

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

*Ежеквартальный
научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.*

2018. № 1 (11)

*Quarterly
academic periodical
FOUNDED IN 2015*

Редакционный совет:

- В. А. В о л о х, доктор политических наук, профессор (г. Москва, Россия);
П о л Д и з е н д о р ф, PhD (г. Каллоуи, США);
С. В. К о д а н, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия);
Р а й м у н д К р е м е р, PhD (г. Потсдам, Германия);
В. А. К р ю к о в, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН (г. Новосибирск, Россия);
Ч. К. Л а м а ж а а, доктор философских наук, профессор (г. Москва, Россия);
И. П. М а л и н о в а, доктор философских наук, профессор (г. Екатеринбург, Россия);
Л. А. М о к р е ц о в а, доктор педагогических наук, профессор (г. Бийск, Россия);
В. И. М о л о д и н, доктор исторических наук, профессор, академик РАН (г. Новосибирск, Россия);
Р. А. Н у р т а з и н а, доктор политических наук, профессор (г. Астана, Казахстан);
Т. В. П о п л а в с к а я, доктор филологических наук, профессор (г. Минск, Белоруссия);
Ч е н г Ж у н ь ю, PhD (г. Шанхай, Китай)

Редакционная коллегия:

- А. С. З у е в, доктор исторических наук, профессор;
И. В. К н я з е в а, доктор экономических наук, профессор;
И. А. К р а в е ц, доктор юридических наук, профессор;
Н. И. К р а с н я к о в, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Н о в о к р е щ ё н о в, доктор социологических наук, профессор;
В. Н. П а п е л о, доктор экономических наук, профессор;
Л. В. С а в и н о в, доктор политических наук, доцент;
О. В. С и м а г и н а, доктор экономических наук, доцент

Точка зрения редакционной коллегии может не совпадать с точкой зрения авторов.

© ФГБОУ ВО «Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС»

*Учредитель
ФГБОУ ВО
«Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»*

Журнал «Развитие территорий» —
информационный партнер отделения
Российского исторического общества
в г. Новосибирске

Главный редактор
Сергей Робертович Сверчков
доктор физико-математических наук

Заместитель главного редактора
Ольга Владимировна Симагина
доктор экономических наук

Ответственный редактор
Елена Александровна Белая
кандидат педагогических наук

Ответственный секретарь
Сергей Михайлович Коба

Адрес редакции:
630102, г. Новосибирск,
ул. Нижегородская, 6.

Тел. +7 (383) 373-14-59
rasv_ter@siu.ranepa.ru

Редакторы:
Т. В. Бородина
Н. А. Внукова

Технический редактор *О. А. Гладунова*

Издательство СибАГС.
630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

Дата выхода в свет 11.05.2018.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 10,23. Уч.-изд. л. 10,41.
Тираж 500 экз. Заказ 23.

Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС77-60235
от 17 декабря 2014 г.,
выдано Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор).

Отпечатано
на полиграфической базе
Сибирского института управления —
филиала РАНХиГС.

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ.....	5
Красняков Н. И. НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП ИНКОРПОРАЦИИ ПРИБАЛТИЙСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ	6
Голодяев К. А. ВЕРХНЕЕ ПРИОБЫЕ В КАМЧАТСКИХ ЭКСПЕДИЦИЯХ ВИТУСА БЕРИНГА	11
РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	17
Куригина Т. Н. РАЗВИТИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО КРАЕВЕДЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ.....	18
Новокрещёнов А. В. ОТ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	22
РАЗДЕЛ 3. ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ	27
Кругликов В. П., Выжитович А. М. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ПРИНЯТИИ КЛИЕНТОВ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БАНКА	28
Данилов И. Б. ИНСТИТУТ РЕГУЛИРУЮЩИХ ДОХОДОВ КАК ПРИЧИНА ПЕРМАНЕНТНОГО ДЕФИЦИТА МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ПЕРИОД НЭПА	35
РАЗДЕЛ 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ.....	41
Наволоцкая А. В., Калужная Ю. Б. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ ВЫЯВЛЕННОГО ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ — ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОГО МЕСТА «КРАСНАЯ ГОРКА» (УЛИЦА Б. ХМЕЛЬНИЦКОГО, ГОРОД НОВОСИБИРСК).....	42
Черняк Т. В. МОДЕЛЬ ИННОВАЦИОННЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ В ПОДГОТОВКЕ СОВРЕМЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ.....	51
Смирнова Е. С. АНАЛИЗ ДОСТУПНОСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА).....	58
Чернобай Л. П. СИСТЕМА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПОТЕНЦИАЛ.....	63
Антипина Н. М. ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА ИНКЛЮЗИИ В КРУГЛОГОДИЧНЫХ ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ ЛАГЕРЯХ.....	66
РАЗДЕЛ 5 К 100-ЛЕТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АРХИВНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ	73
Никитенко Н. Н. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТАТИСТИКА В СИБИРИ В 1917—1930 ГГ. В ДОКУМЕНТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИВА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ	75
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	83
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ.....	84

CONTENTS

SECTION 1. HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES DEVELOPMENT.....	5
Krasnyakov N. I. INITIAL STAGE INCORPORATION OF BALTIC TERRITORIES IN IMPERIAL RUSSIA	6
Golodyaev K. A. UPPER PRIOBE IN KAMCHATKA EXPEDITIONS OF VITUS BERING	11
SECTION 2. STATE AND CIVIL SOCIETY	17
Kyrinna T. N. DEVELOPMENT OF HISTORICAL LOCAL LORE IN MODERN UKRAINE.....	18
Novokreshchenov A. V. FROM CENTRALIZATION OF LOCAL COUNCILS TO CENTRALIZATION OF LOCAL SELF-MANAGEMENT	22
SECTION 3. ECONOMY AND MANAGEMENT	27
Kruglikov V. P., Vyzhitovich A. M. DEVELOPMENT OF RISK MANAGEMENT SYSTEM DURING RENDERING CLIENTS A SERVICE AS A TOOL OF GUARANTEE OF THE ECONOMIC SAFETY OF THE BANK.....	28
Danilov I. B. INSTITUTE OF REGULATORY INCOME AS A CAUSE OF PERMANENT LOCAL BUDGET DEFICIENCY IN THE PERIOD OF NEPA	35
SECTION 4. STATE INSTITUTIONS AND SOCIAL-TERRITORIAL SISTEM	41
Navolotskaya A. V., Kalyuzhnaya Y. B. THE PROBLEM OF IDENTIFYING THE LIMITS OF THE REVEALED OBJECT OF CULTURAL HERITAGE — HISTORICAL SITE “KRASNAYA GORKA” (B. KHMELNITSKIY ST., NOVOSIBIRSK).....	42
Chernyak T. V. THE MODEL OF INNOVATIVE COMPETENCIES IN TRAINING OF MODERN MANAGERIAL PERSONNEL	51
Smirnova E. S. ANALYSIS OF AVAILABILITY OF PRE-SCHOOL EDUCATION IN RUSSIAN FEDERATION (BY THE CASE OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT)	58
Chernobay L. P. THE SYSTEM OF WATER RESOURCES OF NOVOSIBIRSK AREA: STATUS AND POTENTIAL	63
Antipina N. M. PSYCHO-PEDAGOGICAL SUPPORT OF THE PROCESS OF INCLUSION IN THE YEAR-ROUND HEALTH CAMPS.....	66
SECTION 5. TO THE 100-ANNIVERSARY OF GOVERNMENT RECORDS SERVICE OF RUSSIA.....	73
Nikitenko N. N. STATE STATISTICAL IN SIBERIA IN 1917—1930 IN THE DOCUMENTS OF STATE ARCHIVE OF NOVOSIBIRSK REGION	75
AUTHOR AFFILIATIONS.....	83
INFORMATION FOR AUTHORS	84

