



9' 2006

# ВЕСТНИК СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



*Владимир Александрович  
ФЕДОРОВ,  
член Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации –  
представитель в Совете Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации от  
Законодательного Собрания  
Республики Карелия*



## В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

### НАГРАЖДЕНИЯ

За активное участие в законотворческой деятельности и многолетнюю добросовестную работу (Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2006 года № 1273) награжден

орденом  
«За заслуги перед Отечеством»  
IV степени

**В.А. Федоров**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Законодательного Собрания Республики Карелия.

\* \* \*

За активное участие в законотворческой деятельности и многолетнюю добросовестную работу (Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 635) награжден

орденом Почета

**М.М. Сорокин**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Новгородской областной Думы.



На первой странице обложки:

**Владимир Александрович ФЕДОРОВ**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Законодательного Собрания Республики Карелия

## В НОМЕРЕ

### КОРОТКО О ГЛАВНОМ

**2**

**Россия – Финляндия:  
расширять инновационное  
сотрудничество**

### НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

**4**

Михаил НИКОЛАЕВ  
**Главное – здоровье человека**

**10**

**О будущем надо заботиться  
сегодня**

**12**

Анатолий КОРОБЕЙНИКОВ  
**В целях гармоничного  
развития учащихся**

### ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

**16**

Владимир ФЕДОРОВ  
**Безопасность на дорогах –  
вопрос социальный**

**24**

Константин СУРКОВ  
**Забайкалье: сегодня и завтра**

### В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

**28**

**Приоритеты России:  
социальные аспекты,  
экология, экономика**

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

**32**

Владимир ГУСЕВ  
**Китай – стратегический  
партнер России на Востоке**

**42**

Василий ЛИХАЧЕВ  
**Право и экономические  
европространства:  
проблемы интеграции**

### ПАРЛАМЕНТЫ МИРА, МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

**48**

Владимир КУЛАКОВ  
**Парламент Греции**

### ГОЛОС РЕГИОНОВ

**54**

Борис ЭБЗЕЕВ  
**Высокий профессионал и  
безупречно честный человек**

### 100 лет РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

**62**

Михаил МИХАЙЛОВСКИЙ  
**Государственный совет  
Российской империи  
(1906–1917 годы)**

### В АППАРАТЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

**74**

Игорь ПЕНЬКОВ  
**Дистанционное образование  
как этап внедрения новейших  
информационных технологий**



#### УЧРЕДИТЕЛЬ

Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

#### Редакционный совет

Председатель – МИРОНОВ С.М.  
Заместители председателя

МЕЗЕНЦЕВ Д.Ф.,  
НИКОЛАЕВ М.Е.,  
ОРЛОВА С.Ю.,  
ТОРШИН А.П.,  
ТКАЧЕНКО П.Ф.

Ответственный секретарь

МИХАЙЛОВСКИЙ М.Г.

#### Члены редакционного совета

ШАРАНДИН Ю.А., ВАВИЛОВ С.В., АЛТЫНБАЕВ Р.З.,  
РОКЕЦКИЙ Л.Ю., ОЗЕРОВ В.А., БУШМИН Е.В.,  
ВАСИЛЬЕВ С.А., ИВАНОВ С.П., МАРГЕЛОВ М.В.,  
ГУСТОВ В.А., ТУЛАЕВ Н.П., БУРБУЛИС Г.Э., ПЕТРЕНКО В.А.,  
ШУДЕГОВ В.Е., МУТКО В.Л., ОГАНЯН О.А., ЗАВАДНИКОВ В.Г.,  
ОРЛОВ В.П., ГОРБУНОВ Г.А., ОЛЕЙНИК Г.Д., НАРУСОВА Л.Б.,  
КУЛАКОВ В.Ф., ПОПОВ В.А.

#### Редакционная коллегия

Председатель – ТКАЧЕНКО П.Ф.  
Заместители председателя  
КОЗЛОВ Ю.В.,  
МИХАЙЛОВСКИЙ М.Г. (главный редактор)  
Ответственный секретарь  
ТАРАБРИН А.Г.

#### Члены редакционной коллегии

АЛТЫНБАЕВ Ж.К., АНТОНОВ А.Н., АРЖАНЦЕВ В.И., БАКАЕВ В.В.,  
БРАТЦЕВ В.И., ВИКТОРОВ В.Н., ВОЙТЕНКО Л.В., ВОЛГИН С.Г.,  
ВОЛКОВА Е.В., ДЕРБЕНЕВ Е.А., ЖУГАНОВ А.В., ИЛЬИН Ю.В.,  
КИРИЛЛОВ Е.Я., КИСЕЛЕВ В.В., КОСТРЮКОВ В.А., КРИВОВ В.Д.,  
КУЛАКОВ С.В., ЛИТВИН В.Я., МЕРЗЛИКИН С.Я., МИХАЛЕВ И.В.,  
МОЛИБОГА О.Ю., МОТЯКОВА О.А., МЯТЕНКО В.Ф., ОНИЩЕНКО П.В.,  
ОПЕНЫШЕВ С.П., ПАВЛОВА Л.Н., ПАРФЕНОВ В.П., ПАРШИКОВА Н.В.,  
ПОМОГАЙБИН В.Н., ПРОСКУРЯКОВА Ю.В., РАЗДОБАРОВ В.В.,  
РУСЛЯКОВ В.И., СВИНАРЕВ В.В., СЕРКО А.М., СОКОЛОВ А.П.,  
СТОЛБОВ О.В., ТАЗАРТУКОВА Ф.Ш., ТАТАРИНОВ Р.В., ХОМЕНКО И.Е.,  
ЯКИМЧУК А.В.

#### Над номером работали

Редактор	ТАРАБРИН А.Г.
Дизайн и верстка	МИХАЙЛОВ В.А.
Спец. корр.	КУБЕЕВ М.Н.
Корреспонденты	ПОПОВА И.В., ШЕВЦОВ Ю.В.
Фото	БОЛЬШАКОВА Н.А., КРАСНОПЕРОВ В.В., ЛАЩЕНОВА Л.В., ЧУМИЧЕВ А.А.
Компьютерный набор и корректура	ЕГОРОВА И.Н., ЛЕСКОВА Л.П., ЛОГАЧЕВА В.Н., СОКОЛОВА А.С., СТАНКЕВИЧ Л.Г., ШУМСКАЯ И.В.

Зарегистрирован  
Государственным комитетом Российской Федерации по печати  
Регистрационное свидетельство № 017407  
Адрес редакции: г. Москва, ул. Новый Арбат, 19  
Тел./факс 203-50-32, 290-10-30  
[www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)

Подписано в печать 20.11.2006. Формат 60x90/8. Усл. печ. л. 10.  
Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ № 5531.  
Отпечатано в полном соответствии с оригинал-макетом  
в ГУП МО «Подольская фабрика офсетной печати»  
142100, г. Подольск, Ревпроект, д. 80/42



# РОССИЯ –

## РАСШИРЯТЬ ИННОВАЦИОННОЕ

**П**РЕДСЕДАТЕЛЬ Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович Миронов, приветствуя участников форума, отметил, что в основе российско-финляндских отношений лежат исторические корни и традиции.

«Россия и Финляндия – дружественные страны, – сказал С.М. Миронов. – Наши отношения развиваются очень динамично. Это наглядный пример того, что традиции добрососедства и сотрудничества имеют не только человеческое измерение, очень важное для нас, но и экономическую составляющую. Товарооборот между нашими странами, который за последний год вырос на 27 процентов, превышает 12 млрд. евро. Россия и Финляндия имеют серьезный потенциал сотрудничества в лесной промышленности, на транспорте, в энергетике, металлургии, в строительном комплексе, в сфере телекоммуникаций».

Уровень экономической интеграции двух стран характеризуют показатели транзитной торговли. Сегодня до 40 процентов товаров, экспортируемых в другие страны из России, проходит через Финляндию. С другой стороны, через Финляндию поступает около 20 процентов всего российского импорта. Финляндия входит в число крупных иностранных инвесторов в российскую экономику.

«Одним из главных приоритетов российско-финляндского партнерства является меж-

**В Петрозаводск на второй Российско-Финляндский экономический форум собрались представители российских и зарубежных деловых кругов, парламентарии, руководители федеральных и региональных органов исполнительной власти, ученые и общественные деятели, всего около 300 человек, из которых 55 представляли нашего соседа – Финляндию. Главные темы форума – вопросы стратегического партнерства двух стран в сфере инновационных технологий, энергетики, экономики поселений, развития малого и среднего бизнеса, туризма, транспорта и логистики, создания в регионах Российской Федерации технопарков с использованием финского опыта.**

региональное сотрудничество, – подчеркнул С.М. Миронов. – Не может не радовать высокая эффективность российско-финляндских контактов в российских регионах – в Ленинградской области, Республике Карелия, Мурманской области, Санкт-Петербурге, Тверской области и многих других субъектах Российской Федерации. Здесь сегодня реализуется более 200 совместных проектов и программ. В рамках приграничного сотрудничества между Россией и Финляндией уже выполнено свыше 400 проектов. Очень важно, что среди них немало приоритетных инновационных проектов».

По мнению заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Михаила Ефимовича Николаева, форум – это начало реализации крупномасштабного социального проекта, целью которого станет улучшение качества жизни населения на

Северо-Западе России и приближение к уровню жизни северных стран к 2015 году. «На сегодняшний день Скандинавия живет лучше, чем Азия, Южная Европа и Латинская Америка», – сказал М.Е. Николаев. Это, по его словам, выражается в увеличении продолжительности жизни населения, бесплатном образовании, высоком уровне развития прикладной науки, при котором классические университеты, продолжая работать как образовательные и научные центры, выработали для себя третью функцию – помогать обществу и государству превращать знания и достижения в конкурентоспособный на мировом рынке товар. Заместитель Председателя Совета Федерации призвал перенимать ценный опыт финских коллег в области инновационных технологий, сумевших превратить научные технологии в ценный экспортный товар, а также научиться ис-

# ФИНЛЯНДИЯ:



## СОТРУДНИЧЕСТВО



пользовать энергосберегающие и экологичные подходы в производстве. По его мнению, успех финских соседей неразрывно связан с удачным внедрением инноваций и непрерывным образованием населения.

По мнению председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Виктора Евграфовича Шудегова, в современном мире инновации являются новым требованием, предъявляемым к товарам и услугам, их экологической безопасности и качеству, а также главным движущим фактором в развитии экономики. А «северные страны не только активно стимулируют наукоёмкие технологии, но и вкладывают средства в образование и регулярную переподготовку кадров», – подчеркнул В.Е. Шудегов. Он высказался за создание совместной инновационной системы России и Финляндии, а также отметил

необходимость унификации законодательства двух стран.

Большое внимание на встрече было уделено транспортно-логистическому потенциалу российско-финляндского сотрудничества в области евразийского транзита. На форуме были представлены проекты транспортного коридора Финляндия – Россия – Китай как будущего мирового монополиста транзитных грузов, а также проект Октябрьской железной дороги по созданию скоростного сообщения Санкт-Петербург – Хельсинки и развитию железнодорожных подходов к портам на Балтийском море, что значительно сократит срок доставки контейнерных грузов.

В рамках форума также проводилась выставка «Россия – Финляндия: инновации – стратегия сотрудничества», на которой демонстрировались достижения российских и финляндских предприятий

и научных организаций в сфере новых технологий и их продвижения в производство. Открывая выставку инновационных проектов, которые могли бы реализовываться совместными усилиями России и Финляндии, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович Миронов отметил, что новые идеи в экономике, инновационная активность и отказ от сырьевой модели экономики сегодня крайне необходимы России. «Надо искать пути выхода из замкнутого сырьевого круга, изучая и перенимая позитивный опыт Финляндии в вопросах экономического развития. Интересных идей и нестандартных инновационных проектов в России достаточно, но слишком медленно, бюрократически решаются вопросы их реализации. Нет еще механизмов венчурного финансирования для продвижения новых отечественных продуктов на внутреннем и внешнем рынках», – сказал С. М. Миронов.

Глава Республики Карелия Сергей Леонидович Катанандов, принявший участие в открытии выставки, рассказал о работе по реализации совместных карельско-финляндских проектов, в частности по созданию технопарков.



**Михаил Ефимович НИКОЛАЕВ,**  
заместитель Председателя Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

Пять лет назад в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года и последующих выступлениях была поставлена задача сохранения здоровья людей и преодоления демографического кризиса в России.

Органы государственной власти всех уровней, учреждения здравоохранения и общественные организации стали активно заниматься обсуждением и практическим решением данной задачи. Принят и реализуется приоритетный национальный проект «Здоровье».

# ГЛАВНОЕ – ЗДОРОВЬЕ

**О**ДНАКО несмотря на прилагаемые усилия, демографические тенденции в лучшую сторону пока не меняются. Более того, скорость депопуляции в течение последнего пятилетия увеличилась на 25 процентов из-за роста смертности. Демографы говорят о мужской сверхсмертности в нашей стране. Все чаще болезни пожилых людей – артериальная гипертония, ряд сердечно-сосудистых заболеваний – распространяются среди людей среднего возраста и даже молодежи.

Это означает, что предлагаемые меры неадекватны требованиям времени. Нужны иные подходы, другие приоритеты и стратегии. Нам необходимо продумать, как добиться того, чтобы принцип «главное – здоровье человека» был во главе угла всех социальных и экономических проектов. Он должен стать

критерием их эффективности и целесообразности, определить стиль жизни и работы всех граждан, работодателей и работников, руководителей и специалистов.

Выдающийся французский писатель Ромен Роллан полагал, что «здоровье так же заразительно, как и болезнь». Удивительно непривычное для нас высказывание. Мы научились и даже привыкли бороться с разными болезнями. Но не умеем распространять здоровье.

Образ жизни, как утверждают специалисты, на 50 процентов определяет здоровье населения. К сожалению, здесь у нас самое слабое звено.

В стране нет системы работы по изучению и внедрению в повседневную жизнь моделей здорового образа жизни. Даже среди специалистов существуют разные определения самого понятия

«здоровый образ жизни». Нет системы подготовки кадров для работы в этой сфере. Явно недостаточно того, что в большинстве общеобразовательных учебных заведений данным направлением работы занимаются только учителя физкультуры. Назрела необходимость введения в школьные программы новой учебной дисциплины, посвященной проблемам здоровья. В процессе ее изучения должны формироваться знания и навыки здорового образа жизни.

его семья. Работодатели, общественные организации, врачи, профпатологи должны учитывать, что человек живет в семье и ради семьи.

В семье закладываются генетические, биологические и социальные основы здоровья личности. Занимается человек спортом и физкультурой или нет, ведет активный образ жизни или, наоборот, малоподвижный, считается с состоянием здоровья других людей или никогда не задумывается над этим – все это начинается обычно с семьи. По-

образу жизни, воспитать здоровую молодежь.

Создание семейной медицины – не цель, а лишь средство для достижения семейного здоровья. Сохраняя и приумножая здоровье семей, мы укрепляем здоровье работников России. Многие руководители регионов и предприниматели это прекрасно понимают и знают о высокой эффективности такой постановки дела.

В ряде российских компаний принимаются корпоративные оздоровительные программы, адресованные не только их работникам, но и членам семей работающих на предприятии. Их эффективность во много раз выше традиционных программ профилактики профессиональных заболеваний. Ведь такие программы учат людей создавать собственное здоровье, формировать вокруг себя «здоровое пространство», а не просто бороться с уже начавшимися заболеваниями.

Именно так, на основе удобного подхода созданы и реализуются социальные программы Сибирско-Уральской алюминиевой компании. С 2003 года компания наиболее активно инвестирует средства в такие направления, как «Здоровье», «Спорт», «Культура», «Молодежь», «Заббота». Программы охватывают широкий круг социальных вопросов, актуальных для работы и жизни сотрудников предприятий и их семей.

Еще раз подчеркиваю – семейный специалист, а не только работающий на предприятии.

В рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» поставлена задача усилить профилактическое направление медицины. Традиционно оно призвано предупреждать и на ранних стадиях выявлять заболевания различного характера, включая социальные болезни. Объектом профилактической

# ЧЕЛОВЕКА

Среди факторов, определяющих здоровье нации, важное место принадлежит отношению людей к своему здоровью. Сегодня не все наши сограждане ценят и умеют сохранять здоровье. Необходимо изменить эту ситуацию. Каждый гражданин должен прежде всего сам создать собственное здоровье, а не искать его в больницах. Необходимо сформировать непреложное желание у человека сохранять и укреплять здоровье.

Начинать такую работу необходимо одновременно со всеми категориями населения: учащимися, работниками и домохозяйками, пенсионерами. Здесь не может быть какой-либо одной приоритетной социальной группы.

Возможно ли это?

Да, если главным местом приложения усилий медицины станет основная сфера жизнедеятельности человека –

этому для оздоровления нации семья является ключевым звеном.

Создать нормальные условия жизни для российских семей – первое условие оздоровления нации. Приоритетный национальный проект «Здоровье» ставит перед здравоохранением задачу развития семейной медицины. Мы надеемся, что семейная медицина позволит повысить качество первичной медицинской помощи, сформирует в лице врача общей практики универсального специалиста, берущего на себя ответственность за здоровье всей семьи.

Причем семейный врач будет не только специалистом-медиком, но и пропагандистом здорового образа жизни. Он должен не только лечить от болезней, но и «заражать здоровьем» семьи. Только с помощью таких врачей мы сможем возродить и развить традиции здорового

медицины являются люди, имеющие повышенный риск профессионального заболевания. Но сегодня из-за ряда экологических, социальных, технико-экономических особенностей большинство населения подвержено риску получить серьезное заболевание. Поэтому все население России должно стать объектом профилактической медицины.

Такая задача ей непосильна, если использовать традиционные подходы. Не хватит ни материальных, ни человеческих ресурсов.

Поэтому нам нужен новый подход. Сегодня требуется новое видение роли и значения профилактической медицины. Она должна быть не только предохранительной, но и педагогической, воспитывающей.

Воспитывающая медицина призвана не только вовлекать в процессы оздоровления и лечения человека все ресурсы современного здравоохранения, но и активно задействовать физические, психические и духовные возможности самого человека.

Она основана на заинтересованном, сознательном и действенном участии людей вместе со специалистами-врачами в профилактике и лечении болезней. В ней человек, озабоченный вопросами собственного здоровья, выступает одновременно объектом и субъектом медицинского воздействия.

Такой подход позволяет повысить эффективность медицины. Следовательно, нужно внести коррективы в профессиональную подготовку врачей. Они должны обладать большим объемом педагогических и психологических знаний. Врач обязан помнить, что «слово не только лечит, но и калечит».

Мы должны сформировать желание, умение и навыки

профилактики здоровья у всего населения. И надо соединить это стремление с технологиями XXI века: телемедициной, мобильной телефонной связью, Интернетом и другими современными техническими возможностями.

Также нужны медико-социальные инновации. На местах они уже появляются. Так, в Чаплыгинском районе Липецкой области общественными организациями и администрацией разработана и успешно реализуется программа массовой профилактики гипертонии. Рабочий день здесь начинается с проверки артериального давления всех работников независимо от места их работы и сферы деятельности. Любой житель области может бесплатно в течение дня измерить свое давление в магазине, библиотеке, кинотеатре и других общественных местах. У каждого совершеннолетнего жителя района есть дневник для ведения наблюдений за состоянием давления. Анализируя его, специалисты-медики дают рекомендации и назначают лечение.

Своими силами здесь создали районный профилакторий, открыли грязелечебницу. Люди могут без отрыва от семьи и домашнего хозяйства поправить свое здоровье. Это особенно важно для сельских жителей, большинство которых никогда по-настоящему не лечились и не обследовались.

Еще одна задача профилактической медицины в современных условиях – продление жизни и профессионального долголетия. Для экономического роста требуется расширенное воспроизводство трудовых ресурсов. Но демографический потенциал России не позволяет обеспечить даже простое воспроизводство населения. Поэтому решение проблем увеличения

продолжительности жизни и способности эффективно трудиться становится не только социальное, но и экономическое обусловленной задачей. В связи с этим нам необходимо больше внимания уделять созданию геронтологических центров, изучать зарубежный опыт работы в данном направлении, объединить усилия специалистов различных областей знаний для фундаментального научного обеспечения деятельности, направленной на продление жизни.

Важное место в деле оздоровления нации занимает пропаганда здоровья. Всеми доступными информационными, административными, финансовыми, правовыми и иными средствами надо создать в индивидуальном и массовом сознании установку на ценность здоровья как черту национального характера. При этом главным объектом информационного воздействия должна стать семья как основная среда жизнедеятельности человека. Именно в семье формируются традиции и обычаи. Нам надо воссоздать и возродить национальные традиции семейного здорового питания, физического труда, спорта.

Необходимо сформировать личную ответственность человека за состояние здоровья перед собой, семьей и государством. Но одного информационного воздействия для достижения этого явно недостаточно.

Нужно создать «экономическую здоровья». Такая экономика основана на двух факторах.

Во-первых, здоровье является экономической категорией. Это означает, что при оценке всех экономических программ и проектов учитывается состояние здоровья работников. Не уровень заболеваемости и смертности, а состояние здоровья.

Это требует внедрения в практику хозяйственной деятельности методов экономической оценки здоровья работника. Состояние здоровья работников должно стать нематериальным активом, повышающим стоимость и капитализацию компаний.

Во-вторых, необходима индустрия воспроизводства здоровья. Под ней мы понимаем экономическую систему воспроизводства ресурсов здоровья – комплекс экономических мер, стимулов, заставляющих работника вести здоровый образ жизни, заниматься оздоровлением. И также эти меры должны стимулировать предпринимателя, работодателя заниматься здоровьем работников.

Для этого необходимы законодательные инициативы, направленные на внесение соответствующих изменений в основы законодательства о здравоохранении, в налоговое законодательство и другие законы.

В настоящее время в основе законодательства в сфере здравоохранения лежит ответственность за ущерб, причиненный здоровью, оказание медицинской помощи, но нет правовых мер, направленных на развитие ресурсов здоровья. Нужно дополнить и региональное, и федеральное законодательство правовыми положениями, обеспечивающими сохранение здоровья именно здоровым людям.

Следует пересмотреть систему обязательного медицинского страхования. В настоящее время она лишь инструмент фискальной политики. Качество здоровья не влияет на размеры отчислений. Единый тариф для всех не стимулирует предприятие и человека к сохранению и приумножению ресурсов здоровья.

Такой подход консервирует существующую экономику нездоровья и болезней. Вмес-

то него нужна политика стимулирования здоровья, которая благодаря налогам будет заставлять и работников, и работодателей заботиться о состоянии собственного и общественного здоровья.

Особого внимания требует состояние здоровья мужчин. Во-первых, они являются основными работниками на большинстве предприятий и в государстве в целом. Во многом от них зависит экономический успех и благополучие России.

Во-вторых, они пример для своих детей в ведении здорового образа жизни.

Будет большой ошибкой, если приоритетный национальный проект «Здоровье» на местах сведется только к техническому переоснащению медицины и повышению оплаты труда отдельных категорий медицинских работников. Надо менять идеологию здравоохранения. Первичное звено медицинской помощи – поликлиники должны стать не бюрократизированными лечебными заведениями, а центрами здоровья.

Для этого необходимо внедрить на их уровне экспресс-диагностику уровня здоровья, оперативный и автоматизированный контроль резервов здоровья, комплексную оценку факторов риска основных заболеваний.

Поликлиники должны стать проводниками здорового образа жизни, в них должны быть специалисты, отвечающие за медицинскую грамотность населения, его санитарное просвещение.

Моральный климат, духовные ценности и идеалы, господствующие в обществе и трудовом коллективе, определяют духовное здоровье нации. А без него не может быть и физического здоровья.

Специалисты отмечают рост стрессовых ситуаций, которые разрушают психи-

ческое здоровье людей. Смена политической и экономической системы для многих из наших граждан не могла пройти безболезненно. Принятием соответствующих законов можно практически одномоментно изменить форму собственности и политическую власть, но нельзя в одночасье изменить сознание и психику человека, которые формируются на протяжении всей жизни.

Массовые убеждения, духовные установки и ориентации пришли в противоречие с жизненными реалиями. Эти противоречия обусловили массовый социальный стресс, который усилили финансовые и экономические неурядицы. Многие из работников оказались психологически не готовы к бесконечным банкротствам, реорганизациям, сменам собственников предприятий.

Стрессовые ситуации и психологические срывы ведут к увеличению числа сердечно-сосудистых и других заболеваний. Нам не помогут снизить заболеваемость и смертность даже самые совершенные высокотехнологичные медицинские центры, если мы не займемся психологическими проблемами, оставив без внимания нравственность и духовность народа. Сегодня крайне важны медико-психологическая профилактическая работа с населением, повышение его стрессоустойчивости.

Социальные стрессы, бездуховность и безнравственность являются также причинами роста алкоголизма и пьянства, табакокурения. Не климатические особенности и национальные традиции, а низкий культурный уровень, отсутствие медицинских знаний и забвение исконно народных обычаев способствуют распространению этого зла.

Наша задача – научить людей расслабляться и снимать напряжение не за счет употребления алкоголя и сигарет, а благодаря занятиям спортом, физическими упражнениями, различными видами народного творчества. Хороший пример в этом направлении дают нам северные страны – Норвегия, Исландия и другие, которые продолжительность жизни и здоровье людей сделали одной из главных целей своего социального и экономического развития. Борьба с курением и пьянством здесь поднята на уровень национальной стратегии.

Год назад была принята замечательная федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы». В ней отмечалось, что люди, активно и регулярно занимающиеся спортом, в 1,5 раза меньше страдают от утомляемости, в 2 раза реже болеют заболеваниями органов пищеварения, в 2,5 раза реже – гипертонической болезнью, в 3,5 раза реже – хроническим тонзиллитом, в 2 раза реже – гриппом. Как результат, активно занимающиеся спортом в 2 раза реже пропускают работу по состоянию здоровья.

Предполагается, итогом программы станет рост числа вовлеченных в регулярные занятия физической культурой и спортом до 30 процентов от общей численности населения. Это, в свою очередь, приведет к снижению среднего количества дней временной нетрудоспособности на 15 процентов. Объем ее финансирования из федерального бюджета с учетом прогноза цен на соответствующие годы составит почти 110 млрд. рублей.

Прекрасные планы. Но вот реализуются они пока что не сколько однобоко. Успешно «осваиваются» выделяемые фи-

нансовые средства, проводятся очередные соревнования и спортивные праздники, а вот число школьников с хроническими заболеваниями не снижается. Не очень заметно, чтобы на улицах стало больше велосипедистов и бегунов. Массовый спорт, особенно с участием взрослого населения, практически не развивается.

Причина – слабая заинтересованность в этом спортивных структур, которые по-прежнему ориентированы только на развитие спорта высоких достижений. А также низкий уровень культуры населения и недооценка профилактической роли спорта врачами-профпатологами.

Культивирование спорта, физических занятий должно сопровождаться духовным воспитанием нации, заботой о возрождении подлинных нравственных ценностей, формированием у людей философского видения и понимания мира. Они должны научиться осознать, что «здоровый нищий счастливее больного короля». Тогда наши граждане будут гнаться не за славой, деньгами и развлечениями, а заботиться о собственном здоровье.

Надо сказать, что во многих регионах России есть глубокое понимание остроты проблем духовного развития населения. Поэтому в субъектах Российской Федерации разрабатываются и реализуются программы по духовно-нравственному воспитанию людей. Открываются клубы, лектории, проводятся фестивали, направленные на удовлетворение их духовных потребностей.

В 14 субъектах Российской Федерации приняты законы и подзаконные акты по защите общественной нравственности, направленные на охрану интересов в сфере индустриальной и муниципальной Алтай, Краснодарском

крае, Тюменской и Камчатской областях действуют специальные законы о защите нравственности и здоровья, направленные на формирование навыков здорового образа жизни.

Результатом их деятельности становятся возрождение подлинно народных и православных традиций – терпимости, воздержанности в словах и поступках, трудолюбия, здорового образа жизни.

Повысить уровень духовности и нравственности народа – значит сократить преступность и пьянство, уменьшить уровень наркомании и табакокурения, остановить рост СПИДа и гепатита. Сбережение народа, сохранение его здоровья возможно не только благодаря дальнейшему развитию медицинских технологий. Обращение к собственным духовным истокам, нравственное воспитание – простой и эффективный способ оздоровления нации.

В связи с этим уместно сказать и о новом направлении в философии медицины – биоэтике. Ее цель не просто допустить рассуждения о том, что нравственно или безнравственно использовать в медицине. Это стремление общества контролировать и влиять на развитие медицины. Общество сегодня как никогда заинтересовано, чтобы медицина была наполнена духовностью и нравственностью.

Важным условием духовного и физического оздоровления нации являются активизация деятельности и консолидация институтов гражданского общества.

Здоровье народа должно стать идейной платформой для объединения усилий органов власти и общественных организаций. И особенно важно, чтобы этот процесс проходил на местах – на региональном и муниципальном уровнях.

### 183-е заседание Совета Федерации

6 октября 2006 года состоялось 183-е заседание Совета Федерации, в повестку которого было включено 14 вопросов.

Одобрены Федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Закон уточняет, что Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе вносить предложения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов грубого или массового нарушения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

Одобрены федеральные законы:

«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О рекламе». Закон

носит технический характер и предусматривает признание утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации о рекламе с целью консолидации всех норм, регулирующих рекламу товаров, работ и услуг, в Федеральном законе от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», вступившем в силу 1 июля 2006 года;

«О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «О погребении и похоронном деле». Закон направлен на уточнение правовой нормы подпункта 4 пункта 3 в части гарантий на погребение ветеранов боевых действий – военнослужащих, непосредственно принимавших участие в контртеррористической операции на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней территорий Российской Федерации;

«О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Закон устанавливает надбавку к должностным окладам за должности доцента и профессора, за ученые степени кандидата наук и доктора наук военнослужащим, проходящим военную службу

по контракту на воинских должностях научно-педагогического состава военных образовательных учреждений высшего профессионального образования;

«О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Закон направлен на увеличение действующих ежемесячных надбавок к должностным окладам (ставкам) научно-педагогическим работникам высших учебных заведений за ученые степени кандидата наук и доктора наук в размере 3000 и 7000 рублей с 1 ноября 2006 года.

Заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации назначен В.И. Нечаев.

Заместителем Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначен В.Л. Слесарев.

Заместителями Генерального прокурора Российской Федерации назначены А.И. Бастрыкин, В.В. Малиновский.

Приняты постановления «О необходимости стабилизации цен на горюче-смазочные материалы для сельскохозяйственных товаропроизводителей», «О не-

которых мерах по развитию жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации». (Проекты постановлений были приняты за основу на 181-м заседании Совета Федерации.)

Внесены изменения в План основных мероприятий и мониторинга правового сотрудничества и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на осеннюю сессию 2006 года.

Изменены составы комиссий Совета Федерации.

Принято постановление «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В рамках «правительственного часа» была заслушана информация Правительства Российской Федерации о состоянии воздушного транспорта, мерах по обеспечению безопасности полетов и повышению конкурентоспособности отечественной авиации. С докладом выступил Министр транспорта Российской Федерации И.Е. Левитин. Информация принята к сведению.

