы»³³.

В конце 20-х годов в условиях начавшейся унификации исторической науки в региональной историографии исследователи продолжали говорить о своеобразии местной истории, что в конечном счете привело к репрессиям властей против краеведов. Многих обвинили в связях с объявленными заговорщиками академиками-историками С. Ф. Платоновым, Е. В. Тарле, Н. П. Лихачевым, М. К. Любавским, экономистами А. В. Чаяновым, Н. Д. Кондратьевым. Появились термины «кулацкое, меньшевистско-эсеровское краеведение», «архивно-археологическое краеведение, проникнутое идеологией русской великодержавности» и т. п.³⁴ Региональная историография в форме краеведения была фактически разгромлена. Ее удалось сохранить лишь в некоторых регионах, преимущественно на территориях, где шло национально-государственное строительство³⁵, да и то отчасти.

Возрождение региональной историографии наметилось в конце 50-х — начале 60-х годов в связи с изменением общей историографической ситуации. Причем, уже первые наиболее серьезные работы провинциальных историков того времени вызвали дискуссии общероссийской значимости, в том числе и методологического характера. Сошлемся на монографию смоленского исследователя Д. П. Маковского «Развитие товарно-денежных отношений в сельском хозяйстве Российского государства XVI века»³⁶. Возросшая значимость региональной историографии для развития исторической науки в России была замечена и западными историками. Американский исследователь Р. Хелли, творец теории «гарнизонного государства»³⁷, писал: «...на Западе не должны игнорировать продукцию провинциальных издательств и допускать, чтобы мнение о послесталинской советской историографии форми-

ровалось только Академией наук и Московским и Ленинградским университетами»³⁸.

Достаточно прочную основу региональная историография этого времени получила в лице краеведческого движения, которое переживало новый подъем. На этом этапе окончательно оформились организационные формы изучения краевой истории — созданы первичные организации Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, народные музеи и т. п. Во многих регионах стали издаваться циклы книг типа «Города и села Мордовии».

В условиях застоя в региональной историографии наметились элементы лакировки действительности, исторический процесс раскрывался без анализа и учета реальных противоречий. В то же время нельзя не отметить реальных достижений, преимущественно фактологического плана. Примером может служить многотомная «История крестьянства Сибири», в которой была предпринята попытка обобщения огромного фактологического материала.

Заложенные в 70-е годы тенденции и традиции характерны для региональной историографии до настоящего времени, что свидетельствует о ее продолжающемся кризисе. В этих условиях необходимо с достаточной четкостью определить пути выхода из него в виде приоритетных направлений исследования, обновления понятийного аппарата, широкого привлечения зарубежного, прежде всего западноевропейского опыта и т. п.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Цит. по кн.: Каримский А. М. Философия истории Гегеля. М., 1988. С.58.

² См.: Милюков П. Н. Главные течения русской исторической мысли. Изд. 3-е. СПб., 1913. С.290.

³ Градовский А. Д. Собрание сочинений. СПб., 1899. Т.2. С.6.

⁴ Там же. С.21.

⁵ Гациский А. С. Смерть провинции или нет? Нижний Новгород, 1876; Он же. О земских статистических центрах. Ярославль, 1877.

⁶ Ключевский В. О. Сочинения в 9-ти тт. М.: Мысль, 1987. Т.1. С.36.

⁷ Там же. С.39.

⁸ Иконников В. С. Опыт русской историографии. Киев, 1891. Т.1. Кн. 1. С.191-193.

⁹ Подробнее см.: Отчеты о занятиях и изданиях Ар-

**ВНУТРЕННИЙ
ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНФЛИКТ
И СОЦИОКУЛЬТУРА РОССИИ**

10-12 декабря 1992 года состоялось ежегодное собрание Российской Ассоциации теории и моделирования международных отношений (РАТММО) на тему «Внутренний политический конфликт и социокультура России: национальный и международный аспекты». Собрание проводилось под патронажем Дипломатической академии МИД Российской Федерации, Комиссии Совета Национальностей Верховного Совета РФ по национально-государственному устройству и межнациональным отношениям.

В собрании приняли участие институты РАН: философии, социально-политических исследований, государства и права, институт США и Канады, информатики и автоматизации (Санкт-Петербург).

Заседания проводились по пяти секциям: «Политическая стабильность России: международный, национальный и локальный уровни»; «Практика идентификации внутренних политических конфликтов в

России, СНГ и за рубежом»; «Методология моделирования внутренних политических конфликтов: виды, стороны, структуры, процесс, стратегии и решения»; «Возможности количественного измерения внутреннего политического конфликта»; круглый стол «Социокультура России: влияние на внутренний политический конфликт».