**РАЗДЕЛ 1
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ**

**SECTION 1
HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES
DEVELOPMENT**

Н. И. Красняков

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

**НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП ИНКОРПОРАЦИИ ПРИБАЛТИЙСКИХ
ТЕРРИТОРИЙ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

Принята к публикации 13.03.2018

Проблематика статьи отражает сложный и противоречивый процесс присоединения и интеграции окраинных территорий Российской империи в состав единого политико-правового пространства. В качестве мировоззренческой основы принята политико-философская концепция социальной модернизации в преломлении к государственно-правовой сфере жизнедеятельности общества как среде, отражающей управленческое воздействие государственной власти на социум. Анализируется сложившееся политико-правовое состояние прибалтийских территорий как части Польши и Швеции, при этом отмечается снижение потенциала их государственности. Завоевание Россией и последующее присоединение Прибалтики повлекло сохранение внутреннего административного строя. Эволюция процесса инкорпорации связана с корректировкой государственного управления краем в русле унификации с общеимперским законодательством. Делается вывод, что до Екатерины II взаимодействие центра и региона в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи строилось на началах автономизма.

Ключевые слова: Россия, империя, государственность, регион, многоукладность, иерархическая структура.

Вхождение в российское подданство прибалтийского края стало следствием завоевания этих территорий русскими войсками в ходе Северной войны. Степень развития политико-правовых явлений в «остзейском крае» к этому времени определялась эволюцией польского и шведского владения ими в течение предыдущих двух с половиной столетий. Согласно устоявшейся в историко-правовой науке позиции, подчинение с 1561 г. лифляндского и курляндского рыцарства Польше привело к тому, что целым рядом постановлений (1582, 1589, 1598 гг.) польский сейм уничтожил административно-территориальную обособленность местных феодалов, разделил Лифляндию на обычные воеводства, а на должности стали назначаться исключительно представители польской шляхты [3, с. 5].

В результате продолжительной польско-шведской войны (1600—1629 гг.) Лифляндия перешла к Швеции, при владычестве которой в первый период сложился политический союз ливонских феодалов с королевской властью, способствовавший оформлению лифляндского Landesstaat с аппаратом административного управления, судебной власти и органами дворянского сословного представительства. При этом административная система в Эстляндии и Лифляндии формировалась, как в губерниях Швеции, которые управлялись губернаторами, подчиняющимися высшему правлению губерний в лице представителя центральной власти — генерал-

губернатора. В составе губерний выделялись уезды под управлением особых наместников. В каждом уездном городе в 1630 г. был учрежден судебный орган по уголовным и гражданским делам — ландгерихт, а вышестоящей инстанцией выступал гофгерихт.

Дальнейшее развитие администрации в крае связано с правом дворянства избирать своего представителя — ландмаршала (с 1634 г.) и иметь специальную кассу для нужд рыцарства. С 1643 г. появляется постоянный орган сословного самоуправления — коллегия ландратов, причем с 1647 г. участвовать в выборах ландратов могли только владельцы имений, т. е. он превратился в учреждение, выражающее интересы исключительно помещиков. В это же время формируется собрание особого представительства дворян — конвент, состоящий из депутатов от уездов, в ведении которого было рассмотрение местных дел в период между заседаниями ландтагов.

Второй период подданничества связан с преодолением абсолютной монархией в лице Карла XI феодальной раздробленности, ограничением партикулярного права и необходимостью централизации управления. В итоге к 1687 г. $\frac{5}{6}$ га земли, числившихся в тогдашней Лифляндии, отошли к государству. Как отмечает Я. Я. Зутис, за дворянами признавалось лишь преимущественное право аренды казенных имений [3, с. 7—8]. Уничтожение политических привилегий местного дворянства завершилось в 1694 г. упразднением коллегии ландратов, установлением для ландтага возможности собираться лишь по созыву короля

под председательством рижского генерал-губернатора, поэтому ландтаги перестали действовать.

Представленный экскурс показывает, что экономические и политические привилегии местного господствующего класса сужались, различия между местным и центральным аппаратом управления ликвидировались, а определяющая роль в бывшей автономии стала принадлежать законодательству Швеции, т. е. Прибалтийский край в рамках польского и шведского господства постепенно лишался потенциала сохранения, развития и оформления собственной государственности.

При Петре I Прибалтика, остававшаяся частью Швеции, была присоединена к России. Указом 1710 г. император утвердил капитуляцию, подписанную рижским губернатором графом Штрембергом и генерал-фельдмаршалом Шереметевым [7, т. 4, № 2277], согласно которой верховная власть предоставила общие гарантии местному населению в сохранении прежде существующих порядков. Одновременно были подписаны и «договорные статьи сходного содержания, предложенные депутатами города Риги о сдаче оного и вступлении в российское подданство» [7, т. 4, № 2278]. В этот же день были оформлены согласованные аккордные пункты между шляхетством и земством княжества Лифляндского и генерал-фельдмаршалом графом Шереметевым о предоставлении жителям «прежних прав, привилегий и преимуществ, как по духовным, так и по светским делам» [7, т. 4, № 2279], подкрепившие юридически в том же духе обещанные «все пользы и благоденствия» русской власти [7, т. 4, № 2303, 2304]. Аналогичная схема присоединения была применена и в отношении Эстляндии подобными актами 1710 г. [7, т. 4, № 2297—2299] о сдаче Ревеля, договоре с депутатами города, договорных пунктах с шляхетством и земством правительственными действиями. Аккордные пункты относились к традиционному для того времени договору подданных и монарха. Посредством такого договора присоединенные земли как часть единого целого получили особый статус в осуществлении управления на основе имеющегося права.

Жалованными грамотами 1710 г. [7, т. 4, № 2301, 2302] царь даровал лифляндскому рыцарству и земству, городу Риге привилегии касательно их шляхетных прав, статуты, «вольностей», достоинств и законных их местностей — как во владении у них находящихся, так и тех, которые у них были незаконно отняты. Заметим, что права и преимущества Лифляндии в тексте носят общий характер, впрочем, как и в Привилегии Сигизмунда Августа 1561 г., которой определялось положение территорий в составе Польши, где ясность также отсутствует вследствие существующего в то время юридического быта. Кроме того, в 1711 г. уже после перехода под власть России рыцарство подняло вопрос о предоставлении помещикам права суда по уголовным и гражданским делам, но уполномоченный царя барон

Левенвольде отсоветовал им настаивать на этом, хотя низшие и высшие судебные органы все же за ними сохранились [3, с. 189]. Жалованные грамоты российской верховной власти определили общее санкционирование действия партикулярных источников права, вопрос же их систематизации оставался открытым до 1840-х гг. При этом, как отмечает Б. Э. Нольде, систематизация «права публичного... несколько упрощалась», поскольку при сопоставлении его с публичным правом империи ясно вырисовывалась картина того, что должно остаться в силе [5, с. 107].