**Д**ЕТИ всегда были и будут зависимы от взрослых, а еще они более уязвимы. Потому нет у взрослых более важной обязанности, чем защита их прав, обеспечение благополучия. Однако нестабильная экономи-

ло демографическую ситуацию ослабления, образования и культуры. Как следствие этих процессов, заметно снизилась возможность семьи и государства по жизнеобеспечению и социализации детей.

ния родителей. Такое положение дел нельзя назвать нормальным.

Не секрет, что у детей, находящихся в детских домах и домах малюток, очень много проблем, которые остаются неизменными из года в год.

капитал, достаточно одного желания.

В Магаданской области о своем будущем – детях – заботятся уже сегодня. Администрация активно работает в этом направлении. Большая заслуга здесь принадлежит губер-

# О БУДУЩЕМ НАДО ЗАБОТИТЬСЯ СЕГОДНЯ

ческая обстановка последнего десятилетия ушедшего века резко снизила уровень жизни многих семей и даже отбросила за черту бедности. Еще больше усугуби-

Согласно официальным статистическим данным в настоящее время в Российской Федерации насчитываются около 800 тысяч детей, оставшихся без попече-

Да, не все из них можно решить быстро. Тем не менее любой взрослый в меру своих сил в состоянии помочь детям-сиротам. И для этого не надо иметь огромный

натору Н.Н. Дудову, благодаря которому были реконструированы здания детских домов. Уровень проживания в них приблизился к семейному. Например, в Оротуканской школе накануне суровой колымской зимы оба здания соединили теплым переходом. В рамках реализации федеральных и областных целевых программ за последние 3 года в детские учреждения области поступило различное медицинское и лечебно-профилактическое оборудование, установлена современная противопожарная сигнализация, обновлена мебель. Было выделено 250 тыс. рублей на ремонт и благоустройство спортивно-досу-



говых площадок в оздоровительном центре «Зеленый остров», объявлен конкурс на приобретение бассейна. На развитие материальной базы выделено 96 тыс. рублей. Приобретено различное спортивное оборудование: велотренажер, силовой тренажер, мячи, ракетки, гантели, шлемы, перчатки, груши для занятий боксом и т.д. К слову сказать, в этом центре ежегодно оздоравливаются до 380 детей-сирот.

Для справки, средние расходы на содержание одного ребенка составили в 2006 году 260–280 тыс. рублей. Увеличение стоимости содержания детей в детском доме происходит ежегодно за счет роста цен на коммунальные услуги, продукты питания, мягкий инвентарь, оплаты за дополнительное образование и многое другое.

Не забывает губернатор и о том, что каждый ребенок нуждается прежде всего в заботе и внимании. В последнее время прошли многочисленные благотворительные акции, когда представители администрации Магаданской области и депутаты областной Думы выезжали в детские дома и вручали подарки.

Представитель от администрации Магаданской области в Совете Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации Владимир Федорович Кулаков – один из тех, кто принимает активное участие в этих акциях. В частности, он в меру своих сил оказывает шефскую помощь Магаданскому областному детскому

запланировано 80 тыс. рублей на создание кабинета социально-бытовой ориентированности подростков и подготовки к семейной жизни. В настоящее время для этого кабинета приобретена бытовая техника на 34 тыс. рублей. Кроме этого,

**Согласно официальным статистическим данным в настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 800 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей.**

дому, в котором сейчас проживают 68 воспитанников, и школе-интернату для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в п. Оротукан Ягоднинского района. В ней сейчас учатся 86 ребят. Воспитанники школы-интерната получают основное общее образование. Большое внимание уделяется их трудовому обучению и воспитанию. С этой целью были оборудованы учебные мастерские и созданы временные рабочие места для старшеклассников. Более 80 процентов воспитанников занимаются в Детской школе искусств, Доме творчества и ДЮСШ.

В 2006 году по целевой программе «Профилактика безпризорности, безнадзорности и правонарушений в Магаданской области»



Магаданская область

ют в Москву, встречаются с В.Ф. Кулаковым в Совете Федерации, где их традиционно ждут сладкий стол, подарки и приглашения на Кремлевскую елку.

Десятки ребят поехали в этом году поправить здоровье в Российский реабилитационный центр, расположенный в Евпатории.

Мы живем в непростое время, однако уже сейчас от каждого из нас зависит, в каком обществе будут жить будущие поколения.





**Анатолий Антонович КОРОБЕЙНИКОВ,**  
член Комитета Совета Федерации по международным делам,  
доктор философских наук

## В ЦЕЛЯХ ГАРМОНИЧНОГО РАЗВИТИЯ УЧАЩИХСЯ

**Б**АЗОВЫМ компонентом гармоничного развития человека является здоровье. Однако можно констатировать, что качество физического, психического и нравственного развития и здоровья учащихся школ ухудшается.

Школа является отражением общества, однако она не несет полной ответственности за все беды школьников. Уровень гармоничного развития детей и молодежи определяется влиянием всего комплекса социально-экономических, экологических и культурных факторов. Вместе с тем специалисты выделяют так называемые «школьные факторы риска», к числу которых относятся: стрессовая тактика педагогических воздействий, не соответствующая природе ребенка; организация учебного процесса и внешкольных занятий, неадекватность методов обучения – их несоответ-

**Конечной целью образования в современных условиях должен быть гармонично развитый человек, способный успешно исполнять разнообразные роли в быстро меняющемся, плюралистическом мире.**

ствие возрастным и функциональным особенностям развития детей.

Влияние именно этих факторов оказалось менее всего изученным и осознанным в обществе. В то же время они ведут к большим физическим и эмоциональным перегрузкам, неизбежно приводят к ухудшению здоровья детей и молодежи, истощению резервов жизни, накопленным многими поколениями, а в

конечном счете – к угасанию человеческого генофонда.

В западноевропейском регионе уровень здоровья молодежи – один из самых высоких в мире. Однако есть проблемы.

В докладе Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) «Здоровье школьников в контексте здорового образа жизни», подготовленном на основе статистических данных 2001–2002 годов, приведены оценки своего здоровья школьниками в возрасте 11 лет. Самый высокий процент школьников, оценивающих свое здоровье в качестве среднего или слабого, на Украине – 43,7 процента. Чуть ниже в России – 34,4 процента. Самый низкий в Испании – 4,4 процента. Вполне здоровыми считают себя 62 процента школьников Франции. Почти в два раза ниже процент в России – 38. Самый низкий в Эстонии – 26 процентов.

Несмотря на то что Конвенция ООН о правах ребенка декларирует приоритет здорового развития детей, в целом она не содержит механизма реализации этой основополагающей идеи. Не достаточно четко требуют этого и национальные законы во многих странах – членах Совета Европы.

Конечно, вопросы образования всегда находили отражение в деятельности Совета Европы. Функционирует Европейская сеть школ укрепления здоровья (ЕСШУЗ). Она была организована с целью создания в Европейском регионе ВОЗ групп образовательных школ, претворяющих в жизнь принципы укрепления здоровья учащихся в школьных условиях. Эти школы характеризуются комплексным подходом к вопросам обеспечения здорового образа жизни.

В них особое внимание уделяется ограничению курения, обеспечению здоровой пищей в столовых, налаживанию санитарной гигиены, безопасности эксплуатации школьных помещений, созданию благоприятной учебной атмосферы, которая включает в себя развитие демократии в школах, более широкую открытость для общественности, освобождение школьной учебы от насилия, угнетения и страха.

Пагубность влияния школьных факторов риска усугубляется тем, что они действуют комплексно, непрерывно и длительно. Микросимптоматика их воздействия не привлекает внимания педагогов, врачей, родителей до тех пор, пока она не переходит в явно выраженную патологию.

Наиболее уязвимы дети, переходящие из начальной в основную школу, что связано

с возрастанием объема и сложностью характера информационной нагрузки; выходом на первый план «фактора оценки», призванной играть главную, если не определяющую, роль в самоконтроле ребенка и контроле со стороны учителей и родителей за его успеваемостью; усложнением характера взаимоотношений «учитель – ученик», а также межличностных отношений внутри класса и в связи с этим – увеличением риска возникновения конфликтных ситуаций.

Родители, общественность, политики обязаны всерьез заговорить о проблеме высокой «физиологической себестоимости» уставших и новых непроверенных учебных технологий. Разговор этот тем более оправдан, что во всех странах Европы имеются учебные методики, которые в той или иной степени содействуют исключению из жизни учеников так называемых школьных болезней.

При всей многогранности подходов к сохранению и укреплению здоровья школьников (питание, экология, гигиена, профилактическая медицина, коррекционная педагогика и т.д.) на одно из первых мест, как показали научные исследования, выходят факторы «гигиенически рационально построенного учебного процесса» и «создания условий для максимальной двигательной активности школьников».

С поступлением в школу общая двигательная активность ребенка падает во много раз. В традиционной практике школьного обучения ей отводится от 10 до 18 процентов от физиологической потребности ребенка. В результате у детей снижают-

ся адаптивный ресурс и жизненный тонус, быстрее наступает утомление.

По данным Европейского бюро ВОЗ, подавляющее большинство молодых людей физически пассивны. В среднем менее 40 процентов молодежи имеют необходимый минимум физической активности в неделю.

В материалах международного конгресса по взаимодействию физкультуры и здоровья нации (Санкт-Петербург, 1996 г.) приведены данные фактического уровня физической активности школьников. Больше всего (4 часа и более в неделю) занимаются спортом школьники Австрии (51 процент). Немного меньше – Германии (48 процентов). К сожалению, данные фактического уровня физической активности школьников России занимают предпоследнее место – 14 процентов. Хуже всего обстоят дела в Латвии – 11 процентов.

Современная школа дает ученику много информации. Однако «информационный интеллект» – это интеллект, который нередко отключен от духовного и психического состояния человека, он по своему ограничен и не раскрывает всех человеческих возможностей. Поэтому намелилась устойчивая тенденция «омоложения» психических заболеваний. Участники Европейской конференции ВОЗ (Хельсинки, 2005 г.), обсуждавшие охрану психического здоровья, отметили, что около 2 миллионов молодых людей в Европе страдают психическими расстройствами.

Непрерывное нарастание интенсификации учебной деятельности периодически подвергает детей «школьному стрессу». Так, исследования, проведенные в Латвии в рамках проекта



ВОЗ «Здоровье молодежи Европы», показали, что 52 процента школьников боятся учителей, а более 46 процентов детей подвергаются унижению. Например, в Англии шесть из десяти мальчиков и семь из десяти девочек заявили, что их чрезвычайно напрягает учеба в школе. Кроме того, 90 процентов девочек стали жертвами преследования и две девочки из трех признаются, что подвергаются запугиванию со стороны сверстников, которые при этом не испытывают ни малейшего чувства вины. Не случайно суициды во многих странах Европы занимают высокое место в статистике детской смертности.

По данным ряда исследований установлено, что большинство современных школьников нередко переживают одиночество, тревогу, страх, чувствуют эмоциональное опустошение. Это является основой для формирования «зависимого интеллекта» – наркоинтеллекта. В борьбе с этим злом лучше наращивать педагогический, а не только карательный или лечебный ресурс. Особенно это касается детей мигрантов. Их низкая социальная защищенность, языковой барьер, необходимость адаптации к новым социальным, климатическим и географическим условиям способствуют неврозизации, снижению иммунитета и общему ухудшению состояния здоровья.

Актуальной проблемой, которой необходимо заниматься в целях безопасности здоровья школьников, является санитарно-гигиенический анализ учебников, тетрадей, детских игрушек, всех товаров детского ассортимента. В Европе ежегодно регистрируются тысячи случаев отклонения от европейских стандартов изде-

лий, относящихся к товарам детского ассортимента.

Нельзя обойти стороной и проблемы детского питания. В 2003 году в Страсбурге состоялся Европейский форум по школьному питанию. В центре внимания участников форума была проблема избыточного веса учащихся, которая является актуальной для многих стран – членов Совета Европы.

В сложившейся сегодня ситуации крайне необходим мониторинг показателей жизнеспособности учащихся, резервов их физических, нервно-психических и интеллектуально-творческих сил. Взамен затратных и иногда формальных медицинских осмотров учащихся с достаточной периодичностью необходимо организовывать в школьных учреждениях постоянно действующий эффективный механизм доврачебного и врачебного контроля за динамикой физического и психического развития детей.

Мониторинг может быть организован на следующих принципах:

- учета возрастных особенностей и закономерностей взаимодействия биологических и средовых факторов при формировании здоровья учащихся;

- сочетания двух моделей мониторинга – использования официальной статистической отчетности и методов индивидуального наблюдения за состоянием здоровья школьников;

- использования объединенной информации о состоянии здоровья учащихся (по данным различных ведомств);

- учета официальных нормативов относительно образовательных программ, учебных нагрузок, педагогических технологий и режимов

обучения, организации систематической оценки состояния здоровья детей и подростков в образовательной среде.

Важно обеспечить сопоставимость данных мониторингов внутри стран и по разным странам – членам Совета Европы. Формирование школьных, муниципальных, региональных, национальных и общеввропейских баз данных о состоянии здоровья позволит определить приоритеты при разработке профилактических, корреляционных и реабилитационных медико-педагогических технологий и программ для гармоничного развития учащихся.

Проблемы формирования здорового образа жизни и гармоничного развития подрастающего поколения должны рассматриваться в ряду национальных приоритетов. В каждой стране широкла призвана стать источником просвещения в области культуры здоровья и здорового образа жизни, а в связи с этим – фундаментом, на котором опираются основные силы нации.

Национальным парламентам необходимо разработать законы или поправки в существующие правовые акты, предусматривающие усиление ответственности образовательных учреждений и органов управления образованием, органов власти всех уровней за нанесение педагогического ущерба здоровью учащихся в дошкольных и школьных учреждениях.

Многое из того, что нам необходимо, может подождать, но не ребенок. Все это требует от каждого гражданина европейского сообщества сделать гармоничное развитие детей и юношества не сокровенной мечтой, а живой реальностью.

### 184-е заседание Совета Федерации

13 октября 2006 года на очередном пленарном заседании Совета Федерации было рассмотрено 20 вопросов.

Одобрены федеральные законы:

- «О принятии поправки к статье 1 Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие». В обсуждении принял участие заместитель Министра иностранных дел Российской Федерации С.И. Кисляк;

- «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Грузией об организации транзита воинских грузов и персонала через территорию Грузии». В обсуждении принял участие главнокомандующий Сухопутными войсками Вооруженных Сил Российской Федерации генерал-полковник А.Ф. Маслов;

- «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Грузией о сроках, порядке временного функционирования и выводе российских военных баз и других военных объектов Группы российских войск в Закавказье, расположенных на

территории Грузии». На вопросы ответил главнокомандующий Сухопутными войсками Вооруженных Сил Российской Федерации генерал-полковник А.Ф. Маслов;

- «О внесении изменения в статью 171 Закона Российской Федерации «О недрах»;

- «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации»;

- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности»;

- «О внесении изменений в статьи 8 и 9 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» и статью 5 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»;

- «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»;

- «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»;

- «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».



Приняты к рассмотрению федеральные законы:

- «Об автономных учреждениях»;

- «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

Принято постановление «О прекращении деятельности Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике» в связи с образованием новой Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике. Утвержден ее состав. Председателем комиссии избран В.А. Попов, первым заместителем председателя – комиссией избран О.М. Толкачев.

Принято постановление «О поправках Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к третьему чтению проекта федерального

закона № 335233-4 «О федеральном бюджете на 2007 год».

Внесены изменения в План основных мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на осеннюю сессию 2006 года.

Принято постановление «Об изменении составов комитета и комиссий Совета Федерации».

В рамках «правительственного часа» была заслушана информация Правительства Российской Федерации о ходе реализации Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». С докладом выступил заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации В.А. Измайлов. Информация принята к сведению.



**Владимир Александрович ФЕДОРОВ,**  
член Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации –  
представитель в Совете Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации  
от Законодательного Собрания Республики Карелия

# БЕЗОПАСНОСТЬ ВОПРОС

*По данным статистики, в результате дорожно-транспортных происшествий на дорогах России ежегодно гибнет до 35 тысяч человек. Для страны с населением 142 миллиона это очень высокий показатель. Можно ли его снизить? Какие меры необходимо для этого принять? Эти вопросы и ответы на них редакция попросила прокомментировать Владимира Александровича Федорова, известного практически каждому автомобилисту нашей страны – 33 года своей жизни он прослужил в милиции и 12 лет возглавлял Госавтоинспекцию МВД России.*

**– Владимир Александрович, проблема безопасности дорожного движения сегодня стала предметом внимания высшего руководства нашей страны. Неоднократно она обсуждалась в Государственной Думе и в Совете Федерации. Что в итоге: меняется ли ситуация в лучшую сторону и появилась ли программа выхода из кризиса?**

– К сожалению, до настоящего времени обстановка на дорогах остается сложной. Каждый день сводки доносят до нас печальные данные о гибели и ранении людей на дорогах. Нет на сегодня ни одного субъекта Федерации, руководитель которого мог бы заявить, что у него в регионе сумели полностью справиться с этой проблемой. Не очень помогает нам и зарубежный опыт. Беда в том, что водители и пешеходы не соблюдают Правила дорожного движения (ПДД). Грустно. Ситуа-

цию необходимо менять в корне, но при этом надо понимать, что силами одной милиции дело не поправишь. Вопрос безопасности на наших дорогах – это вопрос социальный, государственный, следовательно, такой и должен быть подход к его решению. Естественно, при этом необходимо учитывать многие факторы и среди них такие, как особенности национального поведения, состояние дорог, автомобилей и многое другое.

Тем не менее основание для оптимизма есть. Как известно, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин еще в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год сказал о необходимости повышения безопасности дорожного движения. По его поручению была создана рабочая группа во главе с губернатором Ставропольского края Александром

Леонидовичем Черногором, которая подготовила материалы для президиума Государственного совета Российской Федерации. По итогам его заседания Президент дал поручения Правительству. В результате в России впервые появилась целевая федеральная программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах». Ее главная цель – снизить смертность на наших улицах и дорогах в 1,5 раза. Вот только добиться этого не так-то просто. Нужны

бюджетов субъектов Федерации. Например, намечено построить 1,1 тысячи подземных и наземных пешеходных переходов. Это очень важный момент, поскольку наезды на пешеходов, к сожалению, стали распространенным явлением. И если за счет федерального бюджета в 2007 году планируется инвестировать на эти цели 200 млн. рублей, то за счет бюджетов субъектов Федерации – более 1 миллиарда. Координатором этой программы назначено МВД

уделено вопросам повышения правового сознания и предупреждения опасного поведения участников дорожного движения. Но при этом непонятно, почему на повышение правового сознания сотрудников дорожно-патрульной службы не выделено ни копейки. Учить надо не только участников движения, но и тех, кто обеспечивает их безопасность, – работников ГИБДД. А сегодня этим занимается только один факультет в Орловском институте МВД России.

# НА ДОРОГАХ – СОЦИАЛЬНЫЙ

значительные финансовые и материальные средства.

Под эту программу уже выделено солидное финансирование, что обнадеживает. Предусмотрено, что средства будут выделяться из федерального бюджета и

России, и именно ему предстоит большая работа с местными властями, которые должны выделить деньги на развитие дорожной инфраструктуры и модернизацию имеющегося оборудования. Также большое внимание

К сожалению, в 2005–2006 годах не было принято ни одного закона, касающегося вопроса безопасности дорожного движения. Хотя необходимость в этом есть, и самая острая. Ведь каждый день, прожитый в без-





действию, уносит что-то жизни. Кардинально повлиять на ситуацию сможет лишь прорыв в законодательстве, который необходимо предпринять уже в этом году. Иначе программа, принятая Правительством, окажется, по сути, законсервированной. Начинать надо с простого, например, с повышения ответственности за неиспользование ремня безопасности. Кто-то возразит, мол, это мелочь. Но эта мелочь сохранила многие жизни! Более того, стоит подчеркнуть, что на современном шоссе с возросшими скоростями и интенсивностью движения мелочей быть не может.

Необходимо учитывать и то, что многие мероприятия, заложенные в программу, напрямую зависят от изменения законодательства. Возьмем такой вопрос, как внедрение новой техники.

Намечено оснастить специальные комплексами и транспортом подразделения, осуществляющие контрольно-надзорные функции на дорогах. Дело хорошее. Но если в законодательстве не будет изменен подход и не появится возможность привлекать за нарушения Правил дорожного движения к ответственности не только конкретного нарушителя, но и владельца транспортного средства, как это принято в других странах, то вряд ли что-то изменится к лучшему. Имеющийся международный опыт доказал уже действенность такого подхода. В цивилизованном мире, там, где на дорогах установлены видеоприборы, фиксирующие нарушения, срабатывающие при нарушении водителем ПДД, постановление о наложении штрафа поступает напрямую владельцу транс-

портного средства. И все. Вопрос о том, кто сидел за рулем, и не обсуждается. Ответственность несет владелец автомобиля.

Необходимо пересмотреть штрафную политику за нарушение ПДД, мною совместно с другими членами Совета Федерации внесена в Государственную Думу соответствующая законодательная инициатива. Этот вопрос сегодня актуален, поскольку над нашими санкциями, можно сказать, смеется весь мир. Да и в самом деле, какое реальное воздействие оказывают 50-рублевые взыскания? К примеру, в Австрии штраф за нарушение Правил дорожного движения может составлять 2,5 тыс. евро. Вот уж точно задумаешься, прежде чем превысить допустимую скорость или выехать на встречную полосу, не говоря уже о принятии алкоголя. По

своему предназначению административная санкция призвана предупредить правонарушение. Злостного нарушителя необходимо лишать права вождения автомобиля на месяц, на год, на всю жизнь. Ведь существовала у нас практика, согласно которой продавцу, участвующему в воровстве, запрещалось в течение ряда лет заниматься торговлей. Почему же не применить подобные санкции к нерадивому водителю?

Понятно также, что необходимо наводить порядок с обучением водителей. Раньше автомобильные курсы и школы курировала Госавтоинспекция. Все обучающие организации проходили регистрацию в ГАИ, сотрудники которой проверяли наличие учебных средств, контролировали инструкторов, то есть были в курсе того, как готовят водителей, и уже потом, на завершающем этапе, принимали экзамены. Сейчас разрешение на право обучения дает Министерство образования и науки. А в этом ведомстве профильных специалистов практически нет. Значит, эту деятельность, по сути, никто не контролирует. И здесь справедливы претензии и к службе ГИБДД: если в школах плохо учат, то нужно строже подходить к приему экзаменов. И наконец, надо бы давно ликвидировать советский групповой принцип сдачи экзаменов, при котором складываются благоприятные условия для «покупки» водительских удостоверений. Инструктор совершает поборы со всех и относит «кому надо». Кандидат в водители должен самостоятельно записываться на экзамен и в удобное для себя время индивидуально сдавать. Кстати, во многих странах распространен именно

такой подход, в том числе и для того, чтобы человеку можно было дать индивидуальные рекомендации, если это необходимо: над чем же ему еще следует поработать.

**– Как известно, взятки распространены не только в автошколах, но и на дорогах. Можно ли от них избавиться, что для этого требуется? Не от этого ли на наших дорогах появились «крутые», которым все дозволено: откупился и помчался дальше...**

– Вопрос, конечно, интересный, но поставлен узко. Если взглянуть шире, то необходимо констатировать: коррупция – явление не сугубо ведомственное, а социально-общественное. Чтобы пресечь берущего, надо остановить и дающего. Для выrolирования этого условия опять же необходимо корректировать действующее законодательство.

Как это сделать, каким путем необходимо идти? Попробую показать на актуальном примере.

Последнее время много разговоров ведется вокруг управления транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения. Если вспомнить историю вопроса, то в не столь далекое советское прошлое были следующие критерии: трезв, то имеются признаки остаточного опьянения, легкое опьянение, среднее и тяжелое. Сегодня все сводится лишь к категоричному определению: трезвый, пьяный. Это слишком примитивно, а потому неверно. В свое время я предлагал, да и сейчас не отказываюсь, давайте обозначать максимально допустимое содержание алкоголя в крови, например, 0,2–0,3 промилле. Это даст возможность внедрить приборную базу.

Когда впервые побывал в Германии, меня удивил следующий факт – во всех пивных около туалетов стоят приборы. Дыхни, посмотри, сколько выпил, и решишь – можешь дальше пить или стоп, достиг предела. Не надо лишний раз ехать на экспертизу, тратить время и деньги. О тебе побеспокоился владелец пивной, который от государства получил свои преференции на установку подобных приборов. Не в этом ли и состоит социальный подход?

Также необходимо поднять планку уровня штрафов и повысить ответственность за повторные нарушения ПДД, особенно грубые. И здесь нашим сотрудникам ДПС неплохо бы перенять зарубежный опыт. Например, в Европе популярен прием, когда дорожная полиция работает группами по пять-шесть человек. Это снимает многие проблемы, такие как свидетельская база, взаимопомощь, да и те же взятки. Причем там полицейские тоже «сидят в кустах», но не так, как наши, а растягиваются цепочкой. Первый заслон – радарный. Летит машина, нарушение скорости зафиксировано. Второй – два мотоциклиста перехватывают нарушителя и задерживают. Впереди еще третий заслон, где дежурит десяток полицейских, которые все оформляют. И штрафы они налагают такие, что мало не покажется.

Дорожных нарушителей надо наказывать сразу и больно, чтобы другим неповадно было. Кстати, многие наши «крутые», которые дома нарушают все и вся, переезжая границу, становятся «белыми» и «пушистыми». Почему происходит такая метаморфоза? Они уже научены горьким опытом, знают, если встал там, где это запрещено, то через десять



минут машины не будет, ее уберут и увезут на спецстоянку со всеми вытекающими последствиями. Во Франции наблюдал подобную картину даже возле гостиницы, в которой размещаются офицеры французской армии. Жестко, но справедливо. И такие меры очень способствуют порядку на дорогах.

А мы добренькие. В 2000 году убрали из нашего законодательства ответственность за повторные грубые нарушения Правил дорожного движения. Сейчас хоть 20 раз попадайся пьяным за рулем, и все будет как будто впервые. Не отсюда ли появляются «крутые»?!

Раньше как было: набрал 15 баллов или 3 «дырки» в талоне – права изымаются, отдыхай от машины. Таким образом, с дороги устранялись именно злостные нарушители. И подобная система успешно работает во многих странах мира, в той же Франции, в Японии...

**– На парламентских слушаниях в конце прошлого года Вы выступали с докладом, в котором рассматривался вопрос правового и финансового развития дорог России. Произошли с тех пор какие-то положительные изменения?**

– Радужных перспектив назвать не могу. Но не так давно Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович Миронов подписал распоряжение, согласно которому была создана рабочая группа для подготовки предложений по финансированию дорожного строительства и эксплуатации дорог, в которую вхожу и я. Мы подготовили проект закона «О дорожных фондах». На одном из пленарных заседаний Совет Федерации рассмотрел эти предложения и направил в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу. В этом

документе мы не трогаем федеральные источники, касаемся лишь уровня субъектов Федерации и муниципалитетов. К сожалению, уже получили отрицательный отзыв о проекте от Правительства России. Однако 76 субъектов Федерации дали нам положительные заключения. Потому стоит надеяться, что Совету Федерации хватит воли и мужества довести этот законопроект.

**– Как Вы относитесь к строительству платных дорог, например, Москва – Санкт-Петербург?**

– Всецело поддерживаю идею строительства платной автомагистрали, соединяющей обе столицы за счет частных инвесторов. Вся Европа использует платные дороги, и никаких проблем с этим не возникает. Но естественно, что должны быть еще и альтернативные шоссе, бесплатные.

**– Водителей повсей стране по-прежнему волнует**

**вопрос об ОСАГО, мол, закон написан не для людей, а для страховых компаний. Вам, как представителю Совета Федерации, доводилось участвовать при рассмотрении еще проекта закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в Государственной Думе. Что Вы можете сказать по этому поводу?**

– Мало кто знает, но первое чтение первого варианта законопроекта проходило еще в Верховном Совете РСФСР в 1991 году. После чего об обязательном страховании автогражданской ответственности на много лет забыли. Потом вспомнили, законопроект переработали и приняли. Но, увы, действующий закон не в полной мере отвечает современным требованиям. Вот почему Совет Федерации, когда Государственной Думой поднимался вопрос о

его отмене, внес свои поправки. Представлять их было поручено мне. Тогда и началась моя работа с нижней палатой парламента.

Сам по себе закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», что бы о нем ни говорили, необходим. ОСАГО действует фактически во всем мире. Мы и так опоздали с его введением. Другой вопрос, что его нужно корректировать, с чем, кстати, многие согласны. Я, например, убежден, что данный закон должен быть не только средством наказания злостных аварийщиков, но и средством поощрения тех, кто ездит безопасно. Однако сейчас коэффициент поощрения составляет всего лишь 5 процентов в год, что очень мало. Зато коэффициент наказания – 40 процентов. Не решены вопросы страховых ставок для ветеранов, для людей, которые

пользуются транспортными средствами еще советского производства. Все это, считаю, нужно пересмотреть, чтобы сделать закон еще более полезным для всего нашего общества.

**– В Совете Федерации Вы представляете Законодательное Собрание Республики Карелия. Какие вопросы решаете в этом качестве?**

– Давно занимаюсь лоббированием строительства северо-западного транспортного коридора из Перми через Республику Коми, Архангельскую область и Карелию до границы с Финляндией. Еще в 1998 году пять губернаторов и тогдашний Министр транспорта России подписали меморандум о строительстве этой автомагистрали. Эта транспортная артерия позволила бы на тысячи километров сократить выход к границам нашей страны для Пермского края, для Республики Коми. Это были бы ворота в



Европейский союз. Но они, к сожалению, пока так и не открылись. В 2002 году строительство пытались реанимировать. Ведь речь шла не о строительстве с нуля. Дорога частично построена! Надо соединить ее в целостную магистраль. И главная у нее есть – «Онега». Выгода от ее эксплуатации получится очень большая. При условии обустраивания дороги на мировом уровне срок окупаемости магистрали составит от 9 до 12 лет. Уверен, что такая автотрасса очень благотворно повлияет на экономику всех регионов, которые будут ею пользоваться.

Еще моя основная задача – поддерживать в Совете Федерации, в Государственной Думе, в Правительстве Российской Федерации вопросы, которые поднимаются Законодательным Собранием Республики Карелия. Я должен помочь местным депутатам провести их инициативу на федеральный уровень. Активность здесь очень велика. У меня на контроле 40 законодательных инициатив из Карелии. Редко какой региональный парламент выступает столь активно. Поэтому работать мне и сложно, и одновременно очень интересно.