Собрание открыл доктор юридических наук Э.И. Скакунов. Он рассказал участникам о деятельности РАТММО в 1992 году. В настоящее время основные усилия РАТММО сосредоточены на осуществлении исследовательско-внедренческой программы «Политическая стабильность России в процессе модернизации» (руководитель Э. И. Скакунов), нацеленной на исследование и практическое участие Ассоциации во внутренних и внешних политических процессах интеграции нашей страны в международное сообщество.

С этой целью специально созданная группа экспертов разрабатывает рабочую методику анализа и управления политическими процессами стабильности, в частности, осуществляет концептуальную проработку и моделирование влияния

социокультурных, политических, экономических, экологических, этнонациональных и социальных факторов на целостность российского государства, существующий в нем режим и представляющие его власти. Первые попытки внедрения программы «Стабильность» на региональном уровне предпринимаются в Архангельской, Саратовской и Тюменской областях.

Обсуждение затронуло ряд актуальных проблем. В рамках работы первой секции возникла дискуссия по соотношению национальных и общечеловеческих ценностей. При этом были высказаны две противоположные точки зрения. С одной стороны, утверждалось, что занижение роли национальных приоритетов грозит России потерей своего лица на международной арене. С другой стороны, подчеркивалась важность международно-правового направления в урегулировании конфликтов, при котором общечеловеческие ценности доминировали бы над национальными, давая возможность России войти в цивилизованную семью народов.

В рамках развернувшейся

дискуссии были сделаны попытки выйти за рамки рассматриваемой дилеммы с использованием категории национального и государственного интереса.

Внимание присутствующих привлек анализ динамики таких категориальных пар, как стабильность и дестабилизация, устойчивость и изменчивость, ненасилие и насилие, постепенность и быстрота в процессе общественного развития.

Значительное место в работе второй секции заняло обсуждение проблем коренных народов и конкретных региональных проблем. Привлекло незаурядностью изложение исторической динамики соборного идеала.

На третьей секции выступления касались как конкретных политических конфликтов, так и методологии их моделирования. Здесь возникали дискуссии о методах анализа напряженных ситуаций, о теоретических подходах к созданию модели факторов блокирования внутривнутриполитических конфликтов, о конфликтном анализе и методах математического моделирования.

Особое место заняло обсуждение применения

методологии искусственно-го интеллекта и экспертных систем в ходе анализа вариантов принятия решений в конфликтных ситуациях. Выяснилось, что работы по этой проблематике находятся пока только на самой ранней стадии исследования.

Достаточно необычно прозвучало и сообщение о компьютерных технологиях как о «катализаторе» для научно-практической работы в области «Проблемы возрождения и формирования национальных республик России». Конференция объединила ученых из Средней Волги, Ижевска, общая тематическая модель анализа этнокультурного, политического в контексте программы «Народы России: возрождение и развитие». Научные дискуссии велись в пяти практических направлениях: «Современная система роста демонстрация возможностей компьютерной межэтнических отношений», «Социальные и философские проблемы возрождения этнокультурных республик», «Современные проблемы развития этнокультурных республик», «Современные проблемы развития этнокультурных республик». В конференции участвовали представители республик РФ, «Молодежь и общество». Особое внимание уделялось этнокультурным проблемам в Республике Татарстан межэтнических и этнокультурных отношений, традиционные идеи были высказаны по включению в политику больших масс населения и крупных социальных групп, о соотношении этносов и политики,

состояния и перспективы развития этнического самосознания народов Российской Федерации.

Участники научно-практической конференции в своих выступлениях обрисовывали круг проблем, требующих серьезного научного анализа.

Актуальным представляется выявление функциональной связи между характером национальных отношений и состоянием этнического самосознания, изучение традиционных и новых компонентов в духовной и материальной культуре этносов, возможных путей социально-экономической и этнокультурной интеграции регионов и др.

В принятых по итогам конференции рекомендациях отражены идеи, получившие поддержку ее участников. В частности, подчеркивается необходимость формирования национальных и региональных программ духовного возрождения народов России, поиска новых форм развития взаимосвязей между национально-государственными образованиями Российской Федерации.

Г. Я. Попов,
зав. сектором межнациональных отношений НИИ
регионоведения, кандидат
философских наук.

ЗЕМСТВО И СОВЕТЫ

В столице Республики Марий Эл Йошкар-Оле прошла научно-практическая конференция «Организация и практика земских учреждений в России».

Чем вызван столь повышенный интерес к земским учреждениям?

Земские учреждения просуществовали довольно длительное время: с 1864 и до октября 1917 года. Об истории существования земств есть довольно обширная литература. Однако неизмеримо большие пласты их деятельности еще не вскрыты. Вместе с тем, как на уровне представительной, так и на уровне исполнительной власти происходит осознание заметной роли земских учреждений в российской истории. Возможность использования опыта земств в нынешних условиях рассматривалась в Йошкар-Оле представителями науки и практики.