Интерпретация актов для Лифляндии и Эстляндии позволяет считать, что устанавливался правовой статус-кво территорий, означающий сохранение административного управления по прежнему законодательству за местными органами. Провинциальные штаты чинов, земская полиция и судопроизводство, управление, духовные и мирские компании, доходы, немецкий язык остаются «в нерушимой безопасности» — таков общий настрой царской власти. Дальнейшая законодательная деятельность в крае устанавливалась в равной степени двумя субъектами права: действующими на основе обычаев съездами представителей духовенства, дворянства и городов — ландтагами и российским монархом. Именно последний определял пределы автономности присоединенных территорий, руководствуясь правом империи, — привилегии сохранялись «елико оные нынешнему правительству и времени приличествуют», как гласят аккордные пункты. В актах же закреплено, что представительство верховной власти в Лифляндии и Эстляндии будет осуществляться генерал-губернаторами и начальниками гарнизонов. Устанавливалось, что провинции обязаны нести налоговую повинность перед имперской казной на уровне существующих при шведском правлении, иные налоги возможны лишь в период ведения военных действий, местные сборы поступают в бюджет территории.

Сложно решить вопрос относительно содержания и действия «вольностей», поскольку литовская часть этих территорий имела существенное своеобразие — черты ее государственного строя не являлись заимствованием извне, а представляли собой естественное последствие предшествующего литовско-русского государства и не были четко формализованы. Потому известный исследователь настаивал на необходимости «отвергнуть мысль о заимствованиях социально-политического строя из Польши» [2, с. 87]. В то же время стоит учесть мнение другого исследователя, уточняющего, что «Люблинская уния 1569 г. была последним актом, бесповоротно решившим полную победу в Литве польских государственно-административных учреждений» [4, с. 36]. Но попеременное владычество польских и шведских королей не привело к систематизации всех действующих здесь актов, и следовательно, сами привилегии не были оформлены. Обратим внимание и на то, что прежние законы и права территорий утверждаются в своей силе с условием

«елико оные сообразны с общими государства нашего постановлениями и законами».

Достаточно самостоятельное на первых порах развитие «остзейского края» в дальнейшем подтверждается его экономической обособленностью. В частности, разрешалась торговля товарами иностранных мануфактур и фабрик с запрещением их ввоза в города Российского государства [7, т. 5, № 3271], с исключением из оборота внутренних губерний и Малороссии [7, т. 5, № 3359] — особенно подчеркивалось это правило относительно золотых, серебряных и шелковых материалов [7, т. 6, № 3639]. Таможенные пошлины в крае отличались от общепринятых в государстве — в процессе вхождения территорий они были утверждены на основе существующих при шведском управлении. Такой управленческий подход, с одной стороны, устранявший экономическую конкуренцию прибалтийских территорий и России, с другой — не ограничивавший привычные для Прибалтики торгово-денежные отношения, в начальный период был обычным, причем не только для России, но и для других государств Европы. Он позволял достигать постепенного политического сближения, однако при дальнейшем применении мог служить причиной претензий на расширение автономных прав и привилегий со стороны укрепившегося дворянства и прошведски настроенной буржуазии края.

Институционально должность губернатора в Лифляндии оформлена в 1713 г. [7, т. 5, № 2703] при образовании губернии и определении шляхетства — в ведомство рижского губернатора, а купечества в ведомство обер-инспектора [7, т. 5, № 2723]. Впрочем, названные меры не меняли административную ситуацию, поскольку губернии в этот период, по существу, были лишь военно-фискальными единицами, и потому в актах не идет подробно речь о властных полномочиях. Соответственно, практика управления и действующее право должны были приспособить эту должность к местным условиям обособленного положения прибалтийских территорий. Хотя при утверждении Регламента (устава) Главного магистрата в 1721 г. [7, т. 6, № 3768] Рига и Ревель отнесены наряду с Санкт-Петербургом, Москвой, Новгородом и другими в общий разряд русских городов с числом дворов от двух до трех тысяч, тем не менее существующая система управления в прибалтийских городах не была изменена.

Значимость местного права края, и не только для Прибалтики, Петр I осознавал ясно, о чем свидетельствует его указание 1719 г. Сенату при обсуждении нового Уложения государства: «...для поместных дел взять права эстляндские и лифляндские, ибо оные сходные и почитай одним манером владение имеют, как у нас». Личную заинтересованность царя в этом вопросе доказывает и другое замечание: «Також ежели покажутся которые в старом уложении важнее, нежели в шведском: те тако ж противу писать, и все то Нам к слушанию изготовать» [7, т. 5,

№ 3463]. Можно предположить, что сохранение привычных для прибалтов административных и правовых порядков необходимо было верховной власти для осознания решенности внутренних вопросов и возможного продолжения территориального расширения империи — по крайней мере, такая мысль имеет под собой серьезные конкретно-исторические и абстрактно-гипотетические основания. В монографии Е. В. Анисимова «Время петровских реформ» приводятся свидетельства современников той эпохи, которые дают почву для рассуждений о дальнейших планах царя-императора по продвижению российской государственности в Закавказский регион Азии и даже в Индию [1, с. 428—429].

Отошедший к России по Ништадтскому миру остров Эзель получил свой правовой статус в 1721 г., и хотя здесь не было ни аккордных пунктов, ни жалованной грамоты, все же к нему были применены те же принципы управления, что и ко всей русской Прибалтике, т. е. были сохранены древние права и вольности. Лишь указом 1731 г. Анна Иоанновна даровала грамоту Эзелю, обещая охранять их древние права [7, т. 8, № 5732], так же как была пожалована «генеральная конфирмация» городам Пернау и Дерпту [7, т. 8, № 5731].

Признаем, что постепенно в механизме российской государственности складывалась традиция жалования населению западных территорий местных прав и привилегий, которые ранее юридически не были зафиксированы. Таким образом они позитивировались путем уточнений и дополнений законодателем уже в последующем российском праве [7, т. 11, № 8650—8653, 8656]. Другими словами, в Прибалтике, подобно Малой России, происходило возобновление действия жалованных грамот при вступлении на престол нового монарха или по его собственной воле, или по инициативе территорий. Хотя, как уже отмечалось выше, в этих актах привилегии давались «на вечные времена», но практика унитарного государственного устройства, монархического правления и признание подданнического положения требовала каждый раз ждать подтверждения автономного положения края.

Сохраняя преемственность с первоначальными текстами и общим смыслом шведского права, верховная власть вносила оговорки, характеризующие объединительные намерения и осуществляемые проекты в отношении прибалтийских провинций. Например, в 1765 г. императрица Екатерина II издала Устав о рижской коммерции (опубликован на русском и шведском языках, что говорит уже само за себя), затрагивающий интересы города, но отнюдь не разрушающий его административную организацию. Тем не менее местным властям указывалось на повиновение общегосударственному законодательству: «Магистрату наистрожайше подтверждается о точнейшем наблюдении государственных узаконений, при отправлении порученной ему должности» [7, т. 17, № 12518]. При этом уже через двадцать

дней она требовала от юстиц-коллегии лифляндских, эстляндских и финляндских дел при взыскании налагаемых за бесчестье и частные проступки взимать штрафы «по шведским правам» [7, т. 17, № 12534].