В июне прошлого года по инициативе Законодательного Собрания Республики Карелия состоялось выездное заседание Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, членом которого я являюсь. На нем рассматривалась тема «О совершенствовании законодательства, обеспечивающего работу лесопромышленного комплекса». Целями выездного заседания были анализ правоприменительной практики по

вопросам развития лесопромышленного комплекса в субъектах Российской Федерации, формирование комплексного подхода к организации эффективного функционирования отрасли, а также обсуждение проектов Лесного и Водного кодексов Российской Федерации. В этом заседании помимо членов Совета Федерации приняли участие Глава Республики Карелия Сергей Леонидович Катанандов, председатель Законодательного Собрания Республики Карелия Николай Иванович Левин. А среди выступающих были премьер-министр Правительства Республики Карелия Павел Викторович Чернов, депутаты нашего Законодательного Собрания, руководители министерств, ведомств и предприятий республики.

Лично мне приходится проводить встречи с моими избирателями. Их – 57 человек. Это депутаты Законодательного Собрания Республики Карелия, за которыми стоят граждане всего региона. Они меня избирали, и я регулярно с ними общаюсь. При этом стараюсь не повторять ошибок некоторых моих коллег, которые, став членами Совета Федерации, сразу забыли о необходимости встречаться с теми, кто их избрал. Поэтому не пропускаю ни одного заседания республиканского парламента, если, конечно, не случается каких-то неожиданных командировок или других чрезвычайных ситуаций. Надо отдавать должное моим избирателям – народ они активный. Чуть ли не на каждом заседании готовы принимать обращения к Президенту страны или выступать с законодательной инициа-

тивной. Приходится брать слово, убеждать, что не всегда надо сразу направлять письмо в самую высокую инстанцию, если проблему можно решить на другом уровне.

Вот по этому поводу тоже идет активный обмен мнениями. Спорим, убеждаем друг друга. Мне в определенной мере легко работать. Я там знаю всех. Все-таки 45 лет прожил и работал в Карелии. Уехал оттуда с поста замминистра внутренних дел.

Обязательно ежеквартально представляю отчет моим коллегам в Законодательном Собрании, докладывая о том, какие прошли заседания в Совете Федерации, что обсуждалось, какие были мероприятия, как я в них участвовал. Сначала пробовал отчитываться устно, но потом решил, что это надо делать письменно. Все же – официальный документ. При моем упорядоченном опыте сделать это не трудно.

Еще стал использовать такое направление совместной работы: приглашаю коллег из Совета Федерации в свой регион. Надо сказать, что в этом я получил полную поддержку председателя Законодательного Собрания Николая Ивановича Левина. О выездном заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности уже упоминалось. Но кроме этого было также выездное заседание Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, осенью этого года в Петрозаводске проходил второй Российско-финляндский экономический форум. Так что в своем регионе бываю довольно часто.

### 185-е (внеочередное) заседание Совета Федерации

20 октября 2006 года состоялось 185-е (внеочередное) заседание Совета Федерации, в повестку дня которого было включено два вопроса.

### 186-е заседание Совета Федерации

27 октября 2006 года на очередном пленарном заседании Совета Федерации было рассмотрено 26 вопросов.

Одобрены федеральные законы:

«О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Румынии о статусе российских воинских захоронений на территории Румынии и румынских воинских захоронений на территории Российской Федерации»;

«О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях»;

«О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Чили о сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях»;

«О внесении изменений в статью 398 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменения в Федеральный закон «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах»;

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов выступил с предложением принять Заявление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в связи с

венгерскими событиями 1956 года. Заявление было принято.

По вопросу о ситуации, сложившейся вокруг проекта «Сахалин-2», с информацией выступили председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и

«О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статью 35 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» и статью 150 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменения в статью 346<sup>2</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменения в статью 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)»;

«О преобразовании судов общей юрисдикции Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в связи с образованием Пермского края»;

«О создании Арбитражного суда Пермского края»;

«О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Фе-

деральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

«Об автономных учреждениях»;

«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

На должность аудитора Счетной палаты Российской Федерации были представлены кандидатуры В.С. Абрамова, М.В. Одиноца. Ни один из кандидатов не набрал более половины голосов от общего числа членов Совета Федерации, необходимых для назначения на должность аудитора Счетной палаты Российской Федерации.

Принято постановление «О парламентском запросе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову в связи с многочисленными фактами отравления населения контрафактной алкогольной продукцией».

охране окружающей среды В.П. Орлов, Министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев, заместитель Министра промышленности и энергетики Российской Федерации А.В. Демментьев. Информация принята к сведению.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов проинформировал об ответе Правительства Российской Федерации на парламентский запрос Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову по вопросу государственного регулирования оборота осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру. Информация принята к сведению.

Внесены изменения в План основных мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на осеннюю сессию 2006 года. Принято постановление «Об изменении состава Комиссии по контролю за использованием электронной системы».

Изменены составы комитетов и комиссий Совета Федерации.

В рамках «правительственного часа» с докладом об информации Правительства Российской Федерации о состоянии и перспективах участия Российской Федерации в миротворческой деятельности выступил заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Министр обороны Российской Федерации С.Б. Иванов. Информация принята к сведению.



**Константин Викторович СУРКОВ,**  
первый заместитель председателя Комиссии  
Совета Федерации по взаимодействию со  
Счетной палатой Российской Федерации

# ЗАБАЙКАЛЬЕ: СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

**С**УРОВАЯ и недостаточная освоенная горная территория Забайкалья площадью около 1 млн. кв. километров вызывает сегодня особый интерес. Этот край отличается удивительным разнообразием природно-климатических ландшафтов, богатством минеральных, лесных, земельных и водных ресурсов. Здесь проходит водораздел между Северным Ледовитым и Тихим океанами. Природой и упорным человеческим трудом в Забайкалье созданы предпосылки для формирования уже в наши дни новых горно-промышленных центров. Их появление откроет принципиально новые возможности для развития экономических связей Запада и Востока России, промышленного роста и укрепления геополитических позиций страны в сложном и быстро меняющемся мире.

**Проблема комплексного освоения и охраны природных ресурсов регионов, прилегающих к Байкалу, вызывает возрастающий интерес как в России, так и в зарубежных странах. Это объясняется не только сказочной красотой природы и уникальными запасами пресной воды легендарного озера, но и огромным потенциалом недр прибайкальской территории.**

По оценкам специалистов, освоение только разведанных месторождений позволит полностью преобразовать этот край, сформировав новый промышленный регион России, сопоставимый по масштабам разве что с Уралом. Это даст возможность обеспечить поступление крупных средств в федеральный и местные бюджеты, достаточных для успешного

решения острых социальных и демографических проблем региона. Это также помогло бы Читинской области отделиться от дотаций и перейти в разряд «доноров», а еще стало бы значительным вкладом в выполнение задачи, сформулированной в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию на 2003

год по удвоению ВВП за десять лет.

Безусловно, что реализация такого рода программы связана с привлечением огромных средств, что в условиях удаленности и слабой освоенности территорий, отсутствия эффективной правовой основы стимулирования инвестиций делает уровень финансовых и иных рисков высоким. Именно этими причинами объясняется то, что до сих пор отечественной промышленностью в полной мере не востребованы уже разведанные уникальные по запасам месторождения полезных ископаемых Забайкалья. А между тем здесь имеются огромные запасы коксующихся и энергетических углей, золота и сурьмы, вольфрама, высококачественного глиноземного сырья, плавикового шпата, фосфорного сырья, минеральных вод и многих других полезных ископаемых. Значительная часть месторождений находится в удаленных горных районах, где отсутствуют автомобильные и железные дороги, линии электропередачи. Поэтому успешное выполнение этой задачи невозможно без развития транспортных систем.

Реализация проекта по освоению месторождений крайне важна не только для увеличения ВВП, стабильного обеспечения черными, цветными и редкими металлами базовых отраслей промышленности, но и в связи с быстрым истощением кондиционных руд в уже освоенных горно-промышленных районах России. Сегодня существует острая необходимость в разработке новых кладовых минерального сырья, в том числе в удаленных и труднодоступных районах, ранее считавшихся непри-

годными для эффективного производства.

В последние десятилетия с появлением современных технологий, использующих мощную, высокопроизводительную горную и обогащающую технику, в связи с внедрением новых, экологических способов извлечения необходимых компонентов из полезных ископаемых интерес к проектам по разведке и разработке крупных месторождений существенно возрос.

Другим обстоятельством, усиливающим интерес к крупным и сверхкрупным месторождениям полезных ископаемых в удаленных районах страны, является появление в России горно-промышленных компаний мирового класса, располагающих достаточным для реализации крупномасштабных проектов производственно-техническим и инвестиционным потенциалом.

В этом году в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что необходимо сделать серьезный шаг к стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру и развитие инноваций. При этом государство рассчитывает на рост предпринимательской инициативы во всех секторах экономики и готово создавать для этого необходимые условия.

Реальные возможности изучения и промышленного освоения природных ресурсов Забайкалья, как и других удаленных регионов Востока России, связываются с развитием транспортных систем БАМа и Транссиба – строительством новых прилегающих к ним железнодо-

рожных магистралей. Это позволит привлечь масштабные отечественные и зарубежные инвестиции в разведку и освоение месторождений.

ОАО «ГМК «Норильский никель» – одна из крупнейших в мире горно-промышленных компаний, располагающая мощным инвестиционным и производственно-техническим потенциалом. Она обладает опытом реализации крупных геологоразведочных и горных проектов, осуществленных в Норильском и Карело-Кольском регионах, в Красноярском крае, Читинской и Магаданской областях.

По инициативе администрации Читинской области и ОАО «ГМК «Норильский никель» разработан и 3 августа 2006 года одобрен Правительством Российской Федерации комплексный проект создания транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области. Этот проект в рамках государственного-частного партнерства предусматривается строительство железнодорожной линии протяженностью около 400 километров. Предварительная стоимость проекта – около 60 млрд. рублей. При этом 40 млрд. рублей будет выделено из государственного Инвестиционного фонда и 20 млрд. рублей – из средств ОАО «ГМК «Норильский никель».

Проектирование железнодорожной магистрали планируется осуществить в 2007–2008 годах, а строительство – в 2008–2013 годах. Прогнозируемые показатели суммарного объема перевозок по новой линии в 2020 году составят: вывоз грузов – 8,1 млн. тонн, ввоз – 5,4 млн.

тонн. Это полностью обеспечит грузопотоки действующих и планируемых горнодобывающих предприятий, а также предприятий других отраслей, попадающих в зону влияния железнодорожной магистрали.

Горная составляющая проекта включает создание четырех горно-обогатительных комбинатов для добычи и обогащения руд на базе Бугдаинского, Быстринского, Лугоканского и Култуминского месторождений. Следует отметить, что первое из названных месторождений относится к разряду крупнейших в мире, а три других считаются уникальными.

Предприятия, разрабатывающие эти месторождения, будут производить молибден и вольфрам, золото и серебро, свинцовые и цинковые концентраты, другие виды промышленной продукции. На горную часть проекта предусматривается получение более 80 млрд. рублей от частных инвесторов. Так что речь идет о формировании на юго-востоке Читинской области крупной, мирового масштаба, минерально-сырьевой базы цветных и благородных металлов.

Новая железнодорожная линия даст мощный толчок индустриализации огромной территории. В этом еще слабо освоенном регионе возникнут новые города, будут созданы десятки тысяч рабочих мест, а суммарные платежи в бюджеты всех уровней в их годовом исчислении увеличатся на 20 млрд. рублей. Железная дорога позволит включить в единое экономическое пространство удаленный регион Российской Федерации, граничащий с Китаем. Транспортная нить, идущая парал-

лельно государственной границе на расстоянии около 90–100 километров от нее, позволит решать стратегические задачи в этой труднодоступной местности, обеспечит бесперебойное осуществление северного завоза и снижение затрат на его проведение.

Исключительно высокая ценность продукции, которая будет получена при переработке руд забайкальских месторождений, обеспечит высокую эффективность и быструю окупаемость затрат, вложенных в строительство горных предприятий и создание транспортной инфраструктуры. Реализация проекта будет иметь важное значение для всего российского минерально-сырьевого комплекса цветной металлургии. Это позволит ликвидировать дефицит медных концентратов на медеплавильных заводах Урала, цинковых концентратов на производстве высококачественных сталей и сплавов, молибдена и вольфрама на предприятиях оборонного комплекса.

Кроме ввода в эксплуатацию Бугдаинского, Быстринского, Лугоканского и Култуминского месторождений, значительный социально-экономический эффект ожидается от осуществления проектов по разработке Ново-Широкинского и Нерчинского полиметаллических, Солонечного и Бриначинского флюоритовых месторождений, Ларгинского месторождения кристаллического магнетита, Кутинского, Приозерного и Пограничного угольных месторождений.

Важное значение для развития региона будут иметь геолого-разведочные работы. Намечено создать

современную производственно-техническую, лабораторно-аналитическую геолого-разведочную базу. Ее необходимость уже подтверждена ранее проведенными поисками и оценкой крупных запасов меди и золота.

Вместе с тем, как показывает практика, реализация аналогичных проектов в значительной мере зависит от эффективности налоговой политики как на федеральном, так и на региональном уровне. И не только в ее фискальной составляющей, то есть в масштабах и полноте поступлений финансов в бюджеты различных уровней, но и в том, в какой мере эта политика направлена на стимулирование отечественных и зарубежных инвестиций в разведку и разработку новых месторождений. При этом не менее важное значение имеют создание эффективного правового поля для развития минерально-сырьевой базы и активное участие в этом процессе предприятий с различными формами собственности.

Следует сказать и о создании правовых основ государственной поддержки крупных геолого-разведочных и горных проектов, в том числе в районах с богатой, но не освоенной минерально-сырьевой базой, как, например, Нижнее Приангарье, регионы БАМа, Юго-восточное Забайкалье, Таймырский автономный округ, Магаданская область и другие регионы. Сегодня над решением этих проблем работают Совет Федерации, Государственная Дума и Правительство Российской Федерации.

**Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации награждены:**

**Е.П. Алексеев**, председатель Совета депутатов муниципального образования ЗАТО г. Североморск;

**П.Н. Завальный**, депутат Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;

**А.П. Горшков**, глава г. Струнино Владимирской области;

**Р.М. Асланов**, заместитель директора Института Дальнего Востока РАН по научной и образовательной деятельности;

**А.В. Островский**, заместитель директора Института Дальнего Востока РАН по науке, руководитель Центра социально-экономических исследований Китая;

**В.Я. Портяков**, заместитель директора Института Даль-

него Востока РАН, руководитель Центра по прогнозированию российско-китайских отношений, главный редактор журнала «Проблемы Дальнего Востока»;

**В.А. Стромцов**, глава муниципального района «Сосногорск» Республики Коми – руководитель администрации района;

**Г.А. Мамаев**, председатель комитета по промышленности, энергетике, жилищно-коммунальному комплексу, строительству и транспорту Законодательного Собрания Кировской области, генеральный директор ОАО «Электромашиностроительный завод «Лепсе»;

**Е.И. Каманин**, председа-



тель комитета Смоленской областной Думы по социальной политике, главный врач Смоленской областной клинической больницы; **А.А. Пискунов**, аудитор Счетной палаты Российской Федерации; **К.О. Ромодановский**, директор Федеральной миграционной службы, генерал-лейтенант милиции.

**ПОДТВЕРЖДЕНЫ ПОЛНОМОЧИЯ**

На 186-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подтверждены полномочия членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

**Лебедева Леонида Леонидовича** от Чувашской Республики, избранного представителем в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти Чувашской Республики;

**Сорокина Михаила Михайловича** от Новгородской области, избранного представителем в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти Новгородской области;

**Федорова Владимира Александровича** от Республики Карелия, избранного представителем в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Карелия.

**ИЗБРАНЫ**

На 184-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утверждены решения Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике об избрании:

**Попова Вячеслава Алексеевича** председателем Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике;

**Толкачева Олега Михайловича** первым заместителем председателя Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике.

# ПРИОРИТЕТЫ СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ,

*Развитие человеческого потенциала, его качественные показатели в условиях промышленной и интеллектуальной глобализации для каждой страны становятся определяющими. От этого зависит успех экономических и социальных преобразований, реализация национальных проектов. Не случайно актуальной теме современности – роли государства и гражданского общества в развитии человеческого потенциала и обеспечении рационального использования природных ресурсов – было посвящено первое за осеннюю сессию заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшееся в октябре 2006 года.*

**З**АСЕДАНИЕ открыл Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов. В своем вступительном слове он отметил, что в двух своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на новые государственные подходы к проблемам человека, социальной защиты, демографии.

«Сегодня», – отметил С.М. Миронов, – все развитые страны стремятся показать те или иные свои конкурентные преимущества, которые в конечном счете базируются на преимуществах человеческого капитала. Наша страна не стоит в стороне от этого общего процесса. Есть немало интересных исследований и открытий отечественных ученых – социологов, психологов, экономистов. Однако совокупный анализ таких исследований свидетельствует, что, к сожалению, наблюдается объективное уменьшение по многим параметрам качества человеческого капитала в России. И по жизнеспособности, и по способности к обучению, и по многим другим параметрам сохраняется негативная тенденция, явившаяся следствием того, что происходило под громким словом «реформы» последние 16 лет».

Но не все потеряно, сказал далее глава верхней палаты парламента. И многое можно, а самое главное – нужно изменить. Например, надо обратить внимание на то, что все наши проблемы разрешаемы притом условии, что само государство будет уделять соответствующее внимание качеству человеческого капитала.

О роли и месте человека в современном обществе, о преодолении негативных тенденций в экономике и социальной сфере сделал доклад профессор кафедры экономики природопользования экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова С.Н. Бобылев. По его данным, наступающая деформация человеческого капитала и потенциала определяет те негативные тенденции развития, которые складываются в отечественной экономике, препятствуют позитивному развитию России и ставят сложные вопросы перед будущими поколениями. Как отметил профессор, последнее время во всем мире приходит осознание тупиковости модели и невозможности ее копирования. Это практически подтверждается соответствующими документами ООН.

Абсолютизация экономического роста, абсолютизация экономических по-

# РОССИИ: ЭКОЛОГИЯ, ЭКОНОМИКА

казателей, которые ставятся во главу угла, не учитывают важнейшие аспекты человеческого развития, связанного с экологическими проблемами. Классический пример – рост ВВП. На самом деле валовой внутренний продукт – это показатель для западных стран, где нет таких острых социальных проблем, где нет природного капитала. То есть он хорош для Западной Европы, где существует минимум запасов природных ресурсов.

Более того, по убеждению С.Н. Бобылева, абсолютизация экономических показателей опасна для анализа социальных и экологических проблем. Есть ли выход? Да, существует в новых измерениях и расчетах. Последние пять лет Всемирный банк рассчитывает для всего мира показатель истинных сбережений населения. Из за прошедшие пять лет этот показатель в России отрицательный. Проблема в том, что мы активно «проедаем» свой природный капитал и очень мало вкладываем в развитие человека. На фоне роста ВВП, например, в 2000 году, когда этот показатель был самый большой – 9 процентов, истинные сбережения составили минус 13 процентов.

Например, наш валовой внутренний продукт в 1,5 раза больше, чем на Кубе, но при этом средняя продолжительность жизни на 10 лет меньше. В чем тут дело? В

докладах Программы развития ООН последние три года освещаются немедицинские причины смертности, в том числе очень характерные и для России. К ним относятся: самубийства, гибель на дорогах, наркомания, курение и прочее. Именно эти причины приводят к колоссальной убыли нашего человеческого потенциала.

Докладчик обратил внимание участников заседания на такую серьезную социальную проблему, как суицид. Часто говорят, что проблема самоубийств – это пренебрежение ценностью собственной жизни. На самом деле это утрата ценностных ориентиров, что является чрезвычайно опасным симптомом и печальным явлением для всего общества. Ген пренебрежения собственной жизнью имеется и у российской молодежи. В исследованиях ЮНИСЕФ (лондонский филиал) подсчитано, что растет показатель самоубийств среди молодого поколения от 15 до 19 лет. Для российской молодежи он вырос в 1,6 раза и превосходит в 2–3 раза показатель наших соседей.

В заключение своего выступления профессор С.Н. Бобылев предложил искать выход из сложившейся острой ситуации в переходе от сырьевой экономики к экономике знаний, основанной на самом мощном воспроизводимом ресурсе – на современ-

ном знании. Резервы здесь колоссальные. Если мы с точки зрения устойчивого развития страны посчитаем, сколько можно сэкономить за счет структурно-технологической перестройки экономики, то окажется, что мы сейчас используем нерационально до половины всех природных ресурсов, которые вовлечены у нас в хозяйственный оборот.

Профессор географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова Н.В. Зубаревич в своем выступлении говорила о социальных и экологических проблемах. Нашу страну принципиально нельзя рассматривать как однообразную систему. Дело в том, что принимаемые управленческие решения могут быть лекарством для одних регионов, но для других эти же самые решения могут оказаться вредными.

Как считает Н.В. Зубаревич, по индексу человеческого развития, в который входят три показателя: валовой внутренний продукт на душу населения, уровень грамотности и продолжительность жизни, Москва находится уже почти на уровне Португалии, Тюменская область – между Чехией и Брунеем, Красноярский край – это наша Венесуэла, Ростовская область – Турция, Ивановская область – Сирия и Сальвадор, хотя она совсем на них не похожа. Наконец, Тыва – это что-то между Монго-



лией и Таджикистаном. Вот насколько разнообразна страна, в которой мы живем. Поэтому любое управление в регионах должно учитывать эту базовую дифференциацию.

К сожалению, как отметила далее профессор, все годы экономического роста ожидаемая продолжительность жизни во многих регионах сдвигалась в худшую сторону. В 2003 году она была хуже, чем «черный уровень» 1994 года. И только в 2004 году ситуация стала немного исправляться. Получается, что в регионах экономический рост не сопровождается повышением долголетия. Так есть ли у нас в чем-то успехи? Есть. Примером может служить устойчивое снижение младенческой смертности. У нас уже 11 смертей на тысячу рожденных живыми – это очень приличный показатель (у американцев – 10). За десять лет отмечается феноменальный (в 2,2 раза) рост численности студентов вузов.

Член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель Центра экономической политики России и необходимости при этом обязательного учета трех аспектов – экономики, социальных проблем и экологии. В.М. Захаров, возглавляющий Комиссию Общественной палаты Российской Федерации по экологической безопасности и охране окружающей среды, проинформировал участников заседания о приоритетных направлениях работы Общественной палаты, внес несколько предложений:

обратить особое внимание на региональную политику в интересах устойчивого развития всей страны; разработать модельный закон по охране окружающей среды. «По оценкам всех международных организаций, – сказал он в заключение, – сегодня экономика стала главенствующей. Очевидно, что в таких условиях было бы целесообразно Совету Федерации выступить с программой о необходимости экологизации отечественного законодательства в целом».

Увязке проблем экономики и экологии было посвящено выступление директора Института Дальнего Востока Российской академии наук М.А. Титаренко. Китай активно развивается, но все за это платят большую цену, цену агрессивного использования окружающей среды. Драматизм ситуации состоит в том, что «верхи» многие понимают, а «низы» абсолютно равнодушны к решению таких проблем. То есть на повестке дня стоит актуальный вопрос экологической культуры китайского населения, экологической этики огромного населения, которое сейчас уже приближается, по официальным данным, к 1,3 миллиарда. Весь главный район Китая – реки Янцзы, Жемчужная и Хуанхэ, где проживает почти половина китайского населения, – это район мертвый с экологической точки зрения. Он естественным образом сам уже утратил способность к саморегенерации.

Докладчик обратил внимание на центрально-азиатские государства – Казахстан, Киргизию и Таджикистан; использование ими рек, которые берут начало

в Китае. Например, Иртыш с каждым годом значительно мелеет. Так что многие наши проблемы тесно связаны с проблемами соседей. Современный мир стал настолько тесен, что улучшение экологии невозможно без совместных усилий.

Заведующий отделом Института философии Российской академии наук Б.Г. Юдин отметил в своем выступлении, что именно человеческий потенциал является мерилем развития России. Сегодня доля заработной платы в ВВП США, Японии, стран Евросоюза в два и более раз выше, чем в России. Причем если в западных странах зарплата стабильно повышается, то в нашей экономике стабильно снижается.

По сравнению с 1997 годом производительность труда на российских предприятиях выросла на 45 процентов, а реальная зарплата осталась на том же уровне. Не это ли наглядное свидетельство того, что эксплуатация человека труда становится все более жесткой?

Теме социального неравенства в стране было посвящено также выступление директора Института социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук А.Ю. Шевякова. По его убеждению, одной из проблем социального неравенства является следствие или, вернее, недостаток той методики, которая досталась нам в наследство от Советского Союза. Разрыв по экономическим возможностям регионов действительно огромный, а по уровню жизни – порядка 10 раз.

Неравенство является фактором экономического

роста, и оно уже фактически действует как прямой опережающий фактор. В Европе этот фактор колеблется от 5 до 10, в Финляндии вообще ориентированы на коэффициент 3. Получается, что если человек богат, то он может заплатить штраф в 150 тыс. долларов, в то время как для человека со средним доходом этот штраф может оказаться на уровне 30 долларов. Однако в нашей стране показатель бедности населения измеряется по совершенно другой шкале. В Европе это либо две трети, либо половина среднедушевого дохода. Ведь классический рыночный механизм о чем говорит? Хочешь снизить цену – повысь предложение. В нашей стране государственные руководители очень хотят снизить цену на жилье, а в результате повышается спрос. Что делать, где выход? По мнению выступавшего, государство должно брать земельные участки, строить жилье на конкурсной основе, не давая его в собственность, и арендное жилье должно быть одним из способов, может быть, даже на сегодняшний момент главным фактором в обеспечении людей жильем.

В своем выступлении член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, советник президента РАМН А.В. Яблоков привел данные о гибели людей в результате транспортных катастроф – около 40 тысяч в год, от алкоголя – около 40 тысяч, от загрязнения пылью – около 30 тысяч! В экспертных оценках значится 350 тысяч смертей по экологическим причинам. К сожалению (выступавший об-

ратил на это особое внимание), государственные доклады, документы об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, о загрязнении воздуха, информация Росгидромета плохо распространяются, соответствующие документы издаются мизерными тиражами, они недоступны даже для специалистов.

Об индикаторах развития человеческого капитала, человеческого потенциала, которые должны стать реальными критериями эффективности экономической политики, проводимой в государстве, говорил в своем выступлении член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Л.И. Барон. Он обратил внимание участников заседания на то, что на сегодняшний день зависимость роста российской экономики от конъюнктуры углеводородного мирового рынка недопустимо высока и увеличивается каждый год. Между тем экономическая динамика по большому счету отрасли перерабатывающего сектора замедлилась, и это заметно даже в сфере услуг. По мнению Л.И. Барона, для улучшения ситуации имеется лишь одна альтернатива – государство должно признать своей обязанностью участие в процессах стимулирования устойчивого развития экономики, добиваясь таких темпов роста, чтобы качественно изменился уровень жизни в нашей стране и он бы не зависел от изменения экспортной конъюнктуры.

Главный научный сотрудник Центра демографии и экологии Российской академии медицинских наук Б.А. Ревич подробно остано-

вился на проблеме онкологических заболеваний. Оказывается, статистика в целом неплохая, но при этом имеются зоны неблагополучия. Было время, когда существовало Министерство экологии Российской Федерации, которое занималось выделением зон экологического неблагополучия – это территории, которые называют городами-заводами или городами-фабриками. Например, Чапаевск в Самарской области до недавнего времени называли «черной дырой». Но вот туда пошли федеральные деньги, губернатор направил областные средства в социальные сферы, и город преобразился. Сейчас там заканчивается строительство областной больницы, и в городе уровень младенческой смертности стал ниже, чем в среднем по России.

В заключение заседания ответственный секретарь Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерально-го Собрания Российской Федерации А.А. Нелюбин поблагодарил всех участников за полезную дискуссию, за выдвинутые идеи и предложения. Он также отметил, что по итогам заседания будет выпущен сборник материалов, который станет полезным рабочим документом для профильных комитетов Совета Федерации, специалистов министерств и ведомств, региональных руководителей. В сборнике будут опубликованы авторские статьи известных экспертов, ученых, общественных деятелей.

**Отчет подготовлен  
М.Н. КУБЕЕВЫМ,  
спецкором журнала  
«Вестник Совета Федерации»**



*Владимир Кузьмич ГУСЕВ,  
первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации  
по экономической политике,  
предпринимательству и собственности*

# КИТАЙ – СТРАТЕГИЧЕСКИЙ РОССИИ

*18 сентября 2006 года в городе Харбине, КНР, состоялась Российско-китайская конференция по вопросам законодательного обеспечения сотрудничества между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой. Ее сопредседателями были Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов и Председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей У Банго. В работе приняли участие председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии В.Е. Шудегов, председатель Комитета Со-*

*та Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды В.П. Орлов, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности В.К. Гусев, он же руководитель группы по сотрудничеству между Советом Федерации и ВСНП КНР, а также другие представители Федерального Собрания Российской Федерации, официальные лица двух стран.*

*Наш корреспондент встретился с Владимиром Кузьмичом Гусевым и попросил поделиться впечатлениями о работе конференции и рассказать о перспективах сотрудничества России и Китая.*

*– Владимир Кузьмич, по всем показателям это была представительная конференция, настоящий форум, в работе которого с российской стороны приняли участие также многие губернаторы, представители государственных учреждений, деловых кругов.*

*– Да, в самом деле это была не просто конференция, китайские коллеги именовали ее как «круглый стол китайских и российских законодателей», которые собрались, чтобы об-*

народных представителей У Банго подчеркнул, что встреча в Харбине будет одним из важнейших мероприятий в рамках Года России в Китае. Он также сказал, что конференция имеет весьма большое значение для углубления взаимопонимания и дружбы между нашими народами. Ее результаты послужат дальнейшему укреплению дружественных отношений и сотрудничества между законодательными органами двух стран и углублению китайско-российских отно-

*– В нынешнем году исполнилось пять лет со дня подписания руководителем наших стран Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой. Отмечалась ли эта дата участниками конференции?*

*– Естественно, мы не могли пройти мимо этой даты. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович*

# ПАРТНЕР НА ВОСТОКЕ

судить наиболее важные вопросы сотрудничества в законодательской деятельности, и не только. Надо отметить, что эта конференция проводилась в рамках Года России в Китае. Интерес к ней со стороны деловых кругов и общественности Китая был огромный. И состав российской делегации был очень представительный. Мы встретились с китайскими коллегами как с друзьями, как с партнерами, со многими были уже знакомы по предыдущим поездкам.

В своем приветственном слове по случаю открытия конференции Председатель Постоянного комитета Всекитайского собрания

стратегического партнерства и взаимодействия.

Характеризуя состояние отношений между нашими странами, У Банго заявил, что «при общих усилиях китайско-российские отношения достигли небывалых высот». Он отметил также, что углубляется политическое взаимодействие, динамично развивается торгово-экономическое сотрудничество, стратегическое взаимодействие становится все более интенсивным. Например, подписаны китайско-российский Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве и другие, всего свыше 200 документов.