Конференция собрала довольно представительный состав участников из всех регионов Российской Федерации и стран СНГ: историков, географов, юристов, медиков, изучающих историю создания земских учреждений в России и различные аспекты их деятельности.

Активное участие в работе конференции приняли деятели советов различных уровней: от Верховного Совета Российской Федера-

ции до районных Советов, представители политических партий.

В выступлении ответственного секретаря организационного комитета, кандидата исторических наук В. Ф. Абрамова на тему «Общие вопросы организации земского самоуправления в России» было подчеркнуто, что земство — это проблема децентрализации низшего и среднего звена управления; земское самоуправление является альтернативой Советам, которые не смогли усвоить главный принцип земского самоуправления — его децентрализованность. По мнению докладчика, необходимо более глубоко изучать избирательную систему земства, его обширную деятельность в различных регионах и т. д.

На конференции работали три секции. Работа первой секции «Общие вопросы организации земского самоуправления и отдельные земства. Правовой аспект земской деятельности. Общественно-политическая роль земства» под руководством члена-корреспондента РАН В. В. Ананьича и доктора исторических наук Н. М. Пирумовой была посвящена взаимоотношениям центральной власти с земскими органами самоуправления, бюрократических структур с

земскими, земской проблеме на местах, общей характеристике деятельности отдельных земств, правовому обеспечению земской деятельности, бюджету земств и т. д.

На второй секции конференции «Просветительская и хозяйственно-экономическая деятельность земства» под руководством доктора исторических наук П. С. Кабытова и доктора исторических наук А. П. Корелина были подняты следующие проблемы: земство и крестьянское хозяйство; агрономическая помощь сельскому хозяйству; земство и кооперация; организация земской медицины; земство и строительство; культурно-просветительская деятельность земств; деятельность земств в национальных и

многонациональных районах и т. д.

Третья секция «Другие формы самоуправления. Проблемы местного самоуправления в наши дни» под руководством доктора географических наук Е. Г. Анимитцы привлекла наибольшее внимание представителей советской власти и ее исполнительных органов. Работа этой секции была посвящена в основном проблемам современного состояния самоуправления в России, поиску путей выхода из сложившейся критической ситуации, организации местного самоуправления в различных регионах. Авторы научных выступлений предлагали свои неординарные решения актуальных задач, стоящих перед органами самоуправления.

Несмотря на ряд призывов со стороны некоторых выступающих немедленно приступить к организации земств в России, чувство реальности не покинуло большинство участников конференции. Вернуться в прошлое невозможно, копирование земских учреждений, некритическое переосмысление их деятельности, спешка введения подобных институтов означает в нынешних условиях «самоубийство». Сколь не были бы плохи Советы — пока лишь они противостоят бюрократизации власти.

Конференция не была призвана найти какие-то ответы на остро стоящие вопросы. Она лишь наметила ряд направлений, разработка которых требует значительных усилий со стороны ученых. Это каса-

ИЗДАНО В НИИ РЕГИОНОЛОГИИ
ПРИ МОРДОВСКОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

**Цивилизованное развитие наций и
межнациональных отношений**/НИИ регионологии при
Мордов. ун-те; Под ред. А. И. Сухарева.
Саранск, 1992. – 48 с.

В сборнике, раскрывающем вопросы теории, политики и практики цивилизованного развития наций и межнациональных отношений, содержится анализ некоторых данных проведенного в 1991–1992 годах на территории Мордовской ССР этносоциологического исследования «Традиции и новации в культуре этноса», использованы материалы Всероссийской конференции «Традиционное и новое в культуре народов России», состоявшейся в городе Саранске в мае 1992 года, а также межвузовской конференции «Университеты республик Российской Федерации как центры национальной культуры», проведенной Мордовским университетом в октябре 1991 года.

Сборник может быть полезен не только ученым, аспирантам, всем специалистам, занимающимся этими проблемами, но и широкому кругу читателей.

Межнациональные отношения в Мордовской ССР:
Итоги этносоциологического исследования /НИИ
регионологии при Мордов. ун-те. Саранск, 1992.
– 164 с.

Сборник подготовлен коллективом сотрудников НИИ регионологии при Мордовском государственном университете имени Н. П. Огарева. В нем подведены итоги этносоциологического анкетирования, проведенного среди населения 19-ти районов Мордовской ССР, а также городов Саранска, Рузаевки и рабочего поселка Комсомольский. Книга предназначена для сотрудников научно-исследовательских институтов, преподавателей и студентов вузов, а также

Индекс 73335

ISSN 0131-5706 Регионология, 1993, №1, 1-112