Общую характеристику административного строя остзейских провинций как совокупности порядков, установившихся за время их нахождения в составе русско-литовского государства, Речи Посполитой и Швеции, в наиболее удобном виде можно представить на основе обобщившего «вольности» и правоприменительную практику Свода местных узаконений губерний Остзейских 1845 г. Инициаторы кодификации предполагали включить в него пять частей: «...в первой — заключаются особенные учреждения некоторых властей и мест губернского управления; во второй — права состояний; в третьей — законы гражданские; в четвертой — правила судопроизводства гражданского; в пятой — правила судопроизводства уголовного» [8, т. 20, № 19146]. Оговаривалось, что Свод предназначен «для пояснения и дополнения законов», которые уже существовали. Следовательно, в период присоединения границы между властью императора и компетенцией трех прибалтийских территорий еще не вполне осознавались. Лишь постепенно аккордными пунктами и регулярными жалованными грамотами, хотя и в общих формулировках, границы все же были обсуждены и установлены, а Сводом они признаются юридическими источниками.

Сводом устанавливалось, что основная власть в остзейских провинциях должна концентрироваться в состоявшихся преимущественно из дворян-рыцарей ландтагах, в ведении которых находились изменение, создание законодательных актов по управлению, в частности ландтагских уставов, уставов о выборах и инструкций для земских должностных лиц, т. е. это было собрание депутатов — пожизненных ландратов, представляющее не столько сословные и административные, сколько административно-политические интересы. По природе своей это был орган сословной монархии, потому предполагалось, что утверждение перечисленных актов осуществляет верховная власть, что далее в Своде местных узаконений губерний Остзейских при консолидации существующего нормативного регулирования законодателем и устанавливается: «Положения ландтагов, относящиеся к внутренним или хозяйственным делам дворянского общества, не требуя особого утверждения, сообщаются губернскому начальству для сведения; но положения, относящиеся к общим делам края или же по существу своему подлежащие рассмотрению правительства, до приведения их в исполнение представляются на утверждение» [9, ч. 2, ст. 122]. Выделить акты, касающиеся узких интересов дворянства, и отдельно те, что регулируют земские дела, было довольно сложно, и на практике описанный порядок не соблюдался, что не влекло отмены постановлений ландтага. Законодательная деятель-

ность императора и его делегатур в Прибалтике осуществлялась по докладу губернаторов, иногда они и сами издавали общие для территории правила. Общеимперские акты, имевшие отношение ко всем этим землям, здесь тиражировались и имели прямое действие. Стоит отметить, что в законах не встречается конфликт интересов края и центра в компетенции, а ведь четкий раздел предметов ведения отсутствовал.

Сложившаяся в регионе судебная система строилась на принципах выборности, коллегиальности, иерархичной соподчиненности, неотделимости от администрации. Судебные учреждения в Лифляндии разделялись на специально ведавшие полицией и общие, состоящие из двух инстанций: всей автономии и на местах — в провинции и уездных городах. Высший суд назывался гофгерихт и состоял из президента, вице-президента, трех ландратов, двух советников и двух ассессоров. К его рассмотрению относился пересмотр приговоров по уголовным делам и решений гражданских споров в низших судах. Кроме того, гофгерихт выступал и в качестве первой инстанции по некоторым уголовным обвинениям и гражданским искам. В первую инстанцию, ландгерихт, дворянство по уездам избирало ландрихтера и двух ассессоров. Полиция как особое судебное учреждение именовалась ордунггерихт, включала ордунгсрихтера и двух адъюнктов, избранных дворянством в уезде, и отвечала за охрану порядка и безопасность. По такому же принципу функционировала судебная система в Эстляндии. Суд и управление в главных городах этих земель: Риге и Ревеле — существовали отдельно, не подчиняясь высшей власти территории. Во главе администрации стоял городской магистрат, члены которого были избраны пожизненно. В полном составе магистрат выступал высшей администрацией и высшим судом. Действовали различные гильдейские органы, концентрирующие интересы отдельных групп населения и защищающие их в органах самоуправления.

Анализируя положение коронных органов власти в Прибалтике, согласимся с мнением известного русского ученого-юриста о том, что в первый период подданства остзейских территорий «губернаторы заняли в крае то место, которое балтийское публичное право им приуготовило» [6, с. 386]. По характеристике, обобщенной Б. Э. Нольде из различных источников, губернатор или генерал-губернатор, независимо от должностного наименования, принимал участие в местном законодательстве путем утверждения постановлений ландтагов, утверждал в статусе некоторых судей и выполнял надзорные функции за деятельностью местных властных учреждений в качестве представителя верховной власти, а в основном ведал военными делами. При нем состояли два советника из ландратов или вообще из местных дворян, а также русская и немецкая канцелярии для переписки с центральной и местной властью соответственно [6, с. 386—387].

Нерушимость «прав и привилегий» была подтверждена верховной властью до вступления на престол Екатерины II, но начиная с созыва Уложенной комиссии взгляды верховной власти на значительную самостоятельность Прибалтики изменяются и происходит подготовка мероприятий по административному, судебному и финансовому уравниванию всех территорий империи. Указом 1783 г. «О соединении поместий с вотчинами в губерниях Рижской и Ревельской» [7, т. 21, № 15719] по общероссийскому варианту времен Петра I сформирована единая экономическая основа землевладения, способствующая общегосударственному учету и контролю владения землями и налогообложения [7, т. 21, № 15724]. В итоге единственным при существующей форме правления источником власти — монархом были установлены новые правила налогообложения, согласно которым лишь частновладельческие земли помещиков еще на некоторое время облагались по прежним нормам, а буржуазные категории населения и государственные крестьяне стали уплачивать новые налоги.

Итак, отслеживая ретроспективу внутреннего управления в остзейских губерниях, отметим, что в составе Швеции Эстляндия и Лифляндия функционировали как две губернии, управляемые губернаторами, подчиняющимися высшему правлению в лице представителя верховной власти — генерал-губернатору. Экономические и политические права местного дворянства постепенно теряли значимость, ликвидировались различия между местным и центральным управлением, определяющая роль стала принадлежать законодательству Швеции, край был лишен потенциала развития собственной государственности.

Присоединение остзейского края Петром I было оформлено несколькими актами, при этом права и преимущества местного населения закреплялись в общих формулировках. Устанавли-

вался правовой статус-кво территорий, означавший сохранение административного управления по прежнему законодательству за местными органами власти. Объявлялось, что провинциальные штаты чинов, земская полиция и судопроизводство, управление, духовные и мирские компании, доходы, немецкий язык «оставляются как поныне в нерушимой безопасности». Аккордные пункты следует отнести к традиционному для эпохи договору подданных и монарха, вследствие чего присоединенные территории стали называться «конфирмованные». Сохранявшаяся судебная система строилась на принципах выборности, коллегиальности, иерархичной соподчиненности, неотделимости от администрации. Развитие положений государственного права относительно остзейских губерний было связано с определенными коррективами местного управления императорскими правовыми актами и его унификацией с общеимперскими правовыми установлениями.