Миронов, выступая на пленарном заседании конференции, особо подчеркнул, что в соответствии с этим межгосударственным документом Россия и Китай укрепляют политическое доверие и расширяют взаимовыгодное сотрудничество. Убедительным свидетельством этому стали мероприятия Года России в Китае. Сергей Михайлович Миронов также отметил, что российско-китайские отношения охватывают практически все области двустороннего сотрудничества. Поэтому вопрос о своевременном и квалифицированном законодательном обеспечении этих отношений адекватной норматив-

но-правовой базой имеет особую актуальность. Председатель Совета Федерации отметил, что впервые тема законодательного обеспечения российско-китайского сотрудничества становится предметом конкретного и обстоятельного обсуждения руководителей законодательных и исполнительных органов наших государств, а также ученых и специалистов из России и Китая. При этом важно совместными усилиями выработать конкретную программу мер для гармонизации и совершенствования законодательства по широкому спектру российско-китайского сотрудничества.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович Миронов высказался также в поддержку мнения Председателя Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей У Банго в том плане, что российско-китайские отношения опираются на прочную и постоянно развивающуюся международно-правовую базу.

**– Можно назвать какие-то цифры, отражающие динамику развития нашего экономического партнерства?**

– Прежде всего следует сказать, конечно, о товарообороте, который за последние годы увеличился более чем в 4 раза. Если 10 лет назад он составлял менее 7 млрд. долларов, то в 2005 году – уже 29,1 млрд. долларов. Такой темп прироста позволяет предполагать, что поставленная задача увеличить к 2010 году объем торговли до 60–80 млрд. долларов может быть выполнена досрочно. Углубление российско-китайских отношений стратегического партнерства и взаимодействия, как показывает практика, приносит существенные выгоды, существенно способствует миру и развитию как в регионе, так и во всем мире.

Но я вернусь к развернутому докладу У Банго, в котором он предложил и дальше укреплять правовую базу для развития двустороннего взаимодействия. Наша законодательная работа должна успевать за поступательным развитием межгосударственных отношений. По

юридическим процедурам нам предстоит своевременно ратифицировать заключенные между нашими странами правовые акты, внести поправки и улучшать те нормативные правовые акты, которые уже не соответствуют развитию двусторонних отношений, с тем чтобы создать наиболее благоприятные правовые условия для углубления отношений партнерства и стратегического взаимодействия между нашими странами.

В настоящее время динамично развивается инвестиционное сотрудничество между Россией и Китаем. Но возникают и проблемы. Для защиты законных прав и интересов инвесторов необходимо скорейшее заключение и утверждение соглашения об инвестиционной защите. Более того, необходимо дальнейшее усиление законодательной работы и правоисполнения. Большое внимание уделяется решению наиболее проблем в двусторонней торговле, чтобы интересы предпринимателей были защищены самым надежным образом. Здесь предстоит в полной мере действовать контрольную



функцию законодательных органов.

В настоящее время и в России, и в Китае ведется работа по совершенствованию системы рыночной экономики. Однако, поскольку рыночная экономика является экономикой правовой, мы должны усилить обмен опытом законодательной работы в таких вопросах, как содействие гармоничному развитию региональной экономики, создание рынка с единым доступом и справедливой конкуренцией, совершенствование макрорегулирования. Если в Китае разработана и осуществляется концепция строительства гармоничного социалистического общества, то в России проводятся социальные реформы. И то, и другое необходимо урегулировать и защитить интересы различных слоев населения, мобилизовать инициативу народных масс, обеспечить социальную справедливость. В связи с этим необходимо уси-

ление обмена в законодательной работе по таким вопросам, как трудоустройство, распределение доходов, социальное обеспечение, образование и охрана окружающей среды.

**– Владимир Кузьмич, а как Вы считаете: чем мог бы быть полезен опыт российских законодателей для китайских коллег, какие появились точки для более тесного взаимодействия?**

– Во-первых, мы могли бы проводить обмен мнениями по конкретным вопросам, связанным с осуществлением законодательной деятельности на научной и демократической основе. Естественно, с учетом вышесказанного мы должны активизировать практическое сотрудничество в торгово-экономической области. Наши парламенты, опираясь на свои богатые информационные, людские ресурсы и широкие связи, могут и должны способствовать на-

лаживанию торгово-экономических отношений двух стран, в частности между предприятиями, активно стимулируя реализацию крупных проектов. Кроме того, следовало бы воспользоваться шансом реализации стратегии регионального развития друг у друга в целях содействия межрегиональному сотрудничеству.

Во-вторых, мы поощряем привлечение китайских предпринимателей в российскую стратегию освоения Дальнего Востока и Сибири. Наши парламенты не только активно выступают за идею проведения национального Года Китая в нашей стране, но и являются его важными участниками.

В-третьих, следующий год пройдет под девизом «Год Китая в России». Уже сейчас со стороны ВСНП предлагается целый ряд мероприятий, в числе которых – проведение в Москве симпозиума на высоком уровне законодатель-

**КИТАЙСКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА (КНР)** с населением 1,3 миллиарда человек расположена в Центральной и Восточной Азии. Занимает территорию 9,6 млн. кв. километров. На востоке омывается водами Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского морей Тихого океана. У берегов Китая есть много островов, среди них наиболее крупные – Тайвань и Хайнань. Столица – Пекин. Китай граничит на севере с Монголией и Россией, на западе – с Казахстаном и Афганистаном, на юго-западе – с Индией, Непалом, Бутаном, Бирмой, Таиландом, Лаосом, Вьетнамом, на востоке – с Кореей, имеет морскую границу с Филиппинами и Японией.

С древнейших времен Китай связывал страны Европы и Центральной Азии, через него проходил знаменитый Великий шелковый путь. А на рубеже XIX–XX веков Россию и Китай соединила железнодорожная магистраль – Китайская восточная железная дорога (КВЖД), которая после 1905 года находилась под совместным управлением России, Китая и Японии, а впоследствии была безвозмездно передана властям Маньчжоу-Го.

Историческое развитие Китая во многом определялось его географией. Страна обладает как горными массивами и пустынями, так и плодородными речными долинами.

Согласно конституции 1982 года Китай является социалистическим государством демократической диктатуры народа, руководимым рабочим классом (через Коммунистическую партию Китая) и основанным на союзе рабочих и крестьян. В стране установлен социалистический строй.

ных органов Китая и России, а в Пекине – второго заседания Китайско-российской комиссии межпарламентского сотрудничества. Планируется приглашение в Китай делегации российских предпринимателей, организация дружественного визита молодежной делегации ВСНП и многое другое.

Есть надежда, что парламентарии двух стран и заинтересованные стороны смогут самым тщательным образом организовать соответствующие мероприятия, чтобы они прошли успешно и способствовали дальнейшему плодотворному сотрудничеству наших стран.

**– Очевидно, что такая целевая поездка имела определенное значение и для губернаторов из дальневосточных регионов, из Сибири. Какая роль на конференции отводилась контактам между приграничными регионами России и Китая?**

– Совет Федерации уделяет особое внимание развитию регионов, а также приграничному сотрудничеству, межрегиональным контактам сопредельных стран. С начала 90-х годов подписано свыше 100 соглашений

между региональными властями Российской Федерации и Китайской Народной Республики, более 60 субъектов Российской Федерации имеют прямые контакты с китайскими провинциями. На межрегиональное и приграничное сотрудничество приходится около четверти всего российско-китайского товарооборота, а он в этом году, по предварительным оценкам, составит около 40 млрд. долларов.

Напомню, в своем выступлении Сергей Михайлович Миронов высоко оценил деятельность недавно созданной комиссии по сотрудничеству Совета Федерации и ВСНП. Он также отметил плодотворную работу в Совете Федерации группы по сотрудничеству с Всекитайским собранием народных представителей. В связи с этим очень важна поддержка совместных проектов на северо-востоке Китая и российском Дальнем Востоке. И вот здесь может понадобиться вклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Всекитайского собрания народных представителей в процесс активизации

двустороннего взаимодействия.

Говоря о законодательном обеспечении наших отношений, Сергей Михайлович Миронов коснулся темы совершенствования внутреннего законодательства, в частности, в работе Совета Федерации по принятию приграничного сотрудничества. Основным смыслом данного законопроекта, по оценке Председателя Совета Федерации, состоит в том, чтобы разрешить субъектам Федерации в целях развития приграничного экономического сотрудничества принимать некоторые решения на местах самостоятельно. После принятия этого закона можно будет внести поправки в действующее законодательство и подготовить двусторонние соглашения по соответствующим сферам деятельности.

При этом, по мнению Сергея Михайловича Миронова, следует более внимательно относиться к предложениям наших регионов. Некоторые из них предусматривают, в частности, внесение изменений в таможенное законодательство, а также в



законодательство, регулирующее вопросы миграции, защиты инвестиций, приграничной торговли, транспорта, валютного режима и другие. Иными словами, имелся большой спектр вопросов, который обсуждался на конференции.

Назову еще и такое перспективное направление совместной работы российских и китайских законодателей, как взаимодействие в международных парламентских организациях, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском парламентском форуме и Шанхайской организации сотрудничества. Кстати, 15-я сессия АТФ пройдет в Москве в январе 2007 года. Подводя итоги работы в Харбине, Председатель Совета Федерации высказал убежденность в том, что практика таких конференций должна быть продолжена и очередную встречу с участием руководителей законодательных органов власти реги-

онов России и Китая следует провести в рамках предстоящего Года Китая в России.

**– Какие предложения, пожелания по укреплению сотрудничества между нашими странами на ближайшую перспективу были высказаны китайскими коллегами и чем на них ответил российская сторона?**

– В ходе последовавших выступлений на пленарном заседании и во время работы «круглых столов» по вопросам экономического и гуманитарного сотрудничества России и Китая состоялся обмен мнениями по актуальным вопросам взаимодействия законодателей двух стран в свете выступлений руководителей парламентов. Как с китайской, так и с российской стороны был высказан ряд конкретных предложений. Необходимо усилить обмен опытом между законодательными органами, чтобы создать

благоприятные правовые условия для дальнейшего развития отношений наших стран. Об этом говорил заместитель председателя Комиссии ВСНП по законодательству Ху Каншен. На проблемах долгосрочного торгового-экономического и научно-технического сотрудничества, на результатах обмена опытом законодательных органов двух стран остановился председатель Постоянного комитета СНП провинции Хэйлунцзян Чань Юньлу. О программе 11-й пятилетки Китая рассказал первый заместитель председателя Госкомитета КНР по развитию и реформе Чжу Чжисинь, который особо подчеркнул, что уверенное продвижение по пути мирного развития является залогом модернизации Китая.

Заместитель Министра коммерции КНР Юй Гуанчжоу говорил об ускоренном развитии торгового-экономического сотрудничества

Часть полномочий главы государства наряду с Постоянным комитетом ВСНП выполняет Председатель КНР (гражданин Китая, достигший 45 лет, имеющий право избирать и быть избранным; он может занимать свою должность не более двух сроков). Высший исполнительный орган власти – Госсовет КНР, он формируется ВСНП и ему подотчетен, состоит из премьер-министра, заместителей и комиссий. Все члены Госсовета КНР могут также занимать свою должность не более двух сроков. Кроме того, существуют местные народные правительства, которые являются государственными административными органами на местах. Они ответственны перед СНП в равной степени. На провинциальном и уездном уровне в состав народного представительства входят председатель (волостной старшина или поселковый староста) и его заместитель.

Все вооруженные силы состоят из Народно-освободительной армии Китая, войск вооруженной народной милиции и народного ополчения, руководимых Центральным военным советом (ЦВС). Ведущей политической партией страны является Компартия Китая, которая согласно уставу КПК является авангардом китайских рабочих и выразителем интересов многонационального народа, руководящим ядром дела социализма.

В КНР, как и во всякой социалистической стране, земля, ее недра и промышленные предприятия принадлежат народу, и лишь малая часть по отношению к государственной собственности находится в руках частных владельцев, поэтому в Китае не существует крупных собственников, а основными классами являются крестьяне, рабочие, торговцы и интеллигенция.

между Китаем и Россией, которое предполагает динамичный рост двустороннего товарооборота, существенный рост инвестиционного сотрудничества, дальнейшее развитие взаимодополняемой торговли, технологического сотрудничества, сохранение динамики в приграничной торговле, углубление сотрудничества в регионах.

С интересным докладом на конференции выступил чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в КНР Сергей Сергеевич Разов. Он предложил активизировать обмена по линии групп дружбы. Например, на регулярной основе проводить тематические семинары, «круглые столы», совместные поездки по регионам двух стран. Это очень полезное предложение. В частности, мы уже не первый год ведем разговор о сопряжении региональных программ развития российско-дальневосточного Китая. Это по-настоящему масштабная тема, заслуживающая внимания, естественно, и законодателей.

Не обошли мы стороной

и такую животрепещущую тему, как использование приграничных водных ресурсов, которое должно базироваться на основе гармонизированных национальных законодательств и уравнивающих обе стороны двусторонних межправительственных соглашений. На эту тему говорил председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды Виктор Петрович Орлов. Он, в частности, передал от российских законодателей из органов власти приграничных с КНР регионов Сибири и Дальнего Востока пожелания китайским коллегам ускорить работу в этом направлении, рассматривая трансграничные водные объекты в контексте общей нашей заботы об охране окружающей среды и развития отношений между нашими странами по использованию других природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока.

В качестве одной из злобых поднималась проблема допуска китайских специалистов к работе на территории России. Сложность ее решения заключается в спе-

цифике подготовки врачей в системе государственного управления традиционной китайской медицины и фармакологии КНР. До сих пор проблемой является установление эквивалентности документов о профессиональном образовании китайских специалистов. Но одновременно весьма перспективным представляется изучение в России опыта китайской и традиционной тибетской медицины и открытие соответствующих центров.

С российской стороны также были высказаны пожелания по совершенствованию миграционной политики, а именно: оптимизировать иммиграционный и паспортный контроль, позволяющий более четко отслеживать привлечение и использование иностранных работников на территории Российской Федерации; рассмотреть вопрос изменения структуры подразделений по делам миграции и создания районного звена, поскольку существующая система не способна обеспечить эффективность контроля. С целью решения накопившихся проблем следу-

ет продолжить обмен информацией между миграционными органами обоих государств по проблемам нелегальной миграции, в том числе через центры трудовой миграции, для легализации потока трудовых мигрантов. Для этого необходимо создать при администрациях субъектов Российской Федерации координационные органы (межведомственные комиссии) по вопросам миграции, работе с диаспорами выходцев из других государств.

О подготовке проекта межправительственного соглашения между Россией и Китаем, о двустороннем взаимодействии в борьбе с торговлей людьми говорил член Комитета Совета Федерации по международным делам Игорь Алексеевич Рогаев. Он отметил, что создание российско-китайской подкомиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, которая провела на днях в Москве свое первое заседание, должно способствовать активизации взаимодействия в практической сфере и формированию договорной базы. В первую очередь

речь идет о скорейшем заключении межправительственного соглашения об охране и использовании трансграничных водных объектов.

Инвестиционное законодательство Российской Федерации представлено главным образом Федеральным законом «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», принятым в 1999 году. В то же время китайское законодательство в области иностранных инвестиций является очень обстоятельным, очень конкретным и описывающим подробно все возможные ситуации вложения инвестиций теми или иными иностранными лицами. Для китайских производителей – одни льготы, для зарубежных – другие. Правительство строго контролирует доступ иностранного капитала в те или иные отрасли национальной экономики. Кроме того, по китайскому законодательству предприятия с иностранными инвестициями в зависимости от сферы деятельности имеют разные льготы.

Член Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике Юрий Валентинович Смирнов в своем выступлении отметил, что парламентам обеих стран предстоит большая работа по гармонизации действующего законодательства в области иностранных инвестиций и над этим сегодня активно работает Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, готовя соответствующие поправки в действующее законодательство Российской Федерации с учетом опыта накопленного Китайской Народной Республикой.

**– Затрагивался ли вопрос об энергетике? Каковы перспективы сотрудничества между Россией и Китаем в этой сфере?**

– Это особый вопрос, и ему на конференции уделялось должное внимание. На нем подробнее остановился член Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Хусейн Джабраилович Чеченов. По его данным, в настоящее время и России и Китаю, как и другим развитым странам, требуется активное развитие такой энерге-

В Китае насчитывается около 50 национальностей. Подавляющее большинство населения Китая составляют китайцы (ханьцы). Кроме того, в стране проживают чжуанцы, уйгуры, хуэйцзу, тибетцы, мяо, маньчжурцы, монголы, буи, корейцы и другие. Все многонациональное население Китая принадлежит к трем языковым семьям.

Экономический бум последних лет больше всего наблюдался в провинциях восточного побережья, в то время как сельские области континентального Китая развивались слабо. Однако ограничения, введенные правительством, и меняющийся образ жизни китайцев привели к понижению уровня рождаемости. Большинство городских семей вынуждены следовать «правилу одного ребенка». В сельской местности разрешается заводить второго ребенка, если первый – девочка.

Наблюдается исход населения сельской глубинки в города на востоке страны. В 1950 году городское население составляло 13 процентов. Сейчас этот показатель составляет 40 процентов, а к 2030 году может достичь 60 процентов.

С тех пор как руководство Китая решило в 1978 году открыть страну для иностранных инвестиций, китайская экономика продемонстрировала мировой рекорд роста и превратилась в одну из 10 самых крупных экономик мира. Однако теперь ежегодный рост составляет около 9 процентов, и некоторые специалисты предупреждают, что китайская экономика, возможно, «перегревается», и если она начнет давать сбой, это негативно отразится на всем мире.

К настоящему моменту в Китае более чем 800 миллионов человек трудоспособного населения, из которых две пятых – молодежь, 51,2 процента – мужчины и 48,8 процента – женщины. Как и для многих национальных стран, для Китая очень характерны значительные контрасты расселения. Население неравномерно распределено по территории страны: к востоку от условной линии, проходящей от города Хэйхэна до города Тэнчун на Юнани, на площади немногим более одной трети территории страны сосредоточено около 90 процентов всего населения, а средняя плотность населения здесь превышает 170 человек на 1 кв. километр.

Сложность демографической ситуации отразилась на том, что в сельских районах, где проживает 60 процентов населения, сложилась ситуация, при которой страна, имеющая 7 процентов мировой пашни, кормит 24 процента населения мира. Всего в сельском хозяйстве Китая занято более 400 миллионов человек, а по числу занятых в промышленности Китай занимает первое место в мире. Китай занимает первое место в мире по количеству горожан.

В последние годы Китай стал гигантом мировой торговли – пятым среди самых крупных экспортеров товаров после США, Германии, Японии и Франции. Экономический бум, однако, создал новые социальные и экологические проблемы. Рост экономики и, соответственно, потребности Китая в энергии кардинально изменили экологическую ситуацию в стране.

В 1998 году в докладе Всемирного банка указывалось, что 16 из 20 самых загрязненных городов мира находятся в Китае, который ко всему прочему стал причиной загрязнения атмосферы в Японии и Корее.

тики, которая базируется на доступе к энергетическим ресурсам. Но этот доступ для разных стран крайне неравномерен, и потому процесс в силу ограниченности энергоресурсов будет усложняться. Важно развивать сотрудничество по крупным наукоемким проектам, таким, например, как строительство АЭС, с учетом специфики и преимуществ регионов Китая и России.

О создании совместных технопарков, научно-исследовательских центров, лабораторий, научно-исследовательских институтов и наукоемких предприятий стран говорил в своем выступлении на конференции председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии Виктор Евграфович Шудегов. При этом важно организовать обмен результатами научно-технических исследований, а также совместную подготовку специалистов.

Одним из наиболее перспективных направлений развития сотрудничества в области образования может стать система дистанционного образования. Дистанционные образовательные технологии, базирующиеся на возможностях средств информатизации и телекоммуникации, позволяют коренным образом модернизировать образовательный процесс.

С целью улучшения состояния окружающей среды в приграничных регионах было бы целесообразным рассмотреть вопрос о создании и осуществлении совместного российско-китайского пилотного проекта по совершенствованию механизма экологического страхования в бассей-

не реки Амур, когда за счет страховых взносов российских и китайских предприятий, при участии российских и китайских страховых организаций формировались бы фонды, средства которых можно направлять на предотвращение ущерба окружающей природной среде.

Необходимо контролировать и способствовать реализации этих договоренностей соответствующими органами исполнительной власти, а также содействовать участию различных заинтересованных органов власти, предприятий, учреждений в этом процессе.

В своем выступлении на конференции лично я выдвинул предложение в дальнейшем проводить совместные обсуждения парламентариями наших стран национальных законов и проектов, других нормативно-правовых актов по наиболее значимым экономическим вопросам, представляющим взаимный интерес. Целесообразной мне представляется дальнейшая разработка концепции и практики взаимодополняемости экономических потенциалов двух стран. В связи с этим мы предложили уделить первоочередное внимание сотрудничеству по таким направлениям, как глубокая переработка сырья, создание совместных предприятий в сфере производства и НИОКР. Если сказать коротко, то нам нужна реализация крупных инвестиционных проектов.

**– Какие были выработаны рекомендации, какие итоговые документы были приняты по завершении работы в Харбине?**

– Участники «круглого стола» по вопросам эконо-

мического сотрудничества России и Китая, например, приняли следующие рекомендации: во-первых, содействовать гармонизации законодательства и нормативно-правовой базы, в том числе на региональном уровне, что само по себе является важным условием дальнейшего развития торгово-экономического сотрудничества между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой. Этот вопрос должен быть в центре внимания Межпарламентской комиссии по сотрудничеству Совета Федерации и ВСНП КНР. Подчеркивалась необходимость прямого диалога между руководителями законодательных органов субъектов Российской Федерации и провинций КНР.

Во-вторых, в качестве перспективных направлений сотрудничества, открывающих дополнительные перспективы роста российско-китайского торгово-экономического сотрудничества, назывались следующие: развитие российско-китайского сотрудничества в сфере венчурного предпринимательства, создание совместных предприятий в регионах Дальнего Востока и Сибири, провинциях северо-востока Китая.

В-третьих, эффективным направлением развития экономических связей является создание приграничных торговых комплексов, обустройство приграничных пунктов пропуска. Законодательное решение этих проблем позволит развивать партнерские связи регионов. Эти торгово-экономические комплексы должны стать «опорными базами» развития российско-китайского сотрудничества.

И в-четвертых, большую роль в формировании торгово-экономических связей должны играть совместные проводимые в различных регионах наших стран ярмарки, выставки и другие формы пропаганды новой техники, новейших технологий и научных достижений.

Участники «круглого стола» по вопросам гуманитарного сотрудничества России и Китая отметили, что в последние годы в российско-китайских отношениях происходит последовательное наращивание уровня и качества партнерства, а также стратегического взаимодействия по трем главным направлениям – политическому, экономическому и гуманитарному. Проведение Года России в Китае и Года Китая в России, несомненно, будет способствовать дальнейшему сближению наших стран, поиску новых форм сотрудничества. Вместе с тем значительное развитие экономического сотрудничества пока что не дополняется столь же глубокими контактами в гуманитарной сфере.

Не открою секрета, если скажу, что в современном обществе массовое информационное взаимодействие и обмен культурными ценностями начинаются с телевидения. Во время выступлений на конференции констатировалось, что на российских телеканалах недостаточно представлены современные художественные и документальные фильмы, сериалы, развлекательные, образовательные, научно-популярные передачи из Китая. Примерно то же самое можно сказать в отношении современной российской телепродукции на китайском телевидении. Подобный дефицит теле- и ки-

нопродукции не позволяет целым категориям населения обеих стран выработать адекватное представление о культуре и менталитете своего геополитического соседа. В частности, это относится к молодежи обеих стран, которая получает культурную информацию главным образом через электронные СМИ.

**– А что можно сказать о научно-технической кооперации наших стран? Какие наиболее характерные примеры можно назвать?**

– Я уже говорил об этом выше, но тем не менее на вопросах усиления научно-технической кооперации между Россией и Китаем есть смысл остановиться подробнее, так как им придается первоочередное значение. И это естественно. В последние годы, как отмечалось ранее, товарооборот между нашими странами набирает небывалые темпы. По нарастающей развивается в последние годы и научно-техническое сотрудничество. Оно носит многоплановый и многоаспектный характер. К примеру, двусторонняя программа научно-технического сотрудничества включает на сегодняшний день около 200 совместных проектов фундаментальных и прикладных исследований, осуществляемых в таких приоритетных для обеих стран областях, как создание новых материалов, более тесное сотрудничество в биотехнологии и микробиологии. Ученые двух стран занимаются совместными проблемами в атомной физике и физике высоких энергий. Укрепляется кооперация в отраслях химии и нефтехимии, в производстве экологически чистых и ресурсосберегающих технологий. Есть примеры

кооперации в машиностроении, приборостроении и автоматике, в сфере телекоммуникации, электроники и информатики. Всего не перечислишь. В реализации этих проектов участвуют академические организации, университеты, научно-производственные объединения, отраслевые институты, государственные компании и акционерные общества около 60 городов различных регионов России и провинций Китая.

В 2005/2006 учебном году по линии Федерального агентства по образованию в высшие учебные заведения КНР командировано 200 российских студентов, аспирантов и научно-педагогических работников. В то же время в вузы России принято на различные формы обучения и стажировки по государственной линии более 200 китайских граждан. В целом же в России обучаются свыше 13 тысяч китайских граждан. В настоящее время с китайской стороны прорабатывается вопрос о направлении в центры русского языка в Китае российских преподавателей для чтения лекций и ведения практических занятий по русскому языку.

Большое внимание уделяется дальнейшему установлению и развитию связей между образовательными учреждениями двух стран в учебной, учебно-методической и научно-исследовательской областях организации взаимных обменов студентами, аспирантами, стажерами и научно-педагогическими работниками. Так что когда будем отмечать Год Китая в России, у нас появятся новые интересные и конкретные результаты взаимодействия.



**Василий Николаевич ЛИХАЧЕВ,**  
заместитель председателя Комитета Совета Федерации  
по международным делам,  
Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
член-корреспондент Академии наук Республики Татарстан

# ПРАВО И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЕВРОПРОСТРАНСТВА: ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ

*В современной Европе несколько типов региональных экономических общностей, что реально соответствует тенденциям глобализации мировой политики, экономики, торговли и права. Заметное место среди них занимает строительство Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП) с участием Российской Федерации и Евросоюза, а также Единого экономического пространства (ЕЭП) между Россией, Беларуссией, Казахстаном и Украиной. Эффективность их формирования зависит от многих факторов.*

**П**РАВО (как внутригосударственное, так и международное) играет весомую роль в процессе развития рыночных отношений, государственно-частного партнерства. В статье 6 Соглашения о формировании Единого экономического пространства 2003 года определено: «Правовой основой обеспечения формирования и функционирования ЕЭП являются международные договоры и решения органов ЕЭП, заключаемые и принимаемые с учетом законодательства Сторон и в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права». Указанная статья четко отражает тенденцию нормативно-юридического оформления и регу-

лирования европейских экономических пространств, предоставленную в действующем (региональном) праве, а также присутствующую в дипломатических переговорах по этой проблематике (Россия – Евросоюз, Украина – Евросоюз, Евросоюз – Швейцария и так далее).

Как следует из Соглашения и Концепции формирования Единого экономического пространства 2003 года, опыта международных отношений в целом, Беларуссия, Казахстан, Российская Федерация, Украина, а также их партнеры по Евросоюзу и СНГ оперируют комплексом правовых источников. Этот комплекс включает международное право (общепризнанные нормы и

принципы международного права, право международных договоров, дипломатическое право, право международных организаций, институт международной ответственности, институт оговорки, институт депозитария и так далее); внутригосударственное право (государственное, конституционное, торговое, административное и так далее); нормы и правила Всемирной торговой организации; решения органов, создаваемых государствами-участниками, которым они на основе международных договоров делегируют часть своих полномочий. Решения таких органов образуют некоторое внутреннее право ЕЭП или ОЕЭП, обязательное для выполнения всеми государствами.

Этот комплекс в целом и его отдельные компоненты выполняют в ходе формирования, а также действия европейских экономических пространств различные, общие и частные, социально значимые функции. Отметим их место в решении двух стратегических для международных европространств вопросов. Один связан с устойчивостью генезиса, другой (в силу разновидности пространств) – с взаимодействием этих социумов, их непротиворечивостью (в том числе нормативной) друг другу, системностью применения образуемых ими обязательств.

Несмотря на объективное нарастание в условиях глобализации социально-экономической (признание и распространение законов рынка, социально ориентированной экономики) и политической (признание принципов правового государства, демократии, обеспечение приоритета прав и свобод человека) общности государств – участников ОЕЭП или ЕЭП, а также в силу объективных (исторических, культурных, географических и других) причин между ними сохраняются различия. Обще-

ственная корреляция через упорядочение интересов и воле осуществляется в значительных объемах правовыми средствами. Откровенно говоря, трудно представить саму возможность существования европейских экономических пространств, эффективность их применения без юридических регуляторов, взаимодействующих одновременно с политическими и моральными нормами.

Понимая это как аксиому, государства в ходе международно-правового строительства таких пространств выделяют в качестве самостоятельного направления решение проблем гармонизации и сближения своих систем законодательств, в том числе посредством унификации через заключение соответствующих международных соглашений.

Подобный опыт уже известен мировой практике. Пример тому – функционирование ВТО, экономических объединений в Азии, Латинской Америке, других регионах. Среди государств интересен опыт Швейцарии, которая в 1999 году подписала с Евросоюзом семь секторальных соглашений, предусматривающих либерализацию в области воздушного, железнодорожного, автомобильного транспорта, торговли сельхозпродукцией, госзакупок, научно-технического сотрудничества, взаимного признания документов, передвижения граждан. Ведется также подготовка к заключению 10 новых соглашений Швейцарии с ЕС по услугам, избежанию двойного налогообложения при выплате пенсий, торговле переработанной сельхозпродукцией, экологии, статистике, образованию, СМИ, таможенным правонарушениям, сотрудничеству в правоохранительной сфере, включая вопросы миграции и предоставления убежища.

Российская дипломатия, решая актуальные вопросы

интеграции России в мировую экономику и торговлю, придает самое серьезное значение проблеме «унифицированного» и «гармонизированного» законодательства на европейском пространстве. Адекватна в принципе реакция и со стороны наших партнеров, хотя у этой по сути технико-юридической процедуры есть многие политические «подводные камни», связанные с прямыми экономическими интересами государств. Отсюда ее длительность по времени, сложность в стыковках позиций, трудности ратификации согласованных норм и правил в парламентах, наконец, консервация в правоприменении. Тем не менее политический интерес присутствует, имеются, как показывает опыт сотрудничества Российской Федерации с ЕС, странами СНГ, и практические возможности.

В подтверждение тому несколько примеров. Так, Российская Стратегия правового сотрудничества (СПС) с Евросоюзом 2000 года имеет специальный (9) раздел «Развитие правовой базы сотрудничества. Сближение хозяйственного законодательства и технических стандартов». Название говорит само за себя. В конкретном плане, подчеркивая сохранение «независимости Российской правовой системы и законодательства», документ ставит задачу его сближения и гармонизации «с законодательством ЕС в области наиболее активного сотрудничества между Россией и Европейским союзом, в том числе по линии Комитета парламентского сотрудничества». Не менее актуальна другая задача – повысить гармонизацию Российских систем стандартов и сертификации с «аналогичными системами в областях наиболее активного торгового и технического сотрудничества между Россией и ЕС», добиваться взаимного

признания сертификационных документов, в том числе через создание совместных центров сертификации.