Список литературы

1. Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л., 1989.
2. Довнар-Запольский М. В. Государственное хозяйство великого княжества литовского при Ягеллонах. СПб., 1901. С. 87.
3. Зутис Я. Я. Политика царизма в Прибалтике в первой половине XVIII в. М., 1937.
4. Леонтович Ф. И. К истории административного строя литовского государства. Варшава, 1899.
5. Нольде Б. Э. Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском. СПб., 1914. Вып. 2.
6. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 386.
7. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Т. I.
8. ПСЗРИ. Т. II.
9. Свод местных узаконений губерний Остзейских. СПб., 1845. Ч. 2. Ст. 122.

N. I. Krasnyakov

INITIAL STAGE INCORPORATION OF BALTIC TERRITORIES IN IMPERIAL RUSSIA

An issue of the article reflects a difficult and inconsistent process of accession and integration of outlying territories of Russia empire as a part a single politics-legal space. The politics-philosophical conception of a social update in relation to a state-legal sphere of activity the society that reflecting the impact of public authority on society is accepted for the world outlook basis. The politics-legal condition of Baltic territories as parts of Poland and Sweden is analyzed, a decrease of the potential of their statehood is noted. Conquest of the Baltic by Russia and subsequent annexation this territory led to the preservation of the internal administrative system. The evolution of the incorporation process relates to the adjustment of the state administration of the province with the General Imperial legislation. It is concluded that before Catherine II the interaction of the center and the region in the structural and managerial aspects of the strengthening of the Russian empire was based on the principles of autonomy.

Keywords: Russia, empire, statehood, region, multistructurality, hierarchical structure.

К. А. Голодяев
Музей города Новосибирска (Новосибирск, Россия)

ВЕРХНЕЕ ПРИОБЬЕ В КАМЧАТСКИХ ЭКСПЕДИЦИЯХ ВИТУСА БЕРИНГА

Принята к публикации 24.02.2018

В статье представлены региональные аспекты Первой и Второй Камчатских экспедиций Витуса Беринга в отношении Южной Сибири. Рассмотрены исследования в области устройства почтового Московско-Иркутского (Сибирского) тракта, картографии, первых метеонаблюдений. Подчеркнуты формы участия в «государеве деле» местного населения, в частности подготовка снаряжения, организация охраны и сопровождения Академического отряда Г. Миллера и И. Гмелина. Автором рассмотрены малоизвестные «карты Беринга», хранящиеся в различных библиотеках мира, прочерчены маршруты экспедиций В. Беринга (1725 г.) и Академического отряда (1734 г.), проходящие по территории Западной Сибири. Приведено описание местоположения деревни Кривощёковой, из которой спустя 160 лет вырастет город Новосибирск и резюмирована актуальность знаний по данным исследованиям в современное время.

Ключевые слова: Беринг, Миллер, Камчатские экспедиции, Сибирь.

«...Искать, где она [Азия] сошлась с Америкой» [9, т. VII, № 4649, с. 413] — так звучала цель Первой Камчатской экспедиции в инструкции, написанной «по данной блаженныя и вечнодостоинныя памяти Императора Петра Великого собственно ручной Капитану-Командору Берингу» [9, т. VIII, № 6291, с. 1004]. «Та земля часть Америки или все-таки есть между ними «Анианский пролив» (ныне Берингов)? Предыдущая «секретная» экспедиция Ивана Евреинова и Фёдора Лужина 1719—1721 гг. не дала ответа на данный вопрос.

Для исполнения инструкции Берингу указывалось построить на Камчатке суда. Что-то для этого можно было найти на месте, что-то необходимо было везти с собой из Петербурга. В первую очередь это были навигационные инструменты, различное оборудование, но также якоря, блоки, шкивы, паруса, канаты, «4 фалконета с надлежащею амунициею», сильно физически отягощавшие обозы. Только из Петербурга сразу вышло 33 груженные подводы [10, с. 539]. Поэтому путь экспедиции к месту начала водного участка был долог. От Петербурга до Охотска участники добирались целых два года, с января 1725 по январь 1727 г. — где-то на лошадях, где-то реками на судах, где-то волоком. В общей сложности 9 тыс. км.

Первый отряд под командой Алексея Ильича Чирикова и гардемарина Петра Авраамовича Чаплина вышел из Петербурга 24 января 1725 г. (за две недели до смерти Петра I). В Вологде

к ним присоединился руководитель экспедиции капитан-командор Витус Беринг. Общая численность путешественников составляла около 100 человек (включая вспомогательный состав). По малоизвестной Сибири обоз старался продвигаться водным путем. «На 4-х барках, а она по-сибирски называются дощеники» [3, с. 87—88], да на 7 лодках, парусом и на гребле — по Оби, через Сургут и Нарым, а далее по мелководной, порожистой реке Кеть до Маковского острога, далее еще 123 километра волоком до Енисейска и далее на Иркутск. На дорогу ушло все лето (рис. 1).

Путь этот использовался купцами и военными уже давно, но оставался малонаселенным. На участке от Нарыма до Маковского стояли лишь один острог (Кетский), один монастырь (Лосиноборский) и еще семь русских деревушек. В путевом журнале лейтенанта А. И. Чирикова отмечено, что в 1725 г. на протяжении от Сургута до Маковского экспедицией Беринга были встречены всего лишь два судна торговых с хлебом из Кузнецка да три лодки со служивыми, шедшими в Тобольск «по соль» [3, с. 74].

В пути обоз постоянно пополнялся провиантом и снаряжением, которые готовили для экспедиции на местах. Во второй половине 20-х и начале 30-х гг. XVIII в. в деревнях, городах, острогах Сибири (главным образом Восточной) снаряжалась «поклажа для экспедиции Господина Командора Беринга». Как утверждает новосибирский краевед Кузьма Петрович Зайцев, по установлению чаусского управителя жители села Кривощёково (на месте которого ныне расположен крупнейший город Новосибирск) тоже участвовали в этом «государеве деле». В Криво-

щёково не только готовили продукты питания (в основном муку) и теплую одежду, но и изготавливали для Камчатской экспедиции «железные

поковки (гвозди, скобы, цепи, крюки), плотницкие инструменты, бечеву и веревину, смолу, деготь, и другие “зелья”» [4, с. 69].



Рис. 1. Маршруты экспедиций В. Беринга (1725 г.) и Академического отряда (1734 г.), проходящие по территории Западной Сибири [5]

Тем же занимались сибирские населенные пункты и во время подготовки еще более масштабной, Второй Камчатской экспедиции. В частности, во время раскопок на территории Чаусского острога (Новосибирская область) был обнару-

жен железный топор (рис. 2), схожий, как выяснилось, с найденным на Командорских островах на месте зимовки В. Беринга в 1741—1742 гг. [2, с. 27, 28].

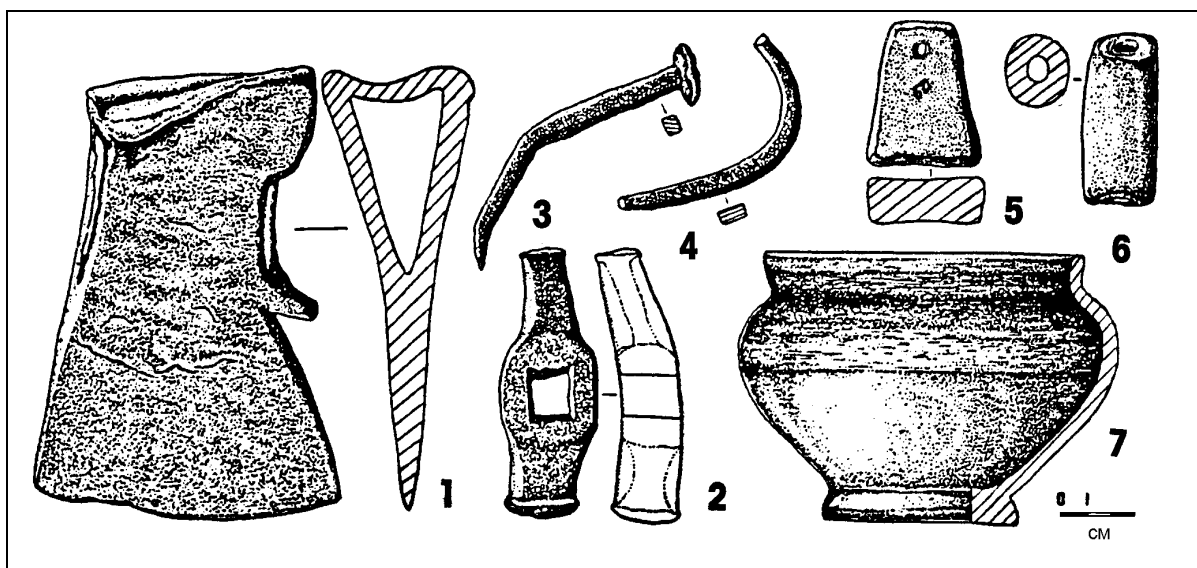


Рис. 2. Археологические находки из Чаусского острога (по А. П. Бородавскому): 1 — железный топор; 2 — железный кузнечный молоток; 3 — кованый железный гвоздь; 4 — кованая железная скоба; 5 — керамический ткацкий груз; 6 — керамическое грузило для сети; 7 — глиняный горшок

Надо сказать, что в целом снабжение многочисленной Камчатской экспедиции было организовано неразумно и даже преступно. «С отчаянием восклицает В. Беринг: “И ежели повсегодно отправления провианта не будет, то всемерно, в таких пустых и бесхлебных местах, востребуется великая нужда и страх того, чтобы такого многолюдства не поморить от голоду, и не принуждены бы были, не окончив подлежащих экспедиционных дел, втуне оставить и всех служителей распустить”» [8]. Адмиралтейств-коллегии пришлось усилить снабжение исследователей. Но вина в этом безобразном положении лежит, конечно, не на сибирских крестьянах.

Второй Камчатской экспедиции Беринга была поручена организация почтовой перевозки между Москвой и Восточной Сибирью. В широкой дополнительной «Инструкции Капитан-Командору Берингу в дополнение прежде данной» от 16 марта 1733 г. для исполнения наказывалось: «...дорогою велеть росписать и назначить станы, от которого до которого места возить летом и зимой (почту. — К. Г.)» [9, т. IX, № 6351, с. 63]. Здесь же геодезистам вменялось быть при профессорах и по мере продвижения на восток налаживать тракт и почтовые станции. Лейтенант Сергей Плаутин и геодезист Дмитрий Баскаков, уже имевшие опыт составления топографической карт в Сибири еще в Первую экспедицию, помогали отмерять и закладывать верстовые столбы.

«Учреждение ординарной почты до Тобольска» было начато еще в конце XVII в. думным дьяком Андреем Виниусом. В Западной Сибири сухопутное сообщение тоже было уже относительно налажено местными служивыми казаками, которые устроили несколько почтовых ямов, организовали зимовья. Почтовую и ямскую службу на «государевой дороге» несли они сами, а также близживущие крестьяне, которым за то было вспоможение путем освобождения от несения повинностей и подушных платежей. В 1729—1730 гг. возвращавшийся из Первой экспедиции Витус Беринг уже смог убедиться в ее работе. Это было начало знаменитого пересыльного и кандалного Московско-Иркутского (Сибирского) тракта. К 1735 г. Второй экспедицией была спрямлена дорога до Тюмени, а вскоре она прошла через Тару, Каинск, Колывань, Томск, Красноярск. К 1741 г. непрерывная грунтовая дорога была доведена уже до Иркутска. На ней сразу же устраивались почтовые станции с пунктами отдыха и сменой лошадей.

Ко Второй Камчатской экспедиции следует отнести и следующие задачи: «учинить общее определение изысканиям металлов и минералов», «свободно в Сибири отправлять обсервации Астрономические», «наблюдение перемен времени» [9, т. VIII, № 6291, с. 1004], а также приписать первые попытки метеорологических замеров в Сибири. В частности, 5 января 1735 г. Иоганн Гмелин зафиксировал в Енисейске «великие морозы» — самую низкую температуру, известную на тот момент науке — 120 градусов ниже нуля

по Фаренгейту (– 49° по Цельсию) [6]. Но систематические метеонаблюдения начались только почти через 100 лет в Томске.

Одной из задач Второй экспедиции было исследование Сибири в географическом и естественном отношениях. Занимался ее исполнением Академический отряд (Академическая экспедиция), в которую были назначены члены Российской Академии наук Людовик-Делиль-де-ла-Кроер, Иоганн Гмелин и Герхард Миллер с приставленным шести студентам. Отряд составил довольно немалый, ведь каждому академику полагались рисовальщик, чучельщик, не говоря уже о поварах, столярах, портных, охотниках и солдатах.

В 1734 г. ими был обследован юг Западной Сибири. Стартовав 19 мая 1734 г. из Тобольска вверх по Иртышу, исследователи прошли Омск, Усть-Каменогорск, потом Алтай, Кузнецк, Томск и далее на восток (см. рис. 1). Летнее путешествие по Южной Сибири (в отличие от последующей холодной зимы, когда «в декабре великие морозы. Оттепели не бывает» [3, с. 11]) молодые еще академики провели «с крайней приятностью» от окружающей их местности, о чем отметили в своих дневниках. Делиль был астрономом, Гмелин проводил метеорологические наблюдения, Миллер занимался описаниями местности, сбором архивных документов, археологией. Кроме того, участники экспедиции по возможности исследовали геологию региона, изучали флору и фауну.

Нельзя оставить в стороне и «сочинение земляных и морских чертежей». Уже в июне 1727 г. в Петербург отсылается карта пути, пройденного от Тобольска до Охотска, которую составил П. А. Чаплин. По возвращении из Первой Камчатской экспедиции Витус Беринг передал Анне Иоанновне «Карту от Тобольска до мыса Чукотский». Также огромное визуальное наследие осталось среди рукописей Академического отряда: карты рек Иртыш, Оби, Томи, схемы сибирских острогов и городов, рисунки памятников археологии. В различных хранилищах мира (российский архив, британский музей, национальные библиотеки Франции, Швеции) находятся несколько вариантов малоизвестных «карт Беринга» (рис. 3).