Термин «сближение и гармонизация» нормативно-правовой базы логично применяется при характеристике сотрудничества Российской Федерации с ЕС в области разработки единой транспортной политики, внедрения эффективных технологий перевозочного процесса (п. 6.5), что приобрело особое звучание в связи с расширением ЕС и увеличением общей границы России и Евросоюза.

Коллективная стратегия Европейского союза также не обошла вниманием исследуемую тему. В разделе «Основные цели» она зафиксировала принципиальный момент: «Постепенное сближение в соответствии с СПС законодательств и стандартов России и Европейского союза облегчит создание единого экономического пространства». Документ (часть II) говорит о помощи в интеграции России в более крупномасштабное экономическое сотрудничество в Европе «путем содействия все большему сближению в области законодательства, прежде всего таможенного, а также стандартов и сертификации, конкурентной политики и охраны окружающей среды».

Для полноты картины отметим, что подходы, зафиксированные в двух стратегиях, – отражение соответствующих нормативных правоположений, которые включены в СПС РФ – ЕС 1994 года и являются действующими до сих пор. Их присутствие (отметим особо) заметно и в процессе дипломатических переговоров сторон по созданию ОЕЭП, и в рамках энергодиалога. Наиболее полно, концентрированно согласованная на этот счет позиция России и Евросоюза зафиксирована в статье 55, состоящей из двух частей. В первой содержится призна-

ние сторонами сближения законодательств как важного условия укрепления экономических связей между Россией и сообществом. Специально отмечается, что Россия стремится к постепенному достижению совместности своего законодательства с законодательством сообщества. Во второй называются отрасли права, на которые распространяется процесс сближения законодательств Российской Федерации и ЕС. В частности, называются:

предприятия и предпринимательская деятельность; банковская деятельность;

бухгалтерский учет и налогообложение компаний; охрана труда; финансовые услуги; правила конкуренции; государственные закупки; охрана здоровья и жизни людей, животных и растений; защита окружающей среды;

защита прав потребителей; косвенное налогообложение; таможенное законодательство; технические нормы и стандарты; законодательные и нормативные акты в области ядерной энергетики; транспорт.

В ряде статей СПС фиксируются инструменты, механизмы и направления, следуя которым, применяя их практически, можно добиться конкретных результатов в плане сближения законодательств, создания унифицированных правовых норм или комплексов. Среди них – наличие и применение законов, касающихся ограничений конкуренции предприятиями, находящимися под юрисдикцией сторон (ст. 53, п. 2.1), подтверждение значимости общих обязательств, вытекающих из многосторонних конвенций по охране интеллектуальной собственности (ст. 54, п. 2), заключение двусторонних соглашений между Российской Федерацией и ЕС о поощрении и защите инвестиций, об избежании двойного налогообложения (ст. 58, п. 2); обмен ин-

формацией о законодательстве, нормативной документации и об административной практике в области инвестиций (ст. 58, п. 2); сотрудничество сторон с европейскими и иными международными организациями в области метрологии, стандартизации и сертификации (ст. 60, п. 2); разработка законодательных и институциональных рамок для совершенствования транспортной политики и механизмов ее реализации, включая вопросы приватизации транспортного сектора (ст. 70); обмен информацией о соответствующих законодательных актах, действующих или находящихся в процессе подготовки (ст. 72, п. 2); поощрение применения общеевропейских технических стандартов, систем сертификации и нормативного регулирования (ст. 77, п. 2); разработка проектов национальных законодательных актов в сфере предотвращения противоправной деятельности (ст. 84) и другие.

Приведенный перечень свидетельствует, с одной стороны, о серьезном отношении сторон к правовому сопряжению друг с другом, исполняющих в этих целях как общие (меры доверия), так и специально-юридические (синхронизацию нормотворческих циклов, полноту правового регулирования) предпосылки и инструменты. Кроме того, и в этом можно убедиться, положения СПС вошли на деле в сотрудничество сторон по правовым вопросам, в том числе и в ходе выработки концепции Общего европейского экономического пространства. Так, группой высокого уровня и экспертными объединениями были названы сектора сотрудничества Российской Федерации – ЕС, которые имеют высокую степень для сближения законодательства и их гармонизации в среднесрочной перспективе. К таким были отнесены области

аудита и бухучета, стандартизации, технического регулирования и оценки соответствия, а также алюминиевой промышленности.

На примере первой области сделан и другой важный вывод – сближение в законодательной сфере может быть осуществлено в рамках системного подхода. Его элементами, по мнению независимых экспертов, могли бы быть координация, синхронность принятия гармонизированных актов, координация этапов перехода к международным стандартам. Исследователи предлагают выделить несколько стадий сближения: определение требующих гармонизации областей законодательства, сфер в рамках отдельной отрасли и проблемных вопросов; определение согласованных перечней нормативных правовых актов, подлежащих гармонизации; синхронное принятие гармонизированных актов; контроль над реализацией решений по гармонизированным актам.

Юридический опыт, правовая практика, законодательство Евросоюза представляют значительный интерес. Они разработаны и с точки зрения рыночной экономики, и в плане демократических ценностей. Поэтому не случайно на «юридический багаж» Евросоюза ссылаются во многих документах, которые посвящены строительству европейских экономических пространств. Так, например, в заявлении президентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины от 19 сентября 2003 года подчеркивается, что идеи и положения, содержащиеся в Соглашении о формировании Единого экономического пространства и Концепции формирования ЕЭП, «опираются на практику и опыт многостороннего сотрудничества стран СНГ, Европейского союза».

Это объективный факт, и никто с данным тезисом спорить не собирается. Хотя с точки зрения диалектики и динамики социального развития правовой массив ЕС, как и любая правовая система (внутренняя и международная), может быть противоречивым, иметь пробелы и неясности. В этом нет, как говорится, большой трагедии. Проблема в другом: может ли право ЕС автоматически, тем более по воле самого Евросоюза, распространяться на другие государства или международные организации, обладающие правосубъектностью? Теоретически можно представить, что в силу различных факторов (высокой юридической техники, рыночных подходов, детализированного содержания и так далее) законодательство ЕС, его отрасли, институты, отдельные нормы становятся привлекательными для стран – не членов ЕС. Но и в такой ситуации не происходит механического заимствования, социальной рецепции нормативных положений одной системы другой. Для этого по меньшей мере необходим волевой стимул субъектов, санкционированный юридически. Сближаться, гармонизироваться нормы различных порядков могут. Более того, в условиях глобализации, стремясь к эффективной и устойчивой интеграции, государства, как можно предполагать, будут активно заниматься этими процедурами. Но даже в рамках синхронизированных комплексов, при наличии совместных (по целям, функциям, санкциям и так далее) норм субъектов сохраняют самостоятельность, а значит, остаются генераторами и исполнителями «своих» норм.

Если в процессе согласования воле образуется общая (унифицированная) норма, появляющая соглашения, договоры и тому подобное, мы имеем дело с международным правом, международно-пра-

вовыми правилами поведения. Судя по накопленному опыту, концептуальным разработкам, политической ориентации сторон, Общее европейское экономическое пространство между Российской Федерацией и ЕС будет включать содержательно взаимосвязанные нормы разного характера – внутригосударственные, сопряженные или международно-правовые. Образующая таким образом нормативная система обеспечивает и устойчивость, и дальнейшее развитие ОЕЭП. Об этом свидетельствуют и содержание четырех «дорожных» карт, принятых Российской Федерацией и ЕС в 2005 году.

Аналогичные тенденции, связанные с юридической формой, правовым регулированием в рамках создания и функционирования региональных экономических пространств, проявляются и в отношении ЕЭП. При этом обнаруживаются как общие черты (подходы), так и некоторые специфические аспекты. К первой группе, например, относится признание необходимости применения общепризнанных норм международного права, международных договоров как главного практического инструмента в отношениях «четверки» ЕЭП, а также правил и принципов ВТО. Вне всякого сомнения, ссылки на указанные факторы в тексте Соглашения о формировании Единого экономического пространства (пreamбула, статьи 1, 4–6) и Концепции ЕЭП (разделы I–VII) создают прочную и устойчивую базу для эффективного процесса согласования воле Белоруссии, Казахстана, России и Украины в перспективе подготовки около 100 новых соглашений в рамках ЕЭП, а также (опять таки в перспективе) для возможного сближения с другими региональными экономическими объединениями.



Вторая группа, которая в принципе обладает объективным характером, касается проявления индивидуального, специфического как внутри ЕЭП, так и за его внешними границами, но в любом случае относится к статусу государств – участников проекта. В Концепции этот момент четко фиксируется указанием на то, что государство – основатели ЕЭП имеют различные степени интеграции (Российская Федерация и Республика Беларусь – Союзное государство, Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан – члены ЕврАзЭС). Кроме того, надо учитывать, например, и такие вопросы, как состояние сотрудничества с ЕС, ВТО, МВФ, объемность рыночного законодательства той или другой страны. Таким образом, социально-экономическая и политическая палитра «четверки» такова, что делает проблему унификации и гармонизации законодательства, так же как и в отношениях Российской Федерации – ЕС, не просто актуальной, а стратегически важной и определяющей судьбу и эффективность самого проекта по Единому экономическому пространству.

Его инициаторы хорошо понимают данный вопрос. Анализ учредительных документов показывает, что стороны обращаются к нему неоднократно, намечая конкретные меры по сближению правовых систем государств-участников. Так, в статье 2 Соглашения среди главных задач углубления интеграции (формирование зоны свободной торговли, создание условий для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы) фигурирует «гармонизация законодательств сторон в той мере, в какой это необходимо для функционирования ЕЭП, включая торговую и конкурентную политику». Концепция как неотъемлемая

часть Соглашения 2003 года относит гармонизацию и унификацию законодательств в сфере экономики, торговли и по другим направлениям (с учетом общепризнанных норм и принципов международного права), а также опыт и законодательство Европейского союза к числу факторов повышения уровня интеграции (раздел III).

Отмечая политическое значение этого подхода, следует подчеркнуть, что главный акцент участники ЕЭП должны сделать на практической работе, во-первых, в рамках национальных компетенции и внутригосударственного правотворчества, а во-вторых, в границах международных процедур. В частности, речь идет о деятельности Совета глав государств-участников, к основным полномочиям которого относится и разработка проектов нормативных правовых актов, необходимых для достижения целей и выполнения задач ЕЭП (раздел V Концепции). Эта функция значительно облегчается и для отдельных государств, и для структур формируемого Единого экономического пространства, имеющего тенденцию к расширению модельного законодательства, разработанного в стенах Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества.

Так, в 2003 году были приняты отдельные части Налогового кодекса, законы «О телекоммуникация», «О научной и научно-технической экспертизе», новые редакции законов «Об экологическом страховании», «О бюджетной классификации». В плане работы на 2004 и последующие годы – подготовка отдельных кодексов (Экономического, Налогового, Информационного), законов («О защите прав инвесторов», «Об общих принципах и порядке осуществле-

ния межрегиональных связей на пространстве Содружества» и других), рекомендаций по гармонизации законодательств в сфере функционирования финансовых рынков стран СНГ и других.

Как видно, разрабатываемая прототворческая тематика вполне вписывается в содержание ЕЭП и может представлять прямой интерес для его творцов. То же самое можно повторить и при оценке других документов, подготовленных МПА СНГ в последнее время, напрямую связанных с подписанием Соглашения от 19 сентября 2003 года.

Вначале о комплексе основных мер по формированию ЕЭП. Он охватывает 22 направления – таможенно-тарифную политику, применение количественных ограничений и мер административного характера, а также специальных защитных и антидемпинговых мер во внешней торговле, технические барьеры в торговле, включая санитарные (в том числе ветеринарные) и фитосанитарные меры, таможенное администрирование, транзит товаров из третьих стран в третьи страны, конкурентную политику, политику в области естественных монополий, в сферах предоставления субсидий и государственных закупок, инвестиционные меры, связанные с торговлей, право интеллектуальной собственности, налоговую и бюджетную политику, сближение микроэкономических показателей, денежно-кредитную и валютную политику, надзор и контроль за кредитно-финансовыми организациями, валютное регулирование и контроль, инвестиционное сотрудничество, трансграничную торговлю услугами, учреждение и деятельность компаний, включая сферы услуг, перемещение физических лиц.

Этот перечень в случае необходимости может быть расширен. Но главное состоит в

том, что предлагаемый «комплекс основных мер» четко ориентирован на активное применение таких юридических процедур, как унификация, сближение, согласование законодательства. В связи с этим интересно то, что термины «гармонизация» и «унификация» применяются в тексте соответственно 28 и 7 раз. Наряду с ними используются и другие термины «интеграционный» назначения: единые правила и принципы и их согласование, единое законодательство, внедрение международных стандартов, международные соглашения и другие. Такое разнообразие говорит о сложности предмета регулирования ЕЭП, о необходимости гибкого подхода к процессу правотворчества и правоприменения, об оптимизации взаимодействия партнеров по линии их национальных правовых систем, а также последние с международным правовым порядком в ходе создания Единого экономического пространства.

Более детально юридическая проблематика последнего излагается в другом документе – Программе правового обеспечения процесса формирования Единого экономического пространства. Он представляет не только политический, но и прикладной, а также методологический интерес. В центре его внимания – гармонизация законодательства в ряде важных областей в соответствии с Соглашением и Концепцией ЕЭП 2003 года. Среди целей:

сфера внешнеторговой политики и формирования общего рынка услуг;

таможенная (с учетом норм и правил всемирных торговой и таможенной организаций); технические регламенты, права интеллектуальной собственности; антимонопольное регулирование и политика в сфере естественных монопо-

лий; налоговая, бюджетная и денежно-кредитная политика; валютное регулирование и контроль;

инвестиционное сотрудничество, движение капитала; социальная политика, движение рабочей силы.

Программа предлагает достаточно разнообразные и солидные пути реализации правового обеспечения ЕЭП. Отметим наиболее типичные из них:

– формирование информационной базы данных по соответствующему виду законодательства (отраслевой подход);

– проведение сравнительно-правового анализа законодательства и подготовка рекомендаций по гармонизации;

– разработка модельных кодексов (Торгового, Таможенного, Налогового, Бюджетного и других);

– разработка модельных законов («О приграничном сотрудничестве», «О межрегиональном сотрудничестве», «О лицензировании экспорта и импорта товаров», «О технических барьерах в торговле», «О государственном контроле за экономической концессией», «О страховании экспортно-импортных операций», «О трансграничных финансово-промышленных группах» и других);

– подготовка рекомендаций по синхронизации сроков выполнения внутригосударственных процедур по введению в действие международных договоров.

Конечно, предложенное охватывает важные правовые аспекты жизнедеятельности ЕЭП и весьма интересно как методологическая помощь «четверки» в решении задач, поставленных в Соглашении 2003 года. Сформулированные меры могут быть дополнены другими формами и механизмами. Например, идеями преодоления коллизий, восполне-

ния и установления пробелов в законодательстве, синхронизации действий участников в процессе правоприменения, проведения мониторинга по выполнению международно-правовых обязательств и так далее.

Таким образом, на примере формирования Единого экономического пространства мы видим социальную ценность права и юридических инструментов. Образуя в совокупности некий политико-правовой оптимум, они содействуют вначале созданию, а затем функционированию европейских экономических пространств. Общие и даже совпадающие в них элементы (международное право, нормы ВТО, технические приемы, формы юридической регламентации и ответственности) следует оценивать как позитивный фактор, который (это можно достаточно уверенно прогнозировать) сыграет естественную роль при сближении, скажем, ОЕЭП и ЕЭП, а также при подключении к ним через лицензирование экспорта и импорта товаров, «О технических барьерах в торговле», «О государственном контроле за экономической концессией», «О страховании экспортно-импортных операций», «О трансграничных финансово-промышленных группах» и других).

Такого рода вариант – его можно назвать институтом правовой интеграции в развитии современных политических и экономических отношений – исключать нельзя. Он соответствует тенденциям глобализации в мировом и региональном порядке. Исходя из этого можно, очевидно, говорить о перспективных возможностях формирования и более универсальной конфигурации – общеевропейского экономического пространства, которое будет опираться на реальные кодифицированные нормы и принципы международного экономического (торгового, экологического и так далее) права, а управлять ее некоей общеевропейской экономической организацией, взаимодействующей с ВТО и ООН.



**Владимир Федорович КУЛАКОВ,**  
председатель Комиссии Совета Федерации  
по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации,  
доктор военных наук, академик

# ПАРЛАМЕНТ

*Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации проводится подготовка информационно-аналитического сборника «Парламенты мира». Основу сборника составят материалы по итогам рабочих визитов в парламенты таких стран, как Великобритания, Канада, Швеция, Италия, Германия, Греция, Венгрия, Австрия, Франция.*

*Представляется, что это издание позволит глубже изучить уже имеющийся опыт парламентаризма, стандарты мировой парламентской практики в период разработки и принятия важнейшего закона о парламенте Российской Федерации и подготовки к строительству Парламентского центра.*

## НЕМНОГО ИСТОРИИ

Греция расположена в Юго-Восточной Европе и занимает южную часть Балканского полуострова и многочисленные острова Средиземного моря.

Территория Греции разделена на области, области – на районы, районы – на муниципалитеты и общины. Полуостров Афон, от Мегали Вигла и выше, образует район Святой горы Афон, который в силу привилегированного положения, сложившегося с давних пор, является самоуправляемой частью Греческого государства.

Греция обрела национальную независимость в 1830 году после многовекового иностранного господства. Это государство имеет богатую конституционную историю. В частности, в XX веке были приняты четыре конституции Греции, в том числе и ныне действующая, вступившая в силу 11 июня 1975 года.

Конституция современной Греции провозглашает, что государственный строй

Греции – парламентская республика, основой государственного строя является народный суверенитет.

Регламентируя устройство государственной власти, Конституция прежде всего определяет функции государственного механизма и систему органов, осуществляющих их. Так, законодательную функцию в Греции осуществляют Парламент и Президент, исполнительную функцию – Президент и правительство (Совет Министров), функцию правосудия – судебные органы.

В Конституции подробнейшим образом регламентируется организация и деятельность Парламента, Президента, правительства и органов суда.

Высшим представительным органом греческого народа является однопалатный Парламент, избираемый сроком на четыре года прямым, всеобщим и тайным голосованием граждан, имеющих право голоса. Участие в выборах Парламента в Греции является обязательным.

Кандидаты в депутаты Парламента должны достичь ко дню выборов 25-летнего возраста.

В соответствии с новой Конституцией лица, занимающие государственные должности, офицеры вооруженных сил и органов безопасности, служащие местных органов управления или других юридических лиц публичного права, мэры и представители муниципальных советов, управляющие или председатели административных советов юриди-

депутатов, о государственном бюджете, о свободе совести, об изменении государственной границы, о собственности, о деятельности политических партий, об ответственности министров, об осадном положении, о гражданском листе (сумма, представляемая ежегодно) Президенту республики, об аутентичном толковании законов и другие.

Парламент Греции вправе принимать законы, которые он считает необходимыми. Кроме того, предусмот-



# ГРЕЦИИ

ческих лиц публичного права, государственных или муниципальных предприятий, нотариусы, хранители ипотек и записей ипотечных регистров не могут выдвигаться кандидатами и быть избраны депутатами, если они не уйдут в отставку до своего выдвижения.

Возврат на службу ушедших в отставку военнослужащих запрещен, возврат же гражданских лиц на службу может иметь место только по истечении года после их отставки. Эти предписания, несомненно, направлены на то, чтобы все указанные категории служащих не стремились стать депутатами Парламента. Такое решение, с одной стороны, препятствует их активному участию в предвыборной борьбе, с другой – обеспечивает стабильность в кадровом составе армии и управленческого аппарата.

Парламентом принимается ряд определенных законов, определяющих государственное устройство Греческой Республики: о выборах

возможность учреждения при Парламенте специальной службы, задачей которой является научное обеспечение его законодательной деятельности.

Каждая законодательная инициатива должна сопровождаться соответствующими технико-экономическим и финансовым пояснениями. Это требование особенно важно для законодательной деятельности Парламента, ибо оно позволяет выявить, во-первых, какой общественной потребностью вызвана необходимость принятия данного закона и, во-вторых, какие юридические и другие меры необходимо принять для достижения данной цели. Кроме того, ясно сформулированная цель законопроекта является критерием для оценки законопроекта с точки зрения его целостности и логичности.

Конституция требует соблюдения особых условий, когда речь идет о внесении в Парламент законопроектов, касающихся финансов

государства. Например, законопроекты, имеющие отношение к пенсионному обеспечению и условиям выплаты пенсий, вносятся только министром финансов с приложением к законопроекту заключения Контрольного совета. Когда речь идет о пенсиях за счет выплат из бюджета местных органов власти или других юридических лиц публичного права, инициатива внесения законопроекта принадлежит соответствующему министру и министру финансов.

Законопроекты, устанавливающие местные или специальные налоги либо какие бы то ни было обязательства в пользу органов или юридических лиц публичного или частного права, должны быть, кроме того, парафированы министром экономической координации и министром финансов, что означает принятие министром юридической и политической ответственности за данный акт.

Парламенту в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию в марте 1986 года, предоставлено исключительно важное право, ранее принадлежавшее Президенту республики, а именно: право вводить



в действие на территории страны закон об осадном положении, учреждать чрезвычайные суды и приостанавливать действие ряда статей Конституции, касающихся прав граждан.

Греческий Парламент наделен не только законодательным правом, но и правом осуществлять контроль за деятельностью правительства. Так, Парламент может выразить недоверие Совету Министров, что приводит к прекращению его полномочий.

Таким образом, Конституция предусматривает серьезные гарантии, обеспечивающие конституционно установленную субординацию между Парламентом и правительством.

#### ПАРЛАМЕНТ: СТРУКТУРА И УПРАВЛЕНИЕ

Расширение регулирующей функции государства в экономике и обществе, технологические новации и более близкое сотрудничество экономических систем различных стран – вот те условия, в которых работает современный Парламент Греции.

Это потребовало расширения законодательного пространства и обеспечения процесса эффективного законотворчества как в структурно-организационной, так и в материально-технической областях.

Спикер Парламента определяет деятельность Парламента, представляет Парламент, ответственен за осуществление дисциплинарных мер в отношении парламентариев, обладает всеми полномочиями в соответствии с Конституцией.

Совет палаты – коллективный орган Парламента. Его главная функция состоит в организации деятельности Парламента посредством координации работы председателей всех парламентских комитетов. Образован в 1987 году.

Совет палаты возглавляют спикер и вице-спикеры Парламента, председатели постоянных комиссий, председатель специальной Постоянной комиссии по внутренней организации, председатели парламентских комитетов и представители независимого члена Парламента (при условии, что их по крайней мере пять).

Совет палаты собирается регулярно один раз в неделю и обсуждает ежедневную повестку дня работы Парламента, регулирует законодательный процесс, выработывает организационные мероприятия и так далее.

После конституционной поправки, принятой в 2001 году, Совет палаты может избирать руководителей государственных агентств, исключая омбудсменов. Кроме

того, Совет палаты контролирует деятельность агентств от имени Парламента.

В греческом Парламенте парламентские группы представлены как минимум десятью парламентариями, которые принадлежат к одной политической партии. Парламентская группа может также быть сформирована меньше чем десятью, но более чем пятью парламентариями, если их партия имела избирательные бюллетени по крайней мере в двух третях избирательных округов страны и собрала по крайней мере 3 процента от общего количества действительных избирательных бюллетеней в Греции.

Как правило, глава парламентской группы – партийный лидер. Он может назначить до двух делегатов замены (глава парламентской группы, имеющей большинство в Парламенте и партия которой представлена в Правительстве, и глава партии оппозиции могут каждый назначить до трех делегатов замены). Специальные сектора в здании Парламента предназначены для работы парламентских групп и независимых парламентариев.

Парламентские группы имеют собственные административные секретариаты. Количество персонала секретариата зависит от значимости парламентской группы.

Глава парламентской группы, имеющей большинство в Парламенте, но партия которой не представлена в Правительстве, как лидер оппозиции имеет дополнительные преимущества (например, более длительное время для выступления в течение парламентских слушаний).

Парламент Греции собирается каждый год в первый понедельник октября на оче-

реднюю сессию, продолжительность которой в общей сложности не должна быть менее пяти месяцев в году.

Президент республики может созвать Парламент на обычную сессию раньше, чем в октябре, а также на чрезвычайную сессию, когда сочтет это нужным. Кроме того, Президент вправе всего один раз отложить проведение парламентской сессии, либо отсрочив ее открытие, либо прервав ее работу. Временное приостановление работы сессии Парламента Президентом республики не может длиться более 30 дней.

Президент также имеет право распустить Парламент. При этом Конституция строго определяет те обстоятельства, при наличии которых он может этим правом воспользоваться:

- 1) когда два состава правительства подали в отставку или им было выражено недоверие Парламентом;
- 2) когда правительство, пользующееся доверием Парламента, предложило Президенту распустить Парламент.

Предложение, указанное в последнем случае, правительство может сделать лишь в том случае, если Парламенту предстоит принять решение по жизненно важному для греческого народа вопросу. Роспуск Парламента в этом случае преследует определенную цель – провести выборы, чтобы народ новым голосованием выразил Парламенту свое доверие, необходимое для решения данного вопроса.

Президент республики обязан опубликовать принятые Парламентом законы в месячный срок с момента их принятия, однако он может в течение этого времени вернуть в Парламент закон, изложив мотивы возврата.

Решение по возвращению Президентом закону Парламент принимает на пленарном заседании. Если Парламент вновь примет данный закон абсолютным большинством голосов депутатов, то Президент обязан опубликовать его в течение 10 дней с момента его второго принятия Парламентом.

Для усовершенствования и модернизации парламентской работы в соответствии с международными стандартами в греческом Парламенте сформировано четыре функциональных управления, обеспечивающих деятельность Парламента как современного политического и организационного института демократического общества. В их числе:

- Общее управление парламентской работы;
- Общее управление административной поддержки;
- Общее управление международных отношений и коммуникации;
- научное обслуживание Парламента.

Каждое из этих общих управлений имеет в своем подчинении управления, которые также в своем организационном подчинении имеют структурные подразделения низшего ранга (отделы, подотделы).

#### ЗДАНИЕ ГРЕЧЕСКОГО ПАРЛАМЕНТА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Здание Парламента, бывшая резиденция первого греческого короля Отгона, было построено в 1842 году. После двух больших пожаров во время царствования второго короля Греции, Георгия, здание было признано непригодным для королевской резиденции. В 1924 году греческое правительство приняло решение о размещении здесь Парламента.

Работы по восстановлению здания были завершены в 1934 году. Внутренние помещения были полностью реконструированы архитектором Андреасом Криезисом. Главное новшество, привнесенное им, – стеклянный потолок актового зала. Со времен Криезиса остались также мраморные стены, мозаичный и деревянные настилы на пол, красочная керамическая плитка.

На первом этаже здания Парламента расположены парламентские офисы, на втором – обширная библиотека. В открытой для посетителя части можно увидеть драгоценные национальные реликвии, например, издание первой греческой Конституции, а также ряд замечательных произведений живописи.

Начиная с 1975 года здание Парламента постоянно реконструируется: система кондиционирования воздуха и модернизация электропитания – только два из усовершенствований, призванных сделать удобной работу парламентариев.

В 1996 году был сформирован специальный комитет под руководством академика Панаджиотиса Тетсиса, отвечающий за состояние здания Парламента и его модернизацию, – новые технологии не должны изменить облик исторического памятника. Удачным примером при решении такой задачи стал новый вход с северной стороны, в котором удалось воспроизвести стиль и скульптурные элементы двух других старинных входов.

Здание греческого Парламента расположено в самом сердце Афин – на площади Синтагма. Вокруг площади расположены гостиницы, греческие и иностранные банки, министерства и офисы авиакомпаний. Движение на этой площади не замирает ни на минуту.



**Д.Ф. Мезенцев**, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**М.Е. Николаев**, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**С.Ю. Орлова**, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**А.П. Торшин**, заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

#### Почетной грамотой Счетной палаты Российской Федерации награждены:

**Б.Н. Агапов**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.К. Быков**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**И.В. Васильев**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Г.А. Горбунов**, председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике;

#### Благодарность Председателя Счетной палаты Российской Федерации объявлена:

**В.М. Думе**, члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

#### Знаком отличия «За заслуги в укреплении сотрудничества со Счетной палатой Российской Федерации» награждены:

**Е.В. Бушмин**, председатель Комитета Совета Федерации по бюджету;

**С.П. Иванов**, председатель Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;

**Х.М. Кармоков**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.В. Артюхов**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Г.С. Буслова**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Н.К. Долгушкин**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.Д. Ключенко**, член Совета Федерации Федерально-

го Собрания Российской Федерации;

**А.Г. Лысков**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.А. Озеров**, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности;

**В.Б. Спицнадель**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Н.В. Ткачева**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**Е.Н. Трофимов**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**П.Ф. Ткаченко**, Руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**В.В. Литюшкин**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.А. Новиков**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**А.М. Пахомов**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**А.В. Смирнов**, член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

**В.В. Свиначев**, заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – начальник Правового управления;

**М.Г. Михайловский**, начальник Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**М.М. Сорокину**, члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

#### 2–8 октября

Члены Совета Федерации приняли участие в международной выставке вооружений и военной техники, проходившей в Греции.

#### 3 октября

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии провел совещание по вопросу подготовки парламентских слушаний «Обращение с отходами: проблемы законодательного обеспечения и государственного регулирования».



#### 3–4 октября

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту приняла участие в спортивных мероприятиях, проводимых на приз Национальной программы «Неприкосновенный запас – дети Отчизны», приуроченных к всероссийской акции «Поезд в будущее».

В Республике Казахстан Комитет Совета Федерации по промышленной политике участвовал в парламентских слушаниях на тему «Гармонизация законодательства в сфере технического регулирования в государствах – участниках Содружества Независимых Государств».

#### 4–5 октября

В городе Салехарде Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов участвовал в работе научно-практической конфе-

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

ренции по вопросу обеспечения охраны Обь-Иртышского бассейна и рационального использования его природных ресурсов.

#### 5 октября

Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике провел расширенное заседание на тему «Бюджет 2007 года и межбюджетные отношения».

#### 5–6 октября

В Минске Комитет Совета

Российского форума «Петербургский диалог».

#### 9 октября

В Совете Федерации состоялось рабочее совещание с участием Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова по обсуждению проекта федерального бюджета на 2007 год.

#### 10 октября

Состоялось заседание Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям. На нем был рассмотрен вопрос о ходе реформирования электроэнергетики.

#### 10–14 октября

В США члены Совета Федерации приняли участие в регулярных консультациях в Конгрессе Соединенных Штатов Америки.