Знаменитые «портфели» Миллера содержат массу материалов по географии, этнографии, истории региона, которые представляют безусловный интерес в исследовании наследия древней Сибири. В 1734—1739 гг. им были описаны Кузнецкий, Томский, Красноярский и другие уезды. В частности, в «описании Томского уезда Тобольской провинции, в нынешнем его положении, в октябре 1734 года» мы находим одно из первых архивных свидетельств о местонахождении деревни Кривощёковой, из которой спустя 160 лет вырастет город Новосибирск. «Восьмой дистрикт, относящийся к Чеускому острогу, включает в себя до 50 деревень по обе стороны Оби... Имеющиеся здесь деревни с церквями: Кривощёкова Большая или Никольское село, на западном берегу Оби, в 3 верстах ниже устья Ини...» [11, ф. 199, портф. 526, ч. 2, д. 6, л. 18].

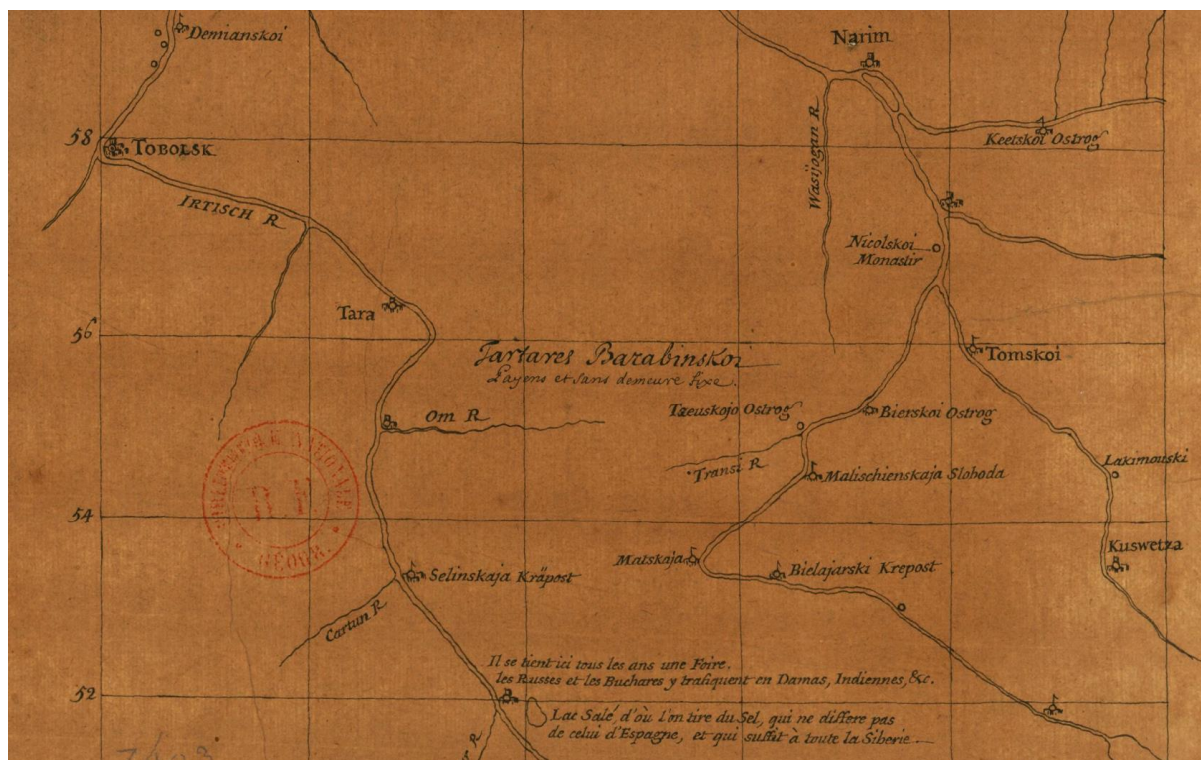


Рис. 3. Фрагмент карты экспедиции капитана Беринга из Национальной библиотеки Франции [14]

Эта работа хорошо исследована главным научным сотрудником Сибирского отделения Российской академии наук А. Х. Элртом. Для своих «описаний» Миллер как использовал административные источники, так и активно практиковал расспросы людей «знающих», местных жителей, передвигающихся по округе: приказчиков, сборщиков ясака, служилых, приезжих крестьян и др., которым «повелено было на все, чего у них спрашивать будут, обстоятельные и достоверные ответы давать» [13, с. 59—101].

И, конечно же, сибиряки оказывали большое содействие путешественникам в плане сопровождения. Местным властям также предписывалось оказывать всяческую помощь работе экспедиции и «для лучшего показания, сколько мочно, сыскать в Сибири бывалых» [9, т. VIII, № 6291, с. 1005]. В донесении об экспедиции Беринг пишет «от Таболска дано мне по требованию моему иеромонах, камисар, да ундер-офицеров и солдат 34 человека... <...> При Енисейску взял по указу из Таболска 30 человек плотников и кузнецов» [3, с. 87—88]. На Алтае местные служивые часть пути охраняли профессор Академического отряда, боявшихся «нападения казахских орд», а, готовясь к отплытию от Кузнецка вниз по Томи, Миллер потребовал у воеводы проводника, «который бы все слободы, села и деревни, реки, речки и озера и протчия по реке Томи имеющиеся места и урочища по именам знал» [13, с. 62—64]. Тому на всякий случай была выдана подорожная, позволяющая дополнительно «брать из жителей знающих те места по одному человеку». В промемории «Академии Наук Профессоров в Красноярскую Канцелярию» 1739 г. видна серьезность подхода выбора «служивых людей в стреля-

нии весьма искусных» [12, ф. 21, оп. 005, д. 67, л. 427, об. 428].

Существующее среди искитимских краеведов мнение о том, что в 1739 г. их земляку, представителю известной в деревне Морозова Бердского острога фамилии, удалось поработать в составе экспедиции на «краю земли» [7], подтверждения пока не получило. Андрей Чюркин действительно служил переводчиком в Верхнекамчатском остроге и был нанят в отряд ботаника и этнографа Степана Петровича Крашенинникова [1, с. 85], но его причастность к Сибири и Приобью ничем не обозначена.

Сегодня, когда в нашей стране разворачивается проект «Маршрутами Великой Северной экспедиции», данная работа представляет актуальность не только на региональном уровне. Запуская серию историко-культурных информационных поездок по стране от Петербурга до Камчатки, участники проекта ставят своей целью не только создать самый протяженный туристский маршрут в России, но и подчеркнуть ширь нашей страны, причастность каждого региона к славе российских первопроходцев.

Список литературы

1. Алексеев А. И. Сыны отважные России. Магадан : Магадан. кн. изд-во, 1970. С. 85.
2. Бородовский А. П., Бородовская Е. Л. Русские остроги XVIII века на территории Новосибирской области. Новосибирск : НПЦ по сохранению ИКН НСО, 2003. С. 27, 28.
3. Вахтин В. В. Русские труженики моря. Первая морская экспедиция Беринга для решения вопроса, соединяется ли Азия с Америкой. СПб. : Тип. Морского Мин-ва, 1890. 124 с.

4. *Зайцев К. П.* Предтеча Ново-Николаевска // Бородавская Е. Л., Бородавский А. П. В летнем лагере. Вып. 3. Новосибирск : Эксар, 1993. С. 69.