#### 11 октября

В Москве в Торгово-промышленной палате Российской Федерации Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям участвовала в совещании по подготовке парламентских слушаний «О новых подходах по эффективному осуществлению государственной ценовой политики на современном этапе».

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике принял участие в заседании межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Развитие агропромышленного комплекса».

#### 12 октября

Состоялось заседание Комиссии Совета Федерации по информационной политике на тему «Роль средств массовой информации в региональных выборах».

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов встретился с Председателем Верховной Рады Украины А.А. Морозом.

Федерации по делам Содружества Независимых Государств принял участие в международной научно-практической конференции по вопросам дальнейшего развития Содружества Независимых Государств.

#### 6–7 октября

В Москве (Государственный Кремлевский Дворец, Всероссийский выставочный центр) Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике принял участие в мероприятиях, посвященных Дню работника сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности и открытию восьмой Российской агропромышленной выставки «Золотая осень».

#### 8–11 октября

В Германии члены Совета Федерации участвовали в мероприятиях по линии Германско-

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ



**Борис Сафарович ЭБЗЕЕВ,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
заслуженный юрист Российской Федерации

# ВЫСОКИЙ И БЕЗУПРЕЧНО

(к 55-летию первого Председателя Верховного Суда

Мне часто вспоминается человек, которого я воспринимал в качестве примера самого преданного служения правосудию и в которого верил, как, пожалуй, мало в кого другого, – Магомед Маджитович Абреков. Благодарен судьбе, подарившей мне завидный жребий знать этого выдающегося судью и человека чести лично и в течение многих лет наблюдать возвышенные и благородные свойства его личности, видеть результаты его деятельности.

В Карачаево-Черкесии много по-настоящему талантливых людей. 90-е годы прошлого столетия с характерными для них глубокими формационными преобразованиями оказались отмечены всплеском новаторских идей, явившихся отражением всеобщей надежды на наступление царства справед-

ливости и торжество закона, долженствующего прийти на место легализованного беззакония. Но даже в этой среде Магомед Абреков выделялся разносторонностью и масштабностью своей личности, глубиной мышления и широтой кругозора, твердостью принципов и замечательным даром дружбы.

Прошло почти десять лет со дня его безвременной кончины, но мне так же, как прежде, памятны его благородство, профессиональный талант и тот сакральный огонь, который освещал и освящал его служение правосудию. Возможно, личное дело, заполненное рукой сотрудника кадровой службы, могло бы точнее, чем человеческая память, передать информацию о датах, перемещениях по должностной лестнице и переездах, поощрениях и прочем. Но только па-

мять позволяет увидеть за этими сухими данными человека, которым по праву может гордиться судебная система России, переживающая непростой и по-разному оцениваемый этап реформирования. Именно такие люди, как Магомед Маджитович Абреков, составляли прежде и составляют теперь цвет судебного корпуса страны. И именно они способны осовременить судебную власть как самую надежную гарантию демократических институтов и учреждений и едва ли не важнейший элемент механизма саморегуляции и саморазвития общества.

Магомед Абреков родился в 1952 году вдали от малой, но бесконечно дорогой ему родины. Впервые увидел Кавказские горы, когда ему исполнилось пять лет. Как и все его сверстники, он учился в школе. В надлежащее время

был призван в ряды Вооруженных Сил СССР. Служил на Сахалине в разведбатальоне, и его ратный труд отмечен всеми знаками солдатской доблести.

Мы познакомились более 30 лет назад, когда М. Абреков, реализуя давнюю мечту, приехал поступать в Саратовский юридический институт. В моей памяти он навсегда запечатлелся бравым старшиной, в котором безошибочно распознавался превосходный спортсмен. Немного выше среднего роста, краси-

делу и обладал упорством, позволявшим добиваться успеха. Если спорт, а он был мастером спорта СССР по вольной борьбе и самбо, то непременно – чемпион или призер соревнований и спартакиад. Если участие в научном студенческом обществе (НСО), то староста кружка и один из руководителей НСО института. Его работы постоянно удостоивались самых высоких оценок.

Магомеду Абрекову прочили кафедру. Хорошо помню, как профессор Васи-

По действовавшему в ту пору государственному распределению Абреков поехал в Волгоград. Как там складывалась его судьба? Он – судья одного из районных судов области, затем – председатель этого суда. О той поре Магомед навсегда сохранил самые теплые воспоминания, обрел там много истинных друзей.

Хочу подчеркнуть, что время и нравы тогда были иные, а мы – поколение, родившееся в депортации, а потому, по мнению кое-кого

# ПРОФЕССИОНАЛ ЧЕСТНЫЙ ЧЕЛОВЕК

Карачаево-Черкесской Республики М.М. Абрекова)

вый, со слегка выщипанной черными волосами, обрамлявшими хорошо очерченный лоб. Он отличался внимательным взглядом небольших темных глаз, в которых всегда, казалось, даже в минуты безудержного веселья таилась грусть. В нем невольно ощущались внутренняя сила и надежность. Любимое слово – «железно» – было самой лучшей порукой верности слову или данному им обещанию. Магомед обладал врожденным чувством справедливости. Ведь первые пять лет своей жизни он прожил ссыльно-поселенцем.

В институте М. Абреков блестяще учился. Один из немногих был удостоен именной стипендии. Он находил время для спорта и работы в научном студенческом обществе. Человек увлеченный и увлекающийся, Магомед умел отдаваться избранному

лией Николаевич Демьяненко, остановив меня (в то время молодого доцента Саратовского юридического института), долго и убедительно говорил, что нельзя зарывать талант в землю, что я, имеющий на Абрекова столь сильное влияние, просто обязан убедить Магомеда Маджитовича в том, что наука и преподавание в высшей школе – его истинное призвание.

На государственной аттестации в 1979 году М. Абрекову настойчиво предлагали продолжить обучение в аспирантуре. Увы, он остался непоколебим. Ему хотелось окупиться в практическую юриспруденцию, испытать себя невыдуманными проблемами и реальными проблемами. «Наука от меня не уйдет, – говорил тогда мне Магомед, – но она будет оплодотворена собственной практикой».

из представителей властей предрекших, не всегда заслуживали доверие. Удивительный симбиоз подлинно интернационалистского духа, характерного для абсолютного большинства советских людей, и психологии тех немногих, которые, располагая полномочиями и средствами давления или контроля, проводили селекцию собственного народа, при этом строго следили за тем, чтобы никто из «нежелательных» не оказался на «номенклатурной» должности.

Однако Магомед был слишком талантлив и, наверное, родился под счастливой звездой, ибо ему везло на умных и совестливых людей, которых в судебной системе всегда было большинство. Работая денно и нощно, он быстро превратил возглавляемый им суд в пример, на котором учили других. Не слу-

чайно вскоре М. Абреков возглавил народный суд города Иловля.

Казалось бы, от добра добра не ищут. Что еще нужно для самореализации? Высокий авторитет, всеобщее уважение, достойные условия жизни. Впереди - завидная карьера. Вот только не давала покоя тоска по малой родине, в земле которой покоились его предки, где жили родители, братья и сестры, близкие ему по крови и духу люди. Поэтому Магомед был счастлив, когда его настойчивые просьбы о переводе в Карачаево-Черкесию наконец оказались удовлетворены. Так он стал судьей Карачаевского горрайсуда, а затем вскоре и его председателем. Но прежде, после Волгограда, еще были Ставрополье и работа в управлении юстиции Ставропольского края.

Каждая новая страница книги жизни, кажущейся в молодости бесконечной, перелистываемая Магомедом, увеличивала число его друзей, сторонников и почитателей. Многие из них и поныне работают в органах судебной власти в Волгограде и Ставрополе.

Мы часто и охотно называем окружающих нас людей умными. Однако не всегда при этом осознаем, что ум, не облагороженный врожденной справедливостью и высокими нравственными качествами, либо бесполезен для общества, ибо в силу эгоцентризма его обладателя служит лишь его личному благополучию, либо опасен, как может быть опасен даже кухонный нож, используемый для недобрых целей.

Магомед Маджитович обладал широкой душой и добрым сердцем. Его общение с коллегами, знакомыми или вовсе неизвестными ему людьми всегда отличалось уважением к ним, а его манера дер-

жаться оказывала на них глубокое нравственное воздействие. Свой ли коллега или посетитель, знакомый или случайно встретившийся человек - все были ему интересны и значимы. Абреков умел слушать и слышать. При этом человек для него был целью, а не средством. А еще, быть может, с особой нежностью он относился к людям старшего поколения, вынесшим на своих плечах невероятные трудности Великой Отечественной войны и депортации. Не потому ли так гордились, но и так сокрушались старейшины города Карачаевска и Карачаевского района, когда Магомед Маджитович, «наш Магомед», как они его называли, ставший к тому времени председателем областного суда, перебрался в Черкесск.

Хорошо помню, как сожалел ушедший теперь из жизни Дюгербий Танаевич Узденов, спустя 50 лет после Великой Отечественной войны получивший из рук первого Президента Российской Федерации золотую звезду Героя России: «Что же ты оставил нас, Магомед? Ведь мы, старики, на тебя только и надеялись!» На что мой, теперь уже также ушедший в иной мир, отец с доброй улыбкой отвечал: «Дюгербий, наш Магомед слишком масштабен, чтобы не быть востребованным. Он рожден для больших дел. Не будем обременять его нашими мелкими заботами, перед ним - множество проблем, требующих его внимания».

Но они оба ошибались, ибо не было случая, чтобы, будучи по делам в Карачаевске, М. Абреков не заехал к ветеранам. Быть может, видя в них совесть народа и получая нравственную подпитку, Магомед не упускал ни одной такой возможности. А они, в свою очередь, делились с ним своими новыми заботами, иногда наставляли, порой по-

ругивали, причем чаще всего за то, к чему М. Абреков не имел ровным счетом никакого отношения, включая внешнюю политику государства, социально-экономический курс правительства и т.п. Но если только кто-либо другой посмел бы худо или без должного пиетета отозваться о Магомед, ему было бы несдобровать.

На новой должности Магомед Маджитович поистине занял свое место и оказался востребован всеми народами Карачаево-Черкесии, ибо твердо знал простую истину: Бог внационален, и люди, предвставая перед ним, также не имеют национальности. Более того, его талант организатора, сопрягаемый с высоким профессионализмом, пожалуй, особенно раскрылся после преобразования Карачаево-Черкесии из автономной области в республику в составе Российской Федерации. В 1993 году М.М. Абреков стал первым Председателем Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики, и именно ему выпало сделать первые и потому самые трудные шаги в направлении проводимой в России судебной реформы. И его заслуги на этом поприще были по праву отмечены присвоением высшего квалификационного класса и почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Конечно, кто-то может спросить: разве до Магомеда Маджитовича Абрекова в Карачаево-Черкесии не было судов? Разумеется, были. Но именно он, как никто другой, обладавший чувством нового, хорошо осознавал, что в прошлом должны остаться зависимость судов от административного влияния, неуважение к человеку и его неотчуждаемым правам. Как говорил выдающийся юрист прошлого А.Ф. Кони, худший из видов

произвола - произвол судебный, прикрывающийся маской формальной справедливости.

Либеральные идеи у нас не бывают долговечны, зато инерция прошлого необычайно сильна. Прибавьте к этому уникальную способность чиновничества к политической мимикрии, умение звонкой фразой замаскировать собственное своекорыстие или безделье, а также разгул преступности и разрушение нравственных основ нашего существования. Но в этом повинна не демократия, что кое-кто исподволь пытается нам внушить. В обозримом будущем у демократии, в истинном значении этого слова как сочетания народовластия и неотъемлемых, обеспеченных государством неотчуждаемых прав человека, его ответственности за общество и обязанностей перед обществом, нет альтернативы.

Именно суд, независимый и праведный, является главной гарантией демократических учреждений. Но это возможно только при условии, что судья не только является профессионалом в самом высоком смысле этого слова, но и обладает нравственным стержнем, большой выдержкой и целеустремленностью, последовательностью и упорством и твердо знает, что назначение суда, как и всякой существующей в обществе власти, - социальное служение. Безупречно честный человек, Магомед Маджитович часто повторял: «Судебная реформа должна осуществляться чистыми руками» - и, неизменно следуя этому принципу, он был беспощаден к мздоимству, сделкам с совестью и равнодушию.

Возможно, именно поэтому Председатель Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики с особым доверием относился к молодым, еще не тронутым рутиной и со-



блазнами, перед которыми умеет устоять далеко не каждый, судьям. Многим это может показаться странным, но М.М. Абреков видел их преимущество в том числе в том, что они не имели опыта работы в прошлом, когда суд зачастую служил не делу, а лицам. Еще раз обращусь к словам А.Ф. Кони: «Закон, не облагороженный личностью судьи, антигуманен». И в этом М.М. Абреков видел собственное кредо и этому неустанно учил своих коллег.

Мне кажется, что Магомед вкладывал в эти слова гораздо более глубокий смысл, чем просто умение судьи интерпретировать закон в полном соответствии с его буквой. Упомяну в связи с этим, что в октябре 2006 года мне довелось в очередной раз побывать в родной для него Саратовской государственной академии права, которая отмечала свое 75-летие. Это превосходный вуз с развитыми традициями образования и блестящей научной школой, обретший с избранием коллективом академии на должность ректора профессора С.Б. Суурова новое дыхание. На научно-практической конференции «Юридическое образование и наука в России: проблемы модернизации», приуроченной к этому

событию, с докладом выступил видный ученый профессор М.И. Байтин, который вновь противопоставлял континентальную и англосаксонскую правовые системы, предостерегал от отнесения к числу источников отечественного права судебных решений и не оставлял в нем места для прецедентов. Михаила Иосифовича в его видении поддерживали профессор О.О. Миронов и некоторые другие участники научного форума.

Меня же порадовало то, что их было немного. Между тем десятилетие назад таких было подавляющее большинство.

Хорошо запомнил, как после очередного визита группы российских судей в Страсбург мы долго обсуждали результаты этой поездки, и Магомед Маджитович вдруг сделал вывод: нам нужно много учиться, ибо мы живем в иных социальных условиях, обуславливающих принципиальное обновление природы и роли суда. И он, хорошо образованный, ценивший и владевший сам даром слова, увлекавшийся историей и следивший за литературными новинками, познавший, казавшийся, все тайны профессии человек, настойчиво учился, ибо хорошо сознавал, что судья теперь - это не маляр, который должен выкрасить сте-

ну в заранее выбранный цвет, а художник, которому надлежит на этой стене написать картину. Здоровый консерватизм судьи, в основе которого сложившиеся в отечественной правовой системе позитивистские представления, не равнозначен заскорозлости и не должен вести к отказу от восприятия ценностей иной правовой системы. «Железный занавес» рафинированного нормативизма, существующий в сознании многих судей, должен быть разрушен.

Может быть, именно поэтому, несмотря на колоссальные трудности и противодействие, за отпущенный ему на посту Председателя Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики короткий срок Магомед Маджитович сделал так много для преобразования суда, что по своей социальной значимости и масштабам явилось примером истинного служения однажды избранному делу, чуждого внешнему пафосу и биеению себя в грудь, до чего охочи многие.

На деле утверждая независимость и самостоятельность судебной власти, Магомед Маджитович, однако, хорошо сознавал, что триада разделенных властей не может уподобляться крыловским лебедю, раку и жулке, ибо нет фактора более разрушительного для государственности, чем противостояние законодательной, исполнительной и судебной власти. Человек долга, он умел брать на себя ответственность и лично рассматривал самые сложные дела, имевшие большое общественное звучание и способные вызвать недовольствие административных властей. Неизменно оставаясь на позиции закона, Магомед Маджитович всегда умел отстаивать свою точку зрения, а если надо, то и защитить своего коллегу.

Да, ему очень повезло, что в этот период во главе Карачаево-Черкесской Республики стояли Владимир Исламович Хубиев, в мудрости своей бесконечно терпимый человек, и его ближайшие соратники – председатель парламента Игорь Владимирович Иванов и председатель правительства Анатолий Галимзянович Озов. Они остро чувствовали всю меру возложенной на них ответственности и в условиях тотальной социально-экономической деградации и этнополитической разобщенности сумели сохранить единство и целостность республики как органичной части Российского государства.

Но это нисколько не ставит под сомнение то, что именно Председатель Верховного Суда Республики, как никогда прежде, поднял авторитет суда. В большой степени это было результатом уважения общества к Магомеду Маджитовичу.

Говоря о государстве, часто пользуются понятием «механизм», вольно или невольно отождествляя его с бездушным машиной. Мне же больше нравится слово «организм». Душа государства – в гражданственности и ответственности граждан за страну и ее будущее. Только в этом случае люди, разные по возрасту и полу, интересам, политическим симпатиям и предпочтениям, верованиям, национальной принадлежности и социальному положению, образуют народ; в противном случае это – толпа. Горжусь тем, что даже в условиях острой политической нестабильности в моей родной республике я не слышал слов, которые произносились во многих других регионах.

Карачаево-Черкесия была и есть неотъемлемая часть Российской Федерации, а государственное един-

ство многонационального народа нашей Родины не может ставиться под сомнение. И в трудном процессе осознания этого – немалая доля заслуги первого Председателя Верховного Суда республики Магомеда Маджитовича Абрекова, ибо, простите за парадокс, судья в Карачаево-Черкесии – больше, чем судья. Его слово, слово честное и свободное от лицемерия и личного, политического или национального эгоизма, было всегда весомо и не расходилось с делом, которому он так преданно и профессионально служил. И в разных уголках Карачаево-Черкесии и от различных по своему социальному статусу людей мне приходилось слышать фразу: «Магомед Маджитович сказал...»

С позиции сегодняшнего дня можно брезгливо поджидать губы, оценивая события осени 1993 года. Кто-то из судебных иерархов ввел тогда в обиход фразу: «Суд – не пожарная команда», которая тут же была подхвачена юристами и всячески поносилась конституционное правосудие за, как она считала, политизированность.

К счастью для страны и к чести юриспруденции в нашем цехе было множество людей – судей, прокуроров, следователей, адвокатов, ученых, сотрудников органов внутренних дел и безопасности, которые придерживались прямо противоположного мнения и действовали в соответствии с ним: когда в доме пожар, все обязаны его гасить и никто не смеет оставаться в стороне. Этого мнения твердо придерживался Магомед Абреков. Неравнодушный человек, он хорошо сознавал, что обеспечение стабильности политической системы и в этом смысле политическая функ-



ция имманентна правосудию, особенно конституционному. Речь только идет о том, что суд или судья не могут занимать сторону той или иной политической силы или быть участниками текущего политического процесса.

Но не могут они находиться и вне своей страны или вне собственного народа. Быть может, именно поэтому он считал своим личным долгом участие в начатой главой республики В.И. Хубиевым (воздадим еще раз глубокое уважение его светлой памяти) и в то время заместителем председателя правительства Карачаево-Черкесии М.А. Ботдыевым работе по восстановлению исторической справедливости. Не все, но многие лучшие сыны Карачаево-Черкесии, мужественно защищавшие Родину и спасшие мир от гитлеровского фашизма, благодаря этому обрели – пусть по-смертно, пусть спустя пять десятилетий после Великой Оте-

чественной войны – заслуженные награды. Земной поклон их светлому образу и вечная благодарность!

В жизни часто бывает так, что после непродолжительного подъема сил наступает упадок энергии, а начатые дела остаются незавершенными. В моей же памяти навсегда останутся воспоминания о том, как, будучи уже тяжело больным, но не подавая вида, Магомед Маджитович завершал строительство Дворца правосудия. Это было тяжелое время, когда были разрушены все экономические связи. В этих условиях нужна была немалая решимость, чтобы начать это, казалось бы, совершенно безнадежное в тот период дело. Конечно же, М.М. Абреков был не один. Не могу не вспомнить человека высокого благородства, Ю.Х. Камыкова, который еще со студенческой скамьи был одним из самых любимых учителей Магомеда. И вот

он в очередной раз решительно поддержал начинание своего ученика.

Пусть извинит меня читатель, быть может, за слишком частые отвлечения и детали, но они продиктованы одним желанием – донести до всех, кто будет читать эти записки, образ не просто выдающегося юриста и крупного руководителя, оказавшего непосредственное влияние на развитие судебной власти не только в отдельно взятой республике, но и во всей Российской Федерации в целом, но мужественного и одновременно доброго, терпимого ко всем, за исключением, пожалуй, самого себя, человека. Человека, обладавшего удивительным даром дружбы, не подверженном коррозии времени, замечательным тактом, который позволяет безошибочно определить подлинное благородство настоящего городского интеллигента. Я мог бы рассказать о том, что Ма-

гомед Маджитович любил делать подарки и по-детски радовался, заметив, что его подарок пришелся по душе. Или о том, как многие годы с семьей жил в маленьком домике довоенной постройки, разве что камыш на крыше был заменен шифером, и на едкие замечания своего одноклассника и близкого друга Р.У. Айбазова, ныне заместителя председателя одного из ключевых комитетов Совета Федерации, привычно огрызнулся и просил моей поддержки. Как и о том, что он умел творить добро, никогда не афишируя этого и не ожидая воздаяния и благодарности. О присутствии ему даре поэтического слова и о том, как он предостерегал от того, чтобы «об ушедшей юности тужить, делать нелюбимую работу и в этой жизни без друзей прожить». И конечно, о мужестве, с которым он переносил свою болезнь.

Но об одном случае не упомянуть не могу. Итак, поздний вечер. Раздается телефонный звонок. Трубку берет сын, тут же узнавший М. Абрекова по голосу, удивительно красивому по тембру и чистоте. Слышу: «Магомед Маджитович, передаю трубку отцу» и что-то в ответ. Их разговор против обычного оказался очень коротким. Положив так и не переданную мне трубку, собеседник Магомеда вдруг накинул на меня: «Ты что, решил не ехать на открытие Дворца правосудия в Черкесске? Магомед Маджитович просил передать тебе слово в слово: «Если отец не придет на этот праздник, пусть он и на похороны мои не приезжает».

Поверьте, это был напряженный период в деятельности Конституционного Суда. Да и я был загружен сверх меры. Но перед угрозой бойкота, объявленного мне общественной семьей, и, конечно же, не

преминуя поворочать относительно эпикурейства Магомеда и вошедшего в то время в моду слова «презентация», мол, нашел время, когда ее устраивать, рано утром следующего дня отправился во Дворец правосудия.

В день открытия нового здания Магомед Маджитович изыскал возможность организовать праздник. Конечно, я и многие присутствовавшие были восхищены Дворцом правосудия, кажется, и сегодня остающимся единственным в своем роде. Суд должен выглядеть достойно, и Магомед Маджитович это понял раньше многих. Но подчеркнуть другое – более всего был восхищен, увидев поистине счастливого человека. Для каждого из гостей, приехавших из Москвы и Волгограда, Ставрополя и Ростова-на-Дону, Элисты и Краснодар, Махачкалы и Владикавказа, Назрани и Ас-трахани, Абреков нашел доброе слово и уделил минуту дружеского общения, каждого из нас одарил теплом своей души. И только потом, в горькие минуты прощания с этим светлым человеком жарким июньским днем 1997 года, когда вся республика провожала в последний путь своего выдающегося сына, я вдруг вспомнил слова Магомеда Маджитовича, сказанные на устроенном им празднике, и понял, что это был за праздник, – Магомед прощался с нами. Он хотел видеть своих друзей счастливыми и радостными и, в свою очередь, хотел остаться в нашей памяти столь же счастливым и радостным. И остался! Остался в благодарной памяти не только своих родных и близких или личных друзей, но великого множества людей, с которыми ему когда-либо пришлось сталкиваться, которых он одарил теплом и уважением в течение опущенных ему 45 лет яркой и посвященной утверж-

дению добра и справедливости жизни!

Магомед Маджитович Абреков остался навсегда в истории отечественного правосудия, как остался его образ на укрепленной на фасаде Дворца правосудия в Черкесске мемориальной доске. И в глазах его, как и при жизни, таится грусть. О чем грустит этот человек, который так верно служил избранному в юности делу и во главу угла всегда ставил уважение к достоинству каждого человека, а назначение суда видел в утверждении права и правды? Не о несбывшихся ли надеждах? Или о неспособности кое-кого из нашего цеха противостоять коррупционному давлению и пробуксовке механизмов самоочищения судебной власти, нередко обусловленной извращенно понимаемой корпоративной солидарностью? Несомненно одно: нельзя недооценивать самую большую опасность, угрожающую суду как явлению социальной жизни и как части государственного организма, – стать вещью в себе и для себя, а не для общества. Речь идет о возвращении суду, как и государству в целом, функции социального служения. В противном случае эрозия социальной базы государства и отчуждение общества и суда будут продолжаться, а это едва ли не главная угроза стабильности конституционного строя и сложившегося правопорядка. И только общими усилиями всего судебного корпуса можно отвести эту опасность, а судебную власть поднять на уровень, соответствующий современному этапу социально-экономического, политического, духовного и юридического развития. Тому пример – деятельность Судьи и Гражданина Магомеда Маджитовича Абрекова.

## 2–13 октября

В Москве (Центр международной торговли) Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии приняли участие в работе IV Международного форума «Топливо-энергетические ресурсы России».

## 17 октября

Комитет Совета Федерации по социальной политике под председательством В.А. Петренко провел «круглый стол» на тему «Повышение эффективности государственной политики по противодействию распространению ВИЧ-инфекции в России».

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству совместно с Комиссией по конституционному законодательству и государственному строительству президиума Ассоциации юристов России провели «круглый стол» на тему «Участие юридического сообщества в совершенствовании законодательства в области альтернативного разрешения споров (вне судебное разрешение споров – медиация)».

В Костроме Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации провела выездную научно-практическую семинар на тему «Эффективное обеспечение парламентской деятельности в субъектах Российской Федерации как одно из условий формирования единого правового пространства в стране».

## 18–26 октября

В Китайской Народной Республике прошли Форум женщин России и Китая и третья Неделя культуры российских и китайских женщин. Российскую делегацию возглавляла заместитель Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова.

## 23 октября

В Москве (Международный гостиничный комплекс «Измай-

# НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

лов») Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии принял участие в Международной конференции «Европа против фальшивых лекарств».

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту участвовала в торжественной церемонии награждения победителей и призеров Всероссийского конкурса молодежных авторских проектов «Моя страна – моя Россия».



## 24 октября

В Москве в гостиничном комплексе «Президент-отель» открылся международный семинар «Россия – ЕС: новая повестка дня», на котором выступил Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов.

## 25 октября

Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности провел заседание на тему «Состояние и проблемы законодательного обеспечения противодействия экстремизму в молодежной среде», на котором с докладом выступил Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов. Комитет Совета Федерации

по вопросам местного самоуправления провел «круглый стол» на тему «Пути разрешения проблем соответствия доходной части местных бюджетов расходным обязательствам муниципальных образований в рамках основных направлений совершенствования межбюджетных отношений между уровнями публичной власти».

В Санкт-Петербурге (Таврический дворец) Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Госу-

дарств принял участие в заседании секции второго Всемирного конгресса соотечественников, проживающих за рубежом, на тему «Поддержка российскими регионами соотечественников за рубежом и возможности ее расширения».

## 26 октября

Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации провела заседание постоянно действующего методологического семинара «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики» на тему «Подготовка доклада Совета Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Состоялось заседание секции «Финансово-экономическая политика» Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации.

# НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ





**Михаил Геннадьевич МИХАЙЛОВСКИЙ,**  
начальник Управления  
информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации,  
главный редактор журнала «Вестник Совета Федерации»

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

(1906–1917 годы)

*Высшим законосовещательным учреждением Российской империи с января 1810 по февраль 1917 года был Государственный совет. Его председателями назначались авторитетные и заслуженные сановники своего времени. Государственный совет прекратил свою деятельность вместе с крушением Российской империи. В этой публикации рассказывается о его последних председателях. (О предыдущих председателях Государственного совета можно прочитать в № 6, 7, 8 за 2006 год.)*

## ПРЕДСЕДАТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА

**Э.В. ФРИШ**

С мая 1906 по апрель 1907 года на посту председателя Государственного совета находился Эдуард Васильевич Фриш (1833–1907) – действительный тайный советник (с 1883 г.). Э.В. Фриш происходил из дворян Санкт-Петербургской губернии. Родился в Риге. Образование получил в Императорском училище правоведения в Санкт-Петербурге, которое окончил с золотой медалью.

В мае 1853 года Э.В. Фриш был определен на службу в канцелярию 4-го Департамента Сената младшим помощником секретаря, а через два года назначен старшим помощником. В 1857 году он – секретарь во 2-м Департаменте Сената. С 1860 года – обер-секретарь 2-го Департамента Сената, а с 1862 года – начальник 4-го отделения Департамента Министерства юстиции.

В 1863 году Э.В. Фриш был назначен чиновником за обер-прокурорский стол в Межевой департамент Сената. С 1865 года он юрист-консультант консультации при Министерстве юстиции. С 1866 года – товарищ обер-прокурора, а с 1870 года – обер-прокурор Уголовного кассационного департамента Сената.

В качестве обер-прокурора Э.В. Фриш давал заключения по гражданским делам (в 1871 г. Эдуард Васильевич и четверо его товарищей дали свыше 2 тысяч заключений).

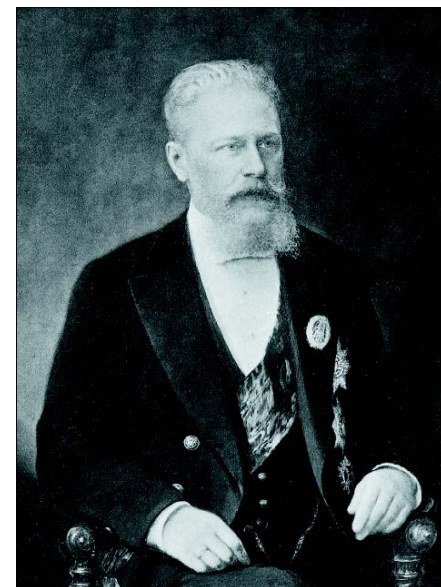
В 1871 году Э.В. Фриш председательствовал в комиссии по пересмотру 2-й главы 1-го раздела Уложения о наказаниях, был членом Комиссии об устройстве каторжных работ. В 1872 году получил назначение в Комиссию по составлению общего проекта по преобразованию тюремной части и в Комиссию для пересмотра действующих узаконений о противозаконных сообществах. В 1873 году входил в состав Комитета для окончательного обсуждения проекта о преобразовании тюремной части.

В июле 1874 года Э.В. Фриш становится сенатором. В 1876–1883 годах – товарищ министра юстиции (при министрах графе К.И. Палене и Д.Н. Набокове). С 1879 года – член Совета по тюремным делам. В 1881 году возглавил редакционную комиссию Комитета для выработки проекта нового Уголовного уложения, а в 1882 году вошел в состав Комитета для составления проекта Гражданского уложения.

В январе 1883 года Эдуард Васильевич назначен членом Государственного совета. В 1883–1893 годах – главноуправляющий кодификационным отделом при Государственном совете. В 1887 году пожалован в статс-секретари Е.И.В.

Эдуард Васильевич Фриш неоднократно включался в состав различных правительственных комитетов и комиссий: для обсуждения проекта реформы Канцелярии по принятию прошений, по проекту кодификации основных законов Великого княжества Финляндского, по проекту устава о векселях. Он составил проект правил о порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях.

Э.В. Фриш состоял также почетным членом Императорского Русского археологического общества, Археологического института и других учреждений и обществ. В 1897–1899 годах – председатель Департамента гражданских и духовных дел, а в 1900–1906 годах – председатель Департамента законов Государственного совета. В реформиро-



ванном Государственном совете входил в число присутствующих членов, состоял его вице-председателем.

С мая 1906 года до конца жизни Эдуард Васильевич занимал пост председателя Государственного совета. По поручению императора Николая II он открывал заседания первой Государственной думы. Э.В. Фриш удостоен всех высших российских орденов, до ордена Св. Апостола Андрея Первозванного включительно.

Скончался Эдуард Васильевич Фриш в Санкт-Петербурге на 74-м году жизни. Похоронен там же, на Волковском чютеранском кладбище.

Сановник «замечательно умный», – писал об этом государственном деятеле министр народного просвещения граф И.И. Толстой. «Человек спокойного и холодного ума», – отмечал сенатор А.Ф. Кони.

**М.Г. АКИМОВ**

С апреля 1907 по июнь 1914 года пост председателя Государственного совета занимал Михаил Григорьевич Акимов (1847–1914) – действительный тайный советник (с 1907 г.).

Михаил Григорьевич Акимов происходил из дворян Саратовской губернии, землевладелец. Образование получил в Московском уни-



верситете (юридический факультет), по окончании которого в 1870 году начал службу кандидатом на судебные должности при прокуроре Московской судебной палаты. В 1872–1875 годах – товарищ прокурора Владимирского, а в 1875–1879 годах – Московского окружных судов. В 1879–1880 годах – Киевский губернский прокурор. В 1880–1881 годах – прокурор Владимирского окружного суда. С 1881 года – товарищ прокурора Киевской судебной палаты. В 1883–1887 годах – председатель Одесского окружного суда. В 1887 года – вновь председатель Одесского окружного суда, а с 1889 года – прокурор Одесской судебной палаты. В 1891–1894 годах – прокурор Московской судебной палаты. В 1894–1899 годах – старший прокурор Одесской судебной палаты. В феврале 1899 года назначен сенатором Уголовного кассационного департамента Сената.

В декабре 1905 – апреле 1906 года в правительстве графа С.Ю. Витте Акимов занимал пост министра юстиции. По словам графа С.Ю. Витте, Акимов представлял собой человека без всякого государственного воспитания, сравнительно малокультурного, но честного: «...он представляет собою, с одной стороны, реакционера, а с другой – человека с полицейским кулаком и послушного». Аналогичную характеристику Михаилу Григорьевичу давал и его коллега по Комитету министров граф И.И. Толстой: «...мужиковатый формалист весьма ретроградских

убеждений; хотя и абсолютно честный и очень откровенный человек, но весьма ограниченного ума и скромных знаний».

В качестве министра юстиции активно поддерживал политический курс министра внутренних дел П.Н. Дурново, возбудил ряд политических процессов, настаивал на принятии новой редакции Основных законов. Считал, что принятие конституции нужно лишь как маневр для успокоения общественного мнения России.

В апреле 1906 года М.Г. Акимов назначен членом Государственного совета, где входил во фракцию правых. С апреля 1907 года – председатель Государственного совета, статс-секретарь Е.И.В. В связи с этим назначением генерал-лейтенант В.Ф. Джунковский отмечал: «Это было первый раз, что столь почетное назначение досталось человеку хотя безукоризненно честному и достойному всякого уважения, но не сановнику и не имевшему за собой большого государственного опыта».

Михаил Григорьевич Акимов выступал против реформ П.А. Столыпина, считая их ограничением прав императора. Он был удостоен ряда высших российских орденов, в том числе ордена Св. Александра Невского. В июне 1914 года из-за болезни передал исполнение обязанностей председателя Государственного совета вице-председателю И.Я. Голубеву.

Скончался Михаил Григорьевич в Санкт-Петербурге на 67-м году жизни. Похоронен в Саратовской губернии.

### А.Н. КУЛОМЗИН

С июня 1915 по декабрь 1916 года председателем Государственного совета был Анатолий Николаевич Куломзин (1838–1923).

А.Н. Куломзин родился в Костромской губернии 3 января 1838 года. Его родовые корни уходят к мордовским мурзам, имевшим владения в Казанском ханстве, переселенным в XV веке в Кострому. Родовое имение Куломзиных в селе Корнилово находилось в Кинешемском уезде. После ранней смерти отца воспитанием сына занялась его мать, Изабелла Петровна Куломзина, владевшая в совершенстве четырьмя языками.

В 1854 году молодой Куломзин поступает на юридический факультет Московского университета, слушает лекции Т.Н. Грановского, С.М. Соловьева, сверх программы изучает восточные языки: арабский, персидский, санскрит.



В 1858 году А.Н. Куломзин окончил курс юридических наук в Московском университете, получил степень кандидата, однако решил продолжить свое образование и с этой целью отправился в Германию, где слушал лекции в Гейдельбергском и Лейпцигском университетах. Затем он изучал финансовую систему и банковское дело во Франции, Бельгии, Англии, Шотландии. Находясь в Лондоне, слушал лекции в Лондонском университете и участвовал в Статистическом международном конгрессе 1860 года в качестве иностранного секретаря в юридической секции под председательством известного английского юриста лорда Брума. За труды в этой секции по предложению лорда Брума Куломзину была объявлена благодарность.

Во время пребывания в Лондоне Куломзин не преминул взглянуть на тогдашнюю английскую «достопримечательность» – А.И. Герцена – и даже способствовал однажды тайной доставке журнала «Колокол» в Россию. Многие русские путешественники, далеко не сочувствующие взглядам знаменитого эмигранта, как он сам рассказывал, считали своим долгом ему представиться.

После возвращения в Россию Куломзин решает посвятить себя науке и приступает к подготовке магистерской диссертации о финансовых учреждениях Англии и Франции. Во второй половине 1860-х годов он пишет целый ряд статей о финансах, в том числе по просьбе Н.А. Милютина – о прямых налогах в Царстве Польском. Но реформа 1861 года изменила планы, и он по велению времени становится мировым посредником в родном Кинешемском уезде. Горячий поклонник реформ Александра II, он быстро навлек на себя гнев местного дворянства, обвинявшего Куломзина и его дядю А.П. Грека в грубом обращении с помещиками и отрезке у последних лучших земель в пользу крестьян.

В качестве эксперта, хорошо знакомого с устройством мирового института в Англии, его приглашали в межведомственную комиссию, разработавшую под председательством государственного секретаря Г.И. Буткова Судебные уставы Александра II. В 1864 году он перевелся в Государственную канцелярию, где занял должность секретаря при председателе Департамента государственной экономики.

Огромное влияние на взгляды А.Н. Куломзина оказал Н.Х. Бунге, известный экономист и государственный деятель, с которым Куломзин познакомился в начале 1864 года. Куломзин утверждал, что именно он способствовал назначению Бунге товарищем

министра финансов в 1880 году, подказал его кандидатуру через М.С. Каханова графу М.Т. Лорис-Меликову.

В 1868 году А.Н. Куломзина назначили начальником отделения канцелярии Комитета министров, и в 1873 году он стал помощником управляющего делами Комитета министров.

Быстрому вхождению в правительственную сферу Санкт-Петербурга способствовала женитьба А.Н. Куломзина на Е.Д. Замятиной, дочери министра юстиции. Хотя, как отмечал сам Анатолий Николаевич в своих мемуарах, служебной протекцией своего влиятельного тестя он не воспользовался. Впоследствии Куломзин напишет о нем статью, где высоко оценит действительно большой вклад Д.Н. Замятина в подготовку и проведение судебной реформы.

Находясь на службе в Государственной канцелярии, а затем в канцелярии Комитета министров (1864–1880 гг.), А.Н. Куломзин сумел ближе познакомиться с деятельностью высшего звена государственного аппарата, приобрести обширные познания во многих областях управления. Назначение товарищем министра государственных имуществ в 1880 году и фактическое управление министерством во время длительного отсутствия князя А.А. Ливена столкнули его с необходимостью решения вопросов землеустройства и лесного хозяйства. Совместно с А.С. Ермоловым (будущим министром земледелия и государственных имуществ) он подготовил

законопроект о переселении на свободные земли наиболее нуждающихся крестьян. Это было, по сути, первое серьезное прикосновение А.Н. Куломзина к переселенческому вопросу, в решении которого он впоследствии будет играть видную роль.

В марте 1881 года А.Н. Куломзин писал: «Нынешнее царствование должно неизбежно начаться с широких экономических реформ. Необходимо двинуть энергически вопросы о большей свободе переселений и тем облегчить крестьянам выход из весьма тяжелого положения»... В этом, по мнению Куломзина, «единственное наше спасение». «Только решительные меры на благо народа и реформы в смысле расширения круга людей, престол окружающих, – записывает он в эти же дни в дневнике, – могут нас спасти от союза интеллигенции с анархистами. Всякая реакция повела бы прямо в пропасть», «Вопиющим злом» для России А.Н. Куломзин называл период управления министра внутренних дел Д.А. Толстого и его «достоинство» преемника П.Н. Дурново.

В Государственной канцелярии и канцелярии Комитета министров А.Н. Куломзин хорошо изучил механизм самодержавной власти. Именно здесь, в канцеляриях высших государственных учреждений, концентрировались лучшие бюрократические кадры, вырабатывались образцы канцелярской стилистики. Помимо лиц с громкими фамилиями, появляются люди, прошедшие научную школу и способные «быстро и объективно разбираться в сложных вопросах». Чиновники канцелярии были составителями «тех многочисленных, нередко научных записок, которыми, под скромным названием справок, по принятому мною порядку, – вспоминал Куломзин, – подготовлялось направление того или другого предположения». В.Б. Лопухин, перешедший в Государственную канцелярию из Министерства финансов, где считался «недурным редактором», оказался там «мальчишкой и щенком», «Да, там, и только там, – вспоминал он, – путем постепенного, со времен Сперанского, усовершенствования форм делового изложения, выработались традиционно передаваемые от поколения к поколению приемы казенного писания и канцелярский стиль, поистине образцовые».

Куломзин большую часть своей жизни провел на канцелярских должностях, и в этом смысле его опыт весьма показателен для уяснения скрытых от глаз закулисных механизмов и приемов управления. На государственной «кухне» управления он часто выступал в качестве «шеф-повара», хотя изготов-

ленные им блюда подавали наверх другие. Канцелярская служба сделала из него профессионала-бюрократа высшей пробы, специалиста по множеству вопросов, которыми ему приходилось заниматься. Его пример – лучшая иллюстрация к утверждению о существенном влиянии канцелярии не только на общий ход управления, но и на принятие важных решений. Куломзин всей своей деятельностью как бы подтверждал известное высказывание Николая I, что «Россией управляют столоначальники».

Возраставшая бюрократизация управления, жесткая централизация власти, запутанность законодательного механизма, сложная организация принятия управленческих решений порождали особые приемы внутриправительственной борьбы, стереотипы бюрократического поведения, усиление канцелярского влияния в деятельности государственных учреждений самого высокого ранга. Делопроизводство в то время являлось не только техническим элементом, но и действенным средством управленческого процесса. Роль канцелярии и чиновников среднего звена при частой сменяемости министров, их невысокой профессиональной подготовленности и перегруженности административной рутинной в реальности оказывалась гораздо выше той официальной роли, которую они были призваны исполнять. Административная практика самодержавной России свидетельствует о том, что канцелярские служащие не были лишь простыми исполнителями воли начальства. Они могли судить об эффективности данных им указаний и почти всегда обладали способностью ускорить или затормозить решение вопроса. И в этом отношении А.Н. Куломзин – одна из наиболее характерных фигур той эпохи.

В 1880 году Анатолий Николаевич получил назначение на пост товарища министра государственных имуществ, а 1 января 1883 года его перевели управляющим делами Комитета министров и в этой должности он проработал 20 лет.

Управляющий делами Комитета министров имел большие возможности влияния на подготовку и принятие важнейших правительственных решений. Управляющий назначался именным указом императора, а не предлагался председателем. Имея право еженедельного всеподданнейшего доклада, обладая известной независимостью от председателя Комитета министров, А.Н. Куломзин как управляющий делами часто изыскивал способы повлиять на решение многих важных дел.

Важную роль играл управляющий и при

рассмотрении в Комитете министров губернаторских отчетов. Официально процедура прохождения отчетов была такова: они подавались через 1-е отделение Собственной Е.И.В. канцелярии Николаю II, тот их просматривал, делал пометы, налагал резолюции и направлял в Комитет министров. Там отчеты, а также царские резолюции и пометы докладывались членам комитета, заносились в специальный журнал, выписки из которого затем направлялись в соответствующее ведомство и губернаторам.

В действительности этот порядок выглядел несколько иначе. Государственный секретарь Е.А. Перетц отмечал в своем дневнике: «Оказывается, что и управляющий делами Комитета министров представляет государю интимные работы. Все губернаторские отчеты отсылаются к нему для предварительного прочтения, причем он обязан отмечать те места, которые заслуживают внимания». Начиная с 1883 года Куломзин составлял ежегодные обзоры царских резолюций и объяснений министров по ним. Обзору предпосылалось введение, в котором он анализировал положение в губерниях, предлагал свои меры к решению обозначенных в отчетах проблем. По наиболее важным вопросам прилагались «иногда весьма обширные доклады».

Естественно, для председателя было важно иметь в лице управляющего своего союзника, который мог бы оказывать помощь. По заведенной в Комитете министров практике перед заседанием председатель прочитывал доклады, подготовленные канцелярией, где специально для него подчеркивались существенные места или отдельной запиской излагалась суть вопроса. Сам управляющий не принимал, как правило, участия в прениях, но мог найти возможность провести свое мнение. Так, М.С. Каханов, один из первых учителей Куломзина в канцелярских делах, систематически предпринимал следующее: «Избирал кого-либо из более умных членов, обыкновенно А.А. Абазу, и ему во время заседания нашептывал аргументы в пользу правильного решения, или же изредка, под видом справки, докладывал в Комитет обстоятельство, долженствовавшие привести к правильному решению».

Управляющий делами с ведома или без ведома председателя мог посылать одного из начальников отделений канцелярии к тому из членов, от которого можно было ожидать поддержки.

После образования для слушания железнодорожных дел соединенного присутствия Комитета министров и Департамента государственной экономии на А.Н. Куломзина

как на управляющего делами Комитета министров было возложено заведывание делами этого присутствия. После создания в 1893 году под председательством цесаревича, наследника Николая II, Комитета Сибирской железной дороги на А.Н. Куломзина было возложено управление делами этого комитета с сохранением за ним должности управляющего делами Комитета министров. Комитет Сибирской железной дороги, помимо руководства сооружением пути, волею еще императора Александра III занимался также вопросами развития благосостояния предприятий Сибири. Образованная с целью предварительной разработки всех предложенных отдельных ведомств подготавливаемая комиссия под председательством А.Н. Куломзина составила правила для отвода земель переселенцам в Сибирь, оказания им льгот и судебной помощи в пути. В некоторых же комиссиях, бывших под руководством председателя Департамента государственной экономии статс-секретаря Д.М. Сольского, на А.Н. Куломзина, участвовавшего в них, возлагалось заведование делопроизводством. В 1896 году А.Н. Куломзин совершил по высочайшему повелению ознакомительную поездку – свыше 5 тыс. верст в экипаже – по Западной Сибири для обзора переселенческого дела на местах. Отчет о поездке с пометками Николая II был рассмотрен в Комитете Сибирской железной дороги.

В 1897 году А.Н. Куломзин был назначен председателем Комиссии из представителей заинтересованных ведомств для исследования и разрешения поземельного вопроса в Забайкалье. В том же году во главе партии исследователей он объехал весь край во всех направлениях. Комиссия составила подворную опись и исследовала земельное пользование всего населения края, материалы о чем были изданы в 16 томах.

Таким образом, при участии Куломзина были решены следующие вопросы: разграничения территории области между Кабинетом Его Величества и казноу; определения и отграничения территории Забайкальского казачьего войска; землеустройства местного русского и инородческого населения; порядка управления инородцами в крае; разработки месторождений полезных ископаемых. Законы эти были введены в действие. По почину отца Иоанна Сергиева, протоиерея Кронштадтского собора, был начат в 1893 году сбор пожертвований на сооружение в Сибири церквей и школ для переселенцев.

Канцелярия Комитета министров, кото-

рую А.Н. Куломзин возглавлял в 1883–1902 годах, во многом была ему обязана прекрасным подбором сотрудников. Среди ее чиновников было много людей, получивших высшее образование в университетах, лицей; тон в конце XIX века задавала сплоченная группа выпускников Александровского (Пушкинского) лицея.

29 декабря 1902 года А.Н. Куломзин был назначен членом Государственного совета и принял участие в работе Департамента государственной экономики. Одновременно он участвовал в состоявшейся под председательством статс-секретаря С.Ю. Витте Комиссии о нуждах сельскохозяйственной промышленности, по поручению которой был напечатан в 1904 году план введения в империи всеобщего обучения под названием «Доступность начальной школы в России».

А.Н. Куломзин в качестве члена Комитета министров участвовал в работах по осуществлению царского указа от 17 апреля 1905 года о веротерпимости. Его беспокоило только то, что начатое дело может попасть в руки лиц, враждебных провозглашенным в нем принципам. «Правительство наше, убоявшись духовного Собора, – писал он Э.Ю. Нольде, – не знает, что мертвящая заданная церковь убила у нас в народе религиозный дух».

В период первой русской революции, когда крестьянские выступления достигли угрожающих размеров, Анатолий Николаевич в противовес мнению правых, настаивавших на решительных и беспощадных мерах, призывал царя успокоить народ изданием манифеста с обещанием поручить правительству и Государственной думе решить земельный вопрос. Как помещик, он готов был идти на жертвы, заявляя, что лучше продать часть помещичьей земли, чтобы сохранить остальное. Не случайно А.А. Плансон несколько выпендренно именовал Куломзина «искренним народолюбцем» с «любоволюбильным русским сердцем», которое «всегда проникало в отдаленнейшие уголки, населенные его братьями-русскими».

Перемены в государственном строе, вызванные революцией, А.Н. Куломзин воспринял не только как неизбежное, но и необходимое. В январе 1906 года он был назначен товарищем министра юстиции, а в апреле того же года – министром юстиции. 1 января 1907 года он был назначен членом Государственного совета с оставлением в должности министра юстиции, а 2 марта 1911 года, в день празднования 200-летнего

юбилея Правительствующего Сената, он пожалован высоким званием статс-секретаря Е.И.В. В том же году согласно желанию, исходившему из среды сенаторов, он удостоился звания сенатора.

В преобразованном Государственном совете Куломзин принимал непосредственное участие в обсуждении вопросов, связанных с введением всеобщего образования, и, участвуя в финансовой комиссии, выступал на общих собраниях Государственного совета. Он неоднократно готовил для Государственного совета доклады о положении начальной школы и в 1912 году опубликовал работу «Опытный подсчет современного состояния нашего народного образования». А.Н. Куломзин также участвовал в бывшей при Государственном совете Комиссии по начальному образованию, неоднократно выступал докладчиком по сметам Главного управления землеустройства и земледелия, в особенности по переселенческой смете, и, участвуя в Комиссии по сооружению Амурской дороги, на основании собранных им материалов выступил с обширной речью.

В 1910 году статс-секретарь А.Н. Куломзин был назначен председателем образованной по высочайшему повелению Комиссии по вопросу о порядке управления бесарабскими имениями заграничных монастырей и правильного употребления получаемых от этих имений сумм. После ознакомления с положением дела на местах комиссия под его руководством разработала проект законодательных предложений по вопросу о новом, более справедливом по отношению к местным нуждам распределении упомянутых доходов. В результате появился закон, предоставлявший из упомянутых доходов значительную часть в распоряжение местного земства на обеспечение просветительской и благотворительной деятельности.

В течение своей жизни А.Н. Куломзин состоял три года секретарем Общества распространения в России Священного писания и пять лет – Общества спасения на водах. За время нахождения в этой должности общество основало 101 спасательную станцию, а также был собран капитал в размере 625 тыс. рублей. А.Н. Куломзин состоял членом Комитета признания заслуженных гражданских чиновников. Был награжден орденом Св. Апостола Андрея Первозванного. Его перу принадлежат напечатанные в журнале «Экономист» статьи «О развитии науки политической экономии в Англии» (1858 г.) и «История поземельной

подати в Англии» (1861 г.). Кроме того, в журнале «Век» он опубликовал статью «Податная система Англии» (1861 г.), в «Русском вестнике» – «Очерк налогов на спиртовые напитки в Западной Европе» (1861 г.), «Постройка железных дорог в России и на Западе» (1864 г.), «О городском общественном управлении Вены и Берлина» – в приложении к «Биржевым ведомостям» за 1865 год. Этот список его публикаций можно продолжать и дальше.

За время службы в Государственной канцелярии А.Н. Куломзин работал также в государственных архивах Министерства иностранных дел, в архивах Министерства финансов и в Сибирском архиве, разыскивал материалы по истории финансов XVIII и начала XIX века. В результате он нашел сметы государственных доходов и расходов за время царствования императора Петра III, императрицы Екатерины Великой, императоров Павла I и Александра I. О времени царствования Екатерины Великой был найден целый ряд журналов разных комитетов по вопросам о покрытии дефицитов по случаю военных расходов. Эти документы были напечатаны Куломзиным в томах V, VI, XXVIII и XLV Сборника Императорского русского исторического общества с обширным предисловием к XXVIII тому. За эти труды он был избран в 1871 году членом этого общества. На основании найденных документов он составил и напечатал в «Русском вестнике» в конце 60-х годов ряд статей о государственных доходах и расходах за время царствования Екатерины Великой, а также о выпуске в тот период ассигнаций. В «Юридическом вестнике», издававшемся профессором И.В. Калачовым, в 1869 году появилась статья А.Н. Куломзина о финансовом управлении в царствование Екатерины II. В «Вестнике Европы» помещена была статья о финансах в царствование императора Петра III.

В 1909 году А.Н. Куломзин совместно с графом Рейтерном и бароном Нолькеном выпустил в свет биографию М.Х. Рейтерна, бывшего министра финансов и председателя Комитета министров. Наконец, в 1913 году им были изданы документы к открытию Романовского музея в Костроме; документы XVII и XVIII столетий по местному землеустройству под названием «Архив сельца Зиновьева и Архив сельца Корнилова, с предисловиями А.Н. Куломзина». За время управления делами Комитета министров и Комитета Сибирской железной дороги был выпущен целый ряд изданий или под руководством А.Н. Ку-

ломзина, или под его редакцией. Кроме того, он подготовил обзор деятельности Комитета министров за 100-летнее существование в семи томах и, наконец, выпустил справочник «Наша железнодорожная политика» в четырех томах.

В связи с 50-летием его государственной службы был дан высочайший рескрипт: «Анатолий Николаевич! Около двадцати лет вы просвещенными трудами своими способствовали успешному ходу дел высшего государственного управления, стоя во главе канцелярии Комитета министров. Когда по воле незабвенного моего родителя Я принял на себя руководство занятиями Комитета Сибирской железной дороги в звании его председателя, вы явились одним из ближайших моих сотрудников в этом деле первостепенной важности, в качестве управляющего делами комитета и председателя подготовительной при нем комиссии. С конца 1902 года вы ревностно участвуете в деятельности Государственного совета, посвящая в то же время ваши досуги человеколюбивому делу попечения о немощных тружениках гражданской службы как старейший член Комитета признания заслуженных гражданских чиновников. В сегодняшний день полувековой годовщины вашего вступления на служебное поприще Я, в изъявление моей искренней признательности, жалую вас кавалером ордена Св. Апостола Андрея Первозванного, знаки коего при сем препровождаются. Николай. На яхте «Штандарт», 27 июня 1912 года». Кроме этого высшего ордена империи, который жаловали только великим князьям и самым видным сановникам, были и другие награды. Но А.Н. Куломзин желал большего – памяти потомков, которую он, безусловно, заслужил.

Дальнейшая деятельность Куломзина в качестве члена Государственного совета, а затем, с июня 1915 по декабрь 1916 года, его председателя, не была насыщена столь знаменательными событиями, как это было в предшествующее десятилетие. В реформированном Государственном совете он примкнул к группе правого центра, так называемым нейдгартовцам, и имел репутацию «умеренного либерала». Оказавшись на посту председателя Государственного совета уже в преклонном возрасте, Куломзин не отличался решительностью. Но до последних дней службы он оставался честным человеком и, как отмечал председатель Государственной думы М.В. Родзянко, был отправлен в отставку за то, что не закрывал рта честным людям. Под давлением

правых из Государственного совета вместе с «недостаточно твердым» Куломзиным были выведены еще восемь членов группы центра. Выражала недовольство «стариком Куломзиным» и императрица Александра Федоровна.

В сентябре 1917 года семья А.Н. Куломзина уезжает навсегда из своего родового имения, которое было вскоре разграблено крестьянами.

А.Н. Куломзин формально не принадлежал к числу наиболее видных государственных сановников царствования последних трех российских монархов. На протяжении более чем полувековой государственной службы он не занимал крупных постов, оставаясь по большей части в тени. Только на закате империи и на склоне своих лет Куломзин возглавил ненадолго Государственный совет. Он принадлежал к той категории государственных деятелей, которых обычно относят к среднему звену во властной иерархии. В одном из писем к жене он откровенно признавался: «Великих дел мне делать не суждено, но превеликую массу мелких».

Биография Куломзина опровергает тезис советской историографии о бездарности царских государственных деятелей. В его лице перед нами предстает прекрасно образованный человек, историк, экономист, автор научных трудов, биографий и уникальных по информативной насыщенности мемуаров.

Самым крупным трудом творческого наследия Куломзина, безусловно, остаются неопубликованные воспоминания «Пережитое», которые он начал писать еще в 1900 году. Это не просто описание наблюдаемых им деятелей и событий, но и серьезная попытка их анализа. В этом смысле в одном лице как бы соединился мемуарист и историк. Воспоминания охватывают период жизни А.Н. Куломзина до 1903 года, весьма значительны по объему – по подсчету самого автора – около 80 печатных листов. Работа над ними не прекращалась до 1918 года, вплоть до отъезда Куломзина из Москвы в Киев; оттуда пришлось двинуться дальше, сначала в Крым, затем – в 1919 году – в Афины, а через год – во Францию.

В эмиграции А.Н. Куломзин жил в бедности, но и на чужбине он не оставлял своих занятий историей, продолжал работать над мемуарами, писал историческую географию России для своих внуков и неустанно размышлял об исторических судьбах родины. Скончался он в 1923 году, похоронен в Ницце на русском кладбище.

## И.Г. ЩЕГЛОВИТОВ

С 1 января по 27 февраля 1917 года последним председателем Государственного совета Российской империи был Иван Григорьевич Щегловитов (1861–1918) – действительный тайный советник (с 1914 г.).

Иван Григорьевич Щегловитов родился 13 февраля 1861 года. Он из потомственных дворян Черниговской губернии, где его отец владел имением и 1,5 тыс. десятин земли. Образование получил в Императорском училище правоведения в Санкт-Петербурге, которое окончил с золотой медалью.

В мае 1881 года И.Г. Щегловитов в чине титулярного советника определен на службу кандидатом на судебные должности при Санкт-Петербургском окружном суде. В 1882–1885 годах состоял секретарем при прокуроре Санкт-Петербургской судебной палаты Н.В. Муравьеве (впоследствии министре юстиции). В октябре 1883 года И.Г. Щегловитов произведен в коллежские асессоры, а в июне 1884 года удостоен ордена Св. Станислава 3-й степени.

В 1885–1887 годы И.Г. Щегловитов – товарищ прокурора Нижегородского окружного суда. В 1887–1890 годах – товарищ прокурора Санкт-Петербургского окружного суда. В ноябре 1887 года получил чин надворного советника. В 1890 году состоял за обер-прокурорским столом в 1-м Департаменте Сената. В 1890–1893 годах он – заведующий уголовным отделом законодательного отделения Департамента Министерства юстиции, а в 1893–1894 годах – юрисконсульт Министерства юстиции.

В 1894–1895 годах И.Г. Щегловитов – прокурор Санкт-Петербургского окружного суда, а в 1895–1897 годах – товарищ прокурора Санкт-Петербургской судебной палаты, статский советник. Проявил себя блестящим судебным оратором, выступал обвинителем по громкому делу о подлоге духовного завещания миллионера Грибанова.

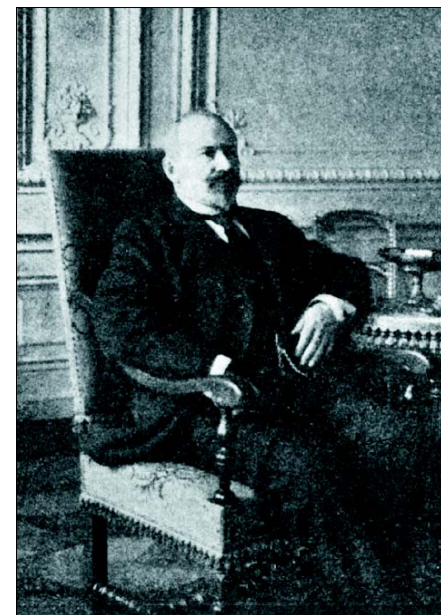
Иван Григорьевич Щегловитов был увлеченным сторонником внедрения новых криминалистических методов исследования в практику уголовного судопроизводства. Его перу принадлежали такие работы, как «Судебная экспертиза документов», помещенная в «Журнале гражданского и уголовного права» за 1891 год, «Фотографическая экспертиза при исследовании документов» в «Юридической летописи» за тот же 1891 год, «Судебная фотография» в журнале «Северный вестник» за 1892

год. Особенно много труда И.Г. Щегловитов вложил в дело преобразования местного суда, закончившееся принятием закона 15 июня 1912 года. На его долю выпало и введение этого значительного закона в действие. И.Г. Щегловитов был прекрасным оратором, и к его речам в законодательных учреждениях всегда прислушивались с большим вниманием. Особенный успех имели его речи, произнесенные в защиту законопроектов, касавшихся Финляндии. При нем последовало открытие новых окружных судов в Ростове, Виннице, Барнауле, Черкассах, Петропавловске и Великом Устюге. В разных юридических журналах И.Г. Щегловитов помещал статьи по самым животрепещущим вопросам уголовного права и уголовного судопроизводства.