5. *Карта* от Тобольска до мыса Чукотский [Электронный ресурс] // Мировая цифровая б-ка. URL: <http://www.wdl.org/ru/item/2572.html> (дата обращения: 20.02.2018).

6. *Куприянов А. Н.* Арабески ботаники. Кемерово : ИГ «Мастерская Аз», 2003. С. 22, 23.

7. *Оборкин А. И.* 310 лет возникновения первых русских поселений на территории Искитимского района [Электронный ресурс] // Календарь знаменательных и памятных дат Искитимского района на 2017 г. URL: <http://bsiskitim.ru/k2017/53.html> (дата обращения: 19.02.2018).

8. *Островский Б. Г.* Великая северная экспедиция 1733—1743. [Электронный ресурс] // Полярная почта. URL: [http://www.polarpost.ru/Library/Ostrovskiy-](http://www.polarpost.ru/Library/Ostrovskiy-Velikaya_Severnaya/text-Ostrovskiy.html)

[Velikaya_Severnaya/text-Ostrovskiy.html](http://www.polarpost.ru/Library/Ostrovskiy-Velikaya_Severnaya/text-Ostrovskiy.html) (дата обращения: 18.02.2018). Загл. с экрана.

9. *Полное собрание законов Российской империи.* Первое собрание (1649—1825). СПб. : Тип. II отд. Собств. ЕИВ канцелярии, 1830.

10. *Полонский А. С.* Первая Камчатская экспедиция Беринга 1725—1729 гг. // Записки Гидрографического департамента Морского министерства, ч. VIII. СПб. : [б. и.], 1850. 535—556 с.

11. *Российский* государственный архив древних актов. Ф. 199. Портф. 526. Ч. 2. Д. 6. Л. 18.

12. *Санкт-Петербургский* филиал архива РАН (СПбФ АРАН). Ф. 21. Оп. 005. Д. 67. Л. 427. Об. 428.

13. *Элерт А. Х.* Историко-географическое описание Томского уезда Г. Ф. Миллера (1734 г.) // Источники по истории Сибири досоветского периода : сб. науч. тр. / под ред. Н. Н. Покровского. Новосибирск : Наука, Сиб. отд., 1988. С. 59—101, С. 62—64.

К. А. Golodyaev

UPPER PRIOB'Е IN KAMCHATKA EXPEDITIONS OF VITUS BERING

The paper presents the regional aspects of First and Second Kamchatka's expeditions of Vitus Bering with regard to Southern Siberia. Researches in the field of establishment of postal of Moscow-Irkutsk (Siberian) path, cartography, the first meteorological observations are considered. The forms of participation of the local population in "State affair" in particular the preparation of equipment, the arrangement for guard and escort of the academic squad G. Miller and I. Gmelin are emphasized. By the author, the little-known "Bering's maps" which are stored in various libraries throughout the world are considered, the expedition routes of V. Bering (1725) and of the academic squad (1734) passing on the territory of Western Siberia are scribed. Description of location of Krivoshchyokova village from which after 160 years Novosibirsk city has grown is presented and relevant knowledge on this study in modern time is summarized.

Keywords: Bering, Miller, Kamchatka expeditions, Siberia

**РАЗДЕЛ 2
ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО**

**SECTION 2
STATE AND CIVIL SOCIETY**

Т. Н. Куринна

Киевский центр повышения квалификации работников сферы управления
Министерства социальной политики Украины (Киев, Украина)

РАЗВИТИЕ ИСТОРИЧЕСКОГО КРАЕВЕДЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Принята к публикации 20.01.2018

В статье раскрывается значение украинского исторического краеведения, которое на сегодняшний день находится в плоскости государственной идеологии и политики памяти, играет важную роль в просвещении и патриотическом воспитании. Определены перспективы инновационной, благотворительной и инвестиционной деятельности по развитию исторического краеведения Украины. Отмечается, что регулирование благотворительности и меценатства благоприятно сказывается на развитии экономики и микроистории городов и сел Украины. Рассмотрен опыт государственного регулирования благотворительности и меценатства в области украинского исторического краеведения посредством правовых, управленческих механизмов — через проекты, программы, акции, презентации.

Ключевые слова: историческое краеведение, государственное регулирование благотворительности и меценатства, административно-территориальная реформа.

Сегодня в современной Украине сфера деятельности краеведения находится и в плоскости государственной идеологии, и в плоскости памяти, исторической преемственности поколений. В рамках достижения цели административно-территориальной реформы, понимаемой как реформы, направленной «на обеспечение гармоничного, всестороннего развития общества, повышение качества жизни граждан в каждом населенном пункте» [14, с. 26], краеведение становится инструментом формирования патриотического сознания и активной гражданской позиции на местах, через возрождение интереса к истории родного края. Поэтому существует необходимость предметного определения «зон взаимодействия» Национального союза краеведов Украины (НСКУ) с государственными органами в сфере охраны достопримечательностей, содержательного наполнения коллективной исторической памяти, креативных просветительских и воспитательных акций [15], в том числе благотворительных просветительских и воспитательных благотворительных акций, презентаций книг, встреч с интересными людьми, патриотических мероприятий и др.

Публик рилейшнз, как перспективное направление управления краеведением, делает последнее крайне важным для просвещения, воспитания патриотов, а также для ментальных [7], правовых [9] и других исторически-управленческих [8] вопросов, связанных с краеведением материковой Украины.

Учитывая высокую общественную значимость исторического краеведения, необходимо на

государственном уровне придать краеведению официальный статус. Так, Национальный союз краеведов Украины планирует добиться внесения в Государственный классификатор профессии «краевед», внедрить почетное звание «Заслуженный краевед Украины» [15]. На сегодняшний день Национальный союз краеведов Украины установил празднование 28 мая Дня краеведа. Для становления специальности «краеведение» нужно открытие кафедр и отделений в образовательных учреждениях.

Издательская деятельность также занимает важное место в решении просветительских задач краеведения. Так, на краеведческой конференции «Украинское краеведение в социокультурном пространстве: исторические ретроспективы и вызовы современности», приуроченной 160-летию со дня рождения Ивана Франка и 150-летию со дня рождения Михаила Грушевского, председатель Национального союза краеведов Украины указал на необходимость создания словарей по краеведению. Также было отмечено, что «приоритетной задачей остается подготовка энциклопедического издания “История городов и сел Украины”, которое продолжит развивать фундаментальное направление в украинской историографии» [6].

Участниками заключительного пленарного заседания был принят ряд рекомендаций, направленных на дальнейшее развитие украинского краеведения. Из них следует, что необходимо активизировать научные наработки, систематизацию и осмысление малоизвестных страниц истории украинского краеведения, особенно в период XIX—XX вв., с учетом новейших исследователь-

ских подходов и концепций. Также в рекомендациях учтено, что способствовать развитию краеведения будет новейшая концепция государственного регулирования благотворительности и меценатства как составная часть инвестиционной деятельности Украины.

Согласно ст. 52 Конституции Украины благотворительность — функция государства, а в ст. 54 Основного закона Украинского государства записано: «Государство сопутствует развитию науки, становлению научных связей с мировым товариществом» [4, с. 17]. В этой связи очень странным выглядит практически полное отсутствие внимания современной украинской