В 1897–1900 годах Иван Григорьевич – товарищ обер-прокурора Уголовного кассационного департамента Сената. С июня 1899 года – действительный статский советник. С 1900 по 1903 год он последовательно занимал должности вице-директора 1-го Департамента Министерства юстиции и члена консултации при министерстве. Разрабатывал положение об отмене ссылок, участвовал в подготовительных работах по устройству съезда Международного союза криминалистов в Санкт-Петербурге (1902 г.). В качестве представителя Минюста был членом постоянного совещания при МВД по вопросам предупреждения и пресечения публичного пьянства. С 1903 года читал лекции в Императорском училище правоведения по теории и практике уголовного судопроизводства, а затем об основных началах судопроизводства. Получил известность как криминалист, опубликовал ряд статей по вопросам уголовного права и уголовного судопроизводства. Принимал участие в деятельности Петербургского юридического общества.

С апреля 1903 по апрель 1905 года И.Г. Щегловитов – обер-прокурор Уголовного кассационного департамента Сената. В 1905 году выступал обвинителем по делу эсера И. Каляева, убившего великого князя Сергея Александровича. С апреля 1905 года – директор 1-го Департамента Министерства юстиции. В январе – апреле 1906 года – товарищ министра юстиции.

С апреля 1906 по июнь 1915 года И.Г. Щегловитов – министр юстиции. Находясь на этом посту, Иван Григорьевич приложил немало усилий для организации судебной экспертизы. После ознакомления с результатами работы Особого совещания под председательством А.Н. Веревкина он в 1912 году



подготовил проект об учреждении Кабинета научно-судебной экспертизы. В объяснительной записке к проекту отмечались имеющие место недостатки предварительного следствия, неудовлетворительная постановка розыскной работы и технической стороны следственной деятельности. Приводился краткий обзор состояния уголовной техники за рубежом, отмечалась исключительная важность тщательного исследования вещественных доказательств. И.Г. Щегловитов предлагал создать для начала один Кабинет научно-судебной экспертизы при прокуроре Санкт-Петербургской судебной палаты. В составе кабинета предполагалось организовать два подразделения: собственно лабораторию для исследования вещественных доказательств и музей, в котором планировалось сосредоточить наиболее интересные орудия преступления, препараты и другие материалы. В соответствии с соображениями, приведенными в объяснительной записке, был составлен проект закона об учреждении Кабинета научно-судебной экспертизы. Вопрос об учреждении Кабинета научно-судебной экспертизы при прокуроре Санкт-Петербургской судебной палаты рассматривался в Комиссии Государственной думы по судебным реформам. Законопроект был передан в комиссию по поста-

новления Государственной думы от 30 января 1912 года. Комиссия по судебным реформам рассмотрела этот проект первым из шести других законопроектов. Докладчиками по законопроекту от Комиссии по судебным реформам был Н.П. Шубинский, от Бюджетной комиссии – Н.И. Антонов. При этом присутствовал представитель Министерства юстиции – старший юриконсульт С.Н. Трегубов. На документ была поставлена специальная резолюция-гриф «Заявлена спешность».

В ноябрьском номере журнала Министерства юстиции за 1913 год И.Г. Щегловитов опубликовал очень нужную для своего времени статью о суде присяжных. Он также дал научное обоснование развитию судебной фотографии, для применения которой подготовил учреждение судебно-фотографической лаборатории при прокуратуре Санкт-Петербургской судебной палаты. Именно И.Г. Щегловитову принадлежит обширная работа – в объеме пяти томов – по составлению объяснительной записки к проекту Устава уголовного судопроизводства, в которой проделана сводка главного научного и законодательного материала по уголовному процессу. Иван Григорьевич принимал деятельное участие в трудах Санкт-Петербургского Юридического общества и Международного союза криминалистов. В Юридическом обществе он состоял несколько лет, был председателем его уголовного отделения.

И.Г. Щегловитов был активным противником революции, и террористы не раз приговаривали его к смерти. Но он не обращал никакого внимания на угрозы. Будучи монархистом по своим убеждениям, Иван Григорьевич внимательно относился к деятельности черносотенцев и в немалой степени покровительствовал им. До своего назначения на пост министра юстиции он сам был членом старейшей монархической организации – Русского Собрания. За свои убеждения, твердость и последовательность в отстаивании монархических и верноподданических воззрений подвергался разного рода нападкам со стороны либералов. Врагов самодержавия раздражала его кадровая политика: на руководящие должности И.Г. Щегловитов старался подбирать людей монархически настроенных. Неприязнь переросла в ненависть, когда Щегловитов не позволил развалить следствие по делу о ритуальном убийстве христианского отрока Андрея Ющинского – дело Бейлиса. Именно благодаря его твердой позиции расследова-

ние было доведено до суда. Это – одна из его заслуг в должности министра юстиции.

Иван Григорьевич был глубоко верующим человеком и представлял собой тип православного русского сановника. Он соблюдал религиозные обряды, посты, много молился. В отношении к людям всегда оставался идеалистом. Например, зимой 1915 года, в самый разгар Первой мировой войны, когда многие приближенные к престолу чиновники почувствовали, что зреет антимоноархический заговор, Щегловитов специально встретился с французским послом Морисом Палеологом, также считавшимся человеком консервативных убеждений. Через него намеревался воздействовать на масонов-заговорщиков. Вполне вероятно, что Иван Григорьевич надеялся на их чувство самосохранения, которое только и могло остановить от попытки сменить власть в России во время войны, что привело бы к общему поражению союзных армий. Морис Палеолог в своих воспоминаниях об этой встрече писал, что Щегловитов прочел ему целую лекцию по вопросу о том, что такое Россия. Это было, по сути, изложение Иваном Григорьевичем основ монархического мирозерцания: «Только бы русский народ не был смущен в своих монархических убеждениях – и он вытерпит все, он совершит чудеса героизма и самоотвержения. Не забывайте, что в глазах русских Его Императорское Величество олицетворяет не только верховную власть, но еще религию и родину. Поверьте мне: вне царизма нет спасения, потому что нет России... Национальная идея существует только в рамках из Самодержавия и Православия. Если политические реформы необходимы, они могут совершиться только в духе Самодержавия и Православия». Однако французский посол остался глух к призыву русского верноподданного монархиста.

В январе 1907 года И.Г. Щегловитов был назначен членом Государственного совета с производством в тайные советники. В марте 1911 года пожалован в статс-секретари Е.И.В., а в апреле того же года назначен сенатором. В Государственном совете Иван Григорьевич был одним из лидеров правых. Он председательствовал на совещаниях правых организаций России, организованном МВД в ноябре 1915 года. Тогда же обрушился на общественные организации (Земский союз, Союз городов и др.), которые, по его мнению, пытались изменить основы государства. С ноября 1915 по ноябрь 1916 года И.Г. Щегловитов – пред-

седатель Совета монархических объединений. В конце 1916 года он намечался правыми в состав руководителей несостоявшегося консервативного блока депутатов Государственной думы и Государственного совета.

1 января 1917 года И.Г. Щегловитов назначен председателем Государственного совета, но в этой должности не пробыл и двух месяцев. 27 февраля, в период Февральской революции, он был арестован в Петрограде и доставлен в Таврический дворец. Заключенный в Петропавловскую крепость, допрашивался Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства.

На страницах эмигрантского монархического журнала «Двуглавый орел» П.Н. Шабельский-Борк со слов очевидца рассказал о поведении Щегловитова в заточении. Будучи прекрасным знатоком права, он помогал советом простым русским людям, оказавшимся по несчастливому стечению обстоятельств в тюремных стенах.

Летом 1918 года вместе с другими царскими министрами-монархистами последний председатель Государственного совета Российской империи под конвоем был отправлен в Москву и помещен в Бутырскую тюрьму. В первый день после объявления «красного террора» 23 августа (5 сентября) 1918 года Иван Григорьевич Щегловитов расстрелян на 58-м году жизни вместе с группой других высокопоставленных царских сановников.

И.Г. Щегловитов за свою службу был удостоен ряда высших российских орденов: Св. Станислава 1-й степени (1905 г.), Св. Анны 1-й степени (1908 г.), Св. Владимира 2-й степени (1910 г.), Белого Орла (1913 г.), Св. Александра Невского (январь 1917 г.). Современники отзывались о нем как об авторитетнейшем сановнике последнего царствования. Он обладал, по словам сенатора А.Ф. Кони, громадными работоспособностью и знаниями. Член Государственного совета А.С. Стишинский характеризовал его так: «...умен, ловок, отлично знает законы, поэтому всегда умеет вернуться». Помощник управляющего делами Комитета министров А.Н. Яхонтов писал: «Министр юстиции Иван Григорьевич Щегловитов – старый, заслуженный судебный деятель. По своим обширным научным знаниям и практическому опыту он был выдающимся юристом, отзывы и заключения которого почитались образцовыми. Речи его отличались доказательностью, без излишних прикрас и погони за ораторскими эф-

фектами. В его выступлениях сквозил холодный ум, беспристрастный анализ, способность находить слабое место у оппонента и умение заставить себя слушать даже принципиальных противников. Высокомерность в обращении и какая-то подчеркнутая отчужденность, не лишенная скептицизма, не привлекали к нему симпатий. В Комитете министров между ним и большинством происходили иной раз резкие столкновения и разномыслия. По своим взглядам на задачи государственного управления И.Г. Щегловитов определенно принадлежал к правым, к более непримиримым. Он стоял за сильную власть, за ограничительное толкование «свобод» и за противодействие захватным стремлениям Государственной думы. Не любя компромиссов, он неизменно высказывался против политики непротивления и уступок... Свое министерство он держал крепкою рукою и энергично боролся против проникновения в судебное ведомство тенденций противоправительственного характера. Все это делало его особенно ненавистным радикальным кругам, которые видели в нем крупного, уверенного в себе защитника русской самобытности и старались всячески дискредитировать его в общественном мнении, не стесняясь заведомым искажением истины, распространяя о нем небывлицы и пользуясь всем арсеналом опозиционных выпадов. Но И.Г. Щегловитов не смущался жесточеными нападками и неуклонно шел по пути, подсказанному его убеждениями, за что ему пришлось заплатить долгами мучениями в революционных стенах и грустной кончиною под пулями большевиков».

*Материал подготовлен при участии  
сотрудников  
Российского государственного  
исторического архива и  
Российской государственной библиотеки*



*Игорь Александрович ПЕНЬКОВ,  
ведущий консультант отдела национальной безопасности  
Аналитического управления,  
кандидат политических наук*

# ДИСТАНЦИОННОЕ КАК ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ НОВЕЙШИХ

**В** НАСТОЯЩЕЕ время связь между современным, качественным образованием и перспективой построения гражданского общества, эффективной экономики и безопасного государства весьма очевидна. Для страны, которая ориентируется на инновационный путь развития, жизненно важно дать системе образования стимул к движению вперед – это и есть первоочередная задача приоритетного национального проекта «Образование».

В условиях динамично меняющегося мира, глобальной взаимозависимости и конкуренции, необходимости широкого использования и постоянного развития и усложнения технологий фундаментальное значение имеет информатизация сферы образования. Содержание и качество образования, его доступность, соответствие потребностям конкретной личности в решающей степени определяют состояние интеллектуального потенциала современного общества.

Интенсивное развитие сферы образования на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий становится важнейшим национальным приоритетом. Во всех развитых и во многих развивающихся странах осуществляются широкомасштабные программы информатизации образования. Все более полно проявляются в мировой практике тенденции широкого использования дистанционных технологий обучения как важнейшего компонента складывающейся системы открытого образования. На этом фоне состояние информатизации российской школы и всей системы образования можно оценить как неудовлетворительное. Одним из выходов в сложившейся ситуации является создание и развитие системы дистанционного образования.

Под дистанционным образованием понимается комплекс образовательных услуг, предоставляемых широким слоям населения в стране и за

рубежом с помощью специализированной информационной образовательной среды, базирующейся на средствах обмена учебной информацией на расстоянии (спутниковое телевидение, радио, компьютерная связь и т. п.). Дистанционное образование является одной из форм непрерывного образования, которое призвано реализовать права человека на образование и получение информации.

Главной целью создания и развития системы дистанционного образования (СДО) является предоставление школьникам, студентам, гражданам и военным специалистам, безработным, самым широким кругам населения в любых районах страны и за ее рубежами равных образовательных возможностей, а также повышение уровня образования за счет более активного использования научного и образовательного потенциала ведущих университетов, академий, институтов, лидирующих отраслевых центров подго-

товки и переподготовки кадров, центров повышения квалификации, других образовательных учреждений. СДО позволит обучающемуся получить как базовое, так и дополнительное образование по его основной деятельности. В конечном счете создаваемая СДО направлена на расширение образовательной сети в России, на наиболее полное удовлетворение потребностей и обеспечение прав человека в области образования.

Единая СДО не является антагонистичной по отноше-

– удовлетворение потребностей страны в качественно подготовленных специалистах;  
– повышение социальной и профессиональной мобильности населения, его предпринимательской и социальной активности, уровня самосознания, расширение кругозора;

– сохранение и приумножение знаний, кадрового и материального потенциалов, накопленных отечественной высшей школой;

– развитие единого образовательного пространства в рамках России, СНГ, всего

– политических изменений, способствующих росту международных связей, в том числе в области образования;

– появления и быстрого развития качественно новых технических средств обмена информацией между участниками образовательного процесса;

– роста международной интеграции в образовании при усилении конкуренции на мировых рынках образовательных услуг.

В настоящее время создание СДО становится особенно актуальным, так как имен-

# ОБРАЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

но к существующим очным и заочным системам обучения. Она естественным образом интегрируется в эти системы, совершенствуя и развивая их, способствует усилению интеграции разнообразных образовательных структур и развитию непрерывного образования граждан. За счет создания мобильной образовательной среды и сокращения удельных затрат на одного обучаемого в два-три раза по сравнению с традиционными системами образования СДО обеспечит принципиально новый уровень доступности образования при сохранении его качества. Дистанционное образование является наиболее перспективной формой образования для широких слоев населения России в XXI веке.

СДО должна содействовать решению таких социальных задач, как:

– повышение уровня образованности общества и качества образования;

– реализация потребностей населения в образовательных услугах;

мирового сообщества.

Развитие СДО, используемой методы обучения на современных технологических достижениях с высокой степенью охвата и большой дистанцией действия, должно способствовать укреплению международных позиций России, поскольку под воздействием научно-технического прогресса образование становится инструментом взаимопроникновения не только знаний и технологий, но и капитала, инструментом борьбы за рынок, решения геополитических задач.

Достоинства дистанционного образования становятся очевидными, а развитие СДО приобретает особую актуальность для образовательной системы России под воздействием следующих процессов:

– продолжения экономических реформ, выдвигающих новые требования к образованию;

– формирования новых потребностей населения в современных содержании и технологиях образования;

но эта система может наиболее адекватно и гибко реагировать на потребности общества и обеспечить реализацию конституционного права на образование каждого гражданина страны. СДО соответствует логике развития системы образования и общества в целом, где во главу угла ставятся потребности каждого отдельного человека.

К началу этапа полного развертывания российская СДО должна располагать возможностями для обучения до 1,5 миллиона человек в год по направлениям и специальностям основного высшего образования и до 2 миллионов человек в год по направлениям дополнительного образования (включая повышение квалификации и переподготовку кадров) и просвещения.

СДО ориентирована на следующие социальные группы:

– молодежь, не имеющая возможности получить высококачественные образовательные услуги в традиционной системе образования в

силу ограниченной пропускной способности этой системы, необходимости совмещения учебы с работой, географической удаленности от вузовских центров и других аналогичных факторов;

- офицеры, увольняющиеся из Вооруженных Сил России, и члены их семей;

- лица, проходящие действительную срочную службу в рядах Вооруженных Сил России;

- офицеры и солдаты срочной службы МВД России и погранвойск;

- высвобождающиеся специалисты конверсионных предприятий военно-промышленного комплекса;

- уволенные и сокращенные гражданские лица, зарегистрированные в Федеральной службе по труду и занятости;

- лица всех возрастов, проживающие в удаленных и малоосвоенных регионах страны;

- специалисты, уже имеющие образование и желающие приобрести новые знания;

- студенты, стремящиеся получить второе, параллельное образование;

- лица, специфика работы которых не позволяет учиться в ритме действующих образовательных технологий (например, вахтовики);

- лица, имеющие медицинские ограничения для получения регулярного образования в стационарах;

- лица с ограниченной свободой перемещения;
- руководители региональных органов власти и управления;

- менеджеры различного уровня, работающие на предприятиях всех форм собственности;

- преподаватели различных образовательных учреждений, включая вузы.

Наряду с этими социальными группами важными потребителями услуг СДО станет русское и русскоязыч-

ное население зарубежных стран, в том числе стран СНГ, и лица, для которых русский язык является вторым основным языком.

Создание СДО, в полной мере отвечающей поставленным целям, представляет собой сложную общегосударственную задачу. При ее решении должны быть в полной мере использованы накопленные в российской высшей школе научно-методический, кадровый и производственный потенциалы, информационные ресурсы и технологии, опыт проведения дистанционного обучения, существующая телекоммуникационная инфраструктура и организационные структуры высшей школы. В целом Россия располагает необходимыми предпосылками для перехода к разрыванию национальной системы дистанционного образования.

Вместе с тем при создании единой СДО должны быть преодолены существующие разобщенность и несогласованность в развитии дистанционного образования (ДО), обеспечено эффективное объединение усилий вузов и организаций в области ДО на основе:

- требований государственного образовательного стандарта;

- общих психолого-педагогических, методических и технических требований к курсам ДО;

- единых требований к уровню психолого-педагогической компетентности кадров СДО;

- единого телекоммуникационного пространства ДО;
- объединения бюджетных и внебюджетных источников финансирования развития СДО в целом;

- единого стратегического управления системой.

Создание единой СДО не должно препятствовать самостоятельности образовательных учреждений и развитию

многообразных форм ДО, обеспечивающих уровень подготовки, превосходящий требования государственно-образовательного стандарта.

### **ЗАДАЧИ ПО СОЗДАНИЮ ЕДИНОЙ СДО И ПРИОРИТЕТЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ НА БЛИЖАЙШИЙ ПЕРИОД**

Основными задачами, связанными с созданием СДО, являются:

- определение и закрепление принципов организации и функционирования единой СДО;

- формирование организационно-управленческой структуры СДО и финансовых механизмов, обеспечивающих ее развитие;

- разработка нормативно-правового обеспечения СДО;

- создание системы информационно-аналитического и маркетингового обеспечения СДО;

- разработка теоретических, научно-психологических основ и конкретных методик дистанционного обучения с учетом социокультурной, профессиональной, этнической, возрастно-психологической и иной специфики обучающихся;

- создание специализированных информационно-образовательных среды и курсов ДО;

- разработка критериев, средств и систем контроля качества ДО;

- разработка и репродуцирование методических материалов, программ, курсов и их сопровождения;

- совершенствование коммуникационной инфраструктуры для реализации образовательных технологий;

- создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров СДО;

- разработка и осуществление программы проведе-

ния рекламно-пропагандистской кампании (с учетом специфики регионов и типов контингента пользователей), направленной на ознакомление населения с принципами функционирования, возможностями и преимуществами СДО и на придание ей статуса высокой престижности и социальной значимости;

- развитие международного сотрудничества в области дистанционного образования.

Важнейшими приоритетами развития СДО в период ее создания и первоначального функционирования являются:

- первоочередное обеспечение широкомасштабной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для конверсионных, образовательных, региональных и других государственных и общественных программ, обеспечивающих развитие приоритетных отраслей экономики и социальной сферы;

- скорейшее предоставление населению образовательных услуг высшей школы по дисциплинам, которые пользуются максимальным спросом, не удовлетворенным традиционными системами обучения;

- безусловное обеспечение высоких стандартов и качества образования за счет реализации комплексных образовательных программ, основанных на лучших традициях отечественного образования, международного опыта, а также на использовании передовых психолого-педагогических, информационных, коммуникационных и других технологий;

- последовательное проведение принципа организации образования, заключающегося в тесном и непрерывном взаимодействии образования, науки и производства, и использование преимуществ, создаваемых такой организацией;

- реализация принципа конкретной адресности курсов и программ ДО в зависимости от социальных и образовательных задач и специфики контингента обучаемых;

- формирование благоприятного общественного мнения о дистанционном образовании и создание условий для социально-психологической комфортности пользователей СДО;

- обеспечение полноценной оперативности (педагогической) и отсроченной (образовательной и социально-психологической) обратной связи с потребителями услуг СДО для определения ее действенности в различных регионах и эффективности дистанционного обучения различных категорий пользователей;

- ускоренное развитие инфраструктуры СДО, предоставляющей возможность получения образования по месту жительства широким слоям населения, и решение тем самым социальных проблем, связанных с существованием диспропорций в размещении высших и других учебных заведений на территории России и СНГ, с миграцией молодежи в крупные города с целью получения образования в ведущих вузах страны и вызванной этим дополнительной социальной напряженностью в крупных городах, с отставанием уровня образованности в малых городах;

- предпочтительное развитие форм дистанционного образования, создающих условия для качественно новой академической мобильности студентов, предоставления им возможности для перехода с одной образовательной программы на другую, из одного учебного заведения в другое для продолжения образования, одновременного обучения в различных учебных заведениях, в том числе зарубежных;

- преимущественная ори-

ентация государственных заказов для СДО на отечественных производителей технических средств с целью расширения занятости в российской экономике;

- ускоренное развитие экоспорта образовательных услуг российской высшей школы с целью укрепления ее экономической базы и влияния России на международной арене.

### **ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ ЕДИНОЙ СДО**

Создание и развитие единой СДО в России осуществляется в рамках соответствующей федеральной программы, разрабатываемой на основе данной концепции и утверждаемой Правительством Российской Федерации на очередной пятилетие. Федеральная программа предусматривается:

- многовариантность и многоуровневость программ обучения по системе дистанционного образования при одновременном обеспечении высокого качества образования и его соответствия государственным образовательным стандартам;

- координация деятельности министерств и ведомств в деле формирования и функционирования СДО;

- наиболее полное использование существующей телекоммуникационной инфраструктуры при минимальном дооснащении региональных отраслевых центров ДО;

- многоканальность инвестиций, сочетание федеральных, региональных и местных бюджетных и внебюджетных источников финансирования СДО;

- концентрация государственных средств в едином центре СДО и их использование в соответствии с целями и приоритетами, определенными в настоящей концепции;
- постепенный выход СДО на режим преимущественно-



го самофинансирования после стартового государственного финансирования на начальном этапе ее формирования;

– вертикальная структура организации и управления единой СДО.

Первым шагом к созданию СДО является учреждение головного совета по дистанционному образованию, который, опираясь на данную концепцию, вырабатывает рекомендации по формированию новой образовательно-информационной среды. На основании рекомендаций головного совета Федерации формируется Федеральный центр (ФЦ) СДО, осуществляющий руководство и координирующий разработку, создание и эксплуатацию единой СДО.

ФЦ СДО действует на правах образовательно-организационного центра и выступает в качестве ядра образовательной системы нового типа, соответствующей современным требованиям и возможностям государства и общества.

ФЦ СДО активно сотрудничает с Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по образованию и науке, в рамках которого создается соответствующее управление. Главной задачей управления является координация на государственном уровне новой, дистанционной, и традиционных форм обучения и контроль за созданием и функционированием СДО.

Основные функции ФЦ СДО:

– формирование на базе существующих структур и создание новых центров и образовательных учреждений ДО, их подготовка к аттестации и представление в органах государственного-общественной аттестации;

– аккредитация юридических лиц, желающих вести подготовку и переподготовку

кадров по СДО;

– выработка принципов и критериев аттестации кадров СДО, разработка и координация программ их подготовки, переподготовки и повышения квалификации;

– формирование требований к образовательно-информационной среде, модулям системы тестирования ДО в соответствии с государственными стандартами;

– сертификация разработанных курсов ДО;

– выдача выпускникам, прошедшим подготовку по системе дистанционного образования, дипломов государственного образца;

– стратегический маркетинг и планирование развития центрального фонда просветительских, общеобразовательных, школьных и вузовских курсов ДО, обеспечивающих минимизацию стартового финансирования СДО и постепенный переход к самофинансированию;

– формирование и распоряжение центральным фондом курсов ДО, в том числе посредством проведения конкурсов на их разработку с выдачей грантов, а также путем заключения с физическими и юридическими лицами договоров по разработке, тиражированию и использованию курсов ДО;

– формирование и распоряжение фондом технических и организационно-технических средств, обеспечивающих функционирование СДО;

– координация крупных инфраструктурных проектов, в том числе в области телекоммуникаций, способствующих развитию СДО;

– координация научных исследований и разработок в области научно-методического, технического, организационно-правового обеспечения СДО;

– привлечение внебюджетных инвестиций для развития СДО.

В структуру ФЦ СДО входят:

– головной совет;

– научно-методическое объединение;

– Российский университет дистанционных образования (РУДО).

Головной совет функционирует как совещательный и экспертный орган (ученый совет).

Научно-методическое объединение ДО выполняет ряд функций, определяемых Федеральным центром СДО, в том числе:

– обеспечивает разработку критериев и порядка аттестации, общих принципов, учебных планов и программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров СДО;

– вырабатывает стандартизированные психолого-педагогические требования к разработке, реализации и контролю за эффективностью программ и курсов СДО применительно к конкретной социокультурной, этнической, возрастно-психологической и иной специфике групп пользователей СДО в различных регионах Российской Федерации и обслуживаемых зарубежных странах;

– обеспечивает разработку и применение в СДО современных обучающих технологий, позволяющих минимизировать психолого-педагогические трудности, вызываемые ДО.

Российский университет дистанционного образования является основным образовательным учреждением СДО на правах структурной единицы ФЦ СДО. В его состав входят:

– региональные и отраслевые центры ДО, обеспечивающие развитие СДО в регионах по различным направлениям подготовки;

– региональные информационные центры, создаваемые, как правило, на базе региональных центров новых информационных технологий (РЦНИТ), региональных опорных узлов образовательных и

научных компьютерных сетей и обеспечивающие поддержку телекоммуникационной инфраструктуры ДО, развитие информационно-технологической базы ДО;

– специализированные учебные центры и учреждения ДО, отделения ДО вузов, обеспечивающие:

– разработку образовательных программ и курсов ДО;

– организацию учебного процесса, включая создание индивидуального образовательного пространства для каждого обучаемого;

– аттестацию обучаемых; рекламу образовательных услуг СДО.

ФЦ СДО объединяет и координирует деятельность:

– учебных заведений и учебных центров ДО, имеющих лицензию ФЦ СДО;

– других юридических лиц, ведущих подготовку и переподготовку кадров дистанционными методами и получивших аккредитацию в ФЦ СДО;

– головных организаций по основным направлениям функционирования СДО;

– производственно-технических центров;

– телерадиокомпаний, обеспечивающих ДО;

– общественных объединений (ассоциаций), способствующих развитию СДО.

### **СОЦИАЛЬНАЯ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И ГЕОПОЛИТИЧЕСКАЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНАЯ ПРОГРАММА**

Осуществление программы создания единой СДО даст следующие результаты:

1. Значительно расширится круг потребителей образовательных услуг, в том числе в труднодоступных, малонаселенных регионах, в районах, удаленных от научных и культурных центров страны.

2. С учетом того что программы и курсы ДО создаются ведущими преподавателя-

ми и учеными страны и распространяются по всей ее территории, повысится качество обучения слушателей, студентов и школьников независимо от их местонахождения.

3. Развертывание СДО обеспечит создание дополнительных рабочих мест для персонала, обслуживающего ДО, разработчиков и производителей технических средств для СДО.

4. Специальные курсы ДО, предназначенные для повышения квалификации и переподготовки кадров, помогут в решении проблемы занятости и позволят повысить уровень подготовки специалистов, быстрее реагировать на меняющиеся социально-экономические условия.

5. Программы и курсы психологической поддержки, подготовленные психологами совместно со специалистами-предметниками (юристами, экономистами, врачами и др.), помогут многим категориям населения, в первую очередь безработным, верно сориентироваться в меняющейся социально-экономической обстановке, будут содействовать направлению энергии людей в конструктивное, а не деструктивное русло и окажут положительное воздействие на снижение социальной напряженности.

6. СДО предоставит возможность получения основного и дополнительного образования по российским программам русскому и русскоязычному населению зарубежных стран.

7. Поскольку стоимость обучения одного студента, получающего образование в СДО, примерно в три раза ниже стоимости традиционного обучения, при развертывании системы ДО затраты на подготовку специалистов сократятся, и при обучении 300 тысяч студентов прямые затраты окупятся в течение двух лет.

8. Техническое оснаще-

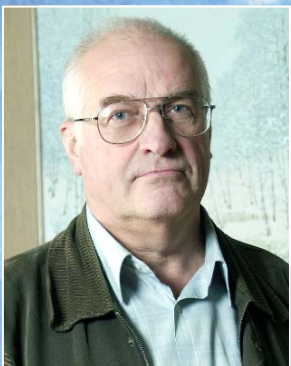
ние СДО обеспечит заказами наукоемкие производства России, связанные с радиоэлектроникой, информатикой, аэрокосмическим комплексом.

9. Предоставляя зарубежным странам образовательные услуги нового типа, основанные на передовых технологиях, государство получит дополнительные валютные поступления.

10. Развитие СДО будет способствовать продвижению новых российских образовательных, информационных и коммуникационных технологий на мировой рынок, что даст экономический эффект и повысит престиж страны.

Система дистанционного образования должна стать важным этапом в модернизации российского образования в целом. С учетом достигнутых в ходе ее реализации результатов будут подготовлены предложения по организации дальнейшей работы по развитию образования на основе новых технологий до 2010 года. Реализация СДО окажет комплексное воздействие на все сферы экономики и общественной жизни России, послужит импульсом к развитию отечественных высокотехнологических производств.

Повышение качества образования на основе новейших информационных технологий, создающее условия для ускорения процессов внедрения передовых достижений во все сферы общественной жизни, позволит России находиться в ряду высокоразвитых стран, обладающих мощным интеллектуальным потенциалом.



**П**ОД таким названием в Совете Федерации была представлена экспозиция картин художника В.Л. Крылова, члена Союза художников России, Союза кинематографистов России, Международного художественного фонда. Он родился 31 декабря 1943 года в городе Калинин. В 1960 году окончил среднюю школу. Учился на физическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. В 1968 году поступил на художественный факультет Всерос-

сийского государственного института кинематографии и в 1974 году его окончил.

Композиция картин под названием «Родная земля, освещенная солнцем» не имеет аналогов в истории мирового изобразительного искусства и задумана как живописный гимн России. Она состоит из 80 картин большого размера и, представляя собой единое целое, делится на 12 малых композиций, рисующих образ русской природы на протяжении всех 12 месяцев.

Владимир КРЫЛОВ

# РОДНАЯ ЗЕМЛЯ, ОСВЕЩЕННАЯ СОЛНЦЕМ

В название каждой картины в качестве ее поэтического лейтмотива входят стихи А.С. Пушкина, Н.А. Некрасова, Ф.И. Тютчева, Н.М. Рубцова. Осмотр художественной экспозиции предполагает музыкальное сопровождение из произведений П.И. Чайковского и А.К. Глазунова. Слияние трёх видов искусства усиливает общий художественный образ этой композиции.





ISSN 1813-1174



9 771813 117773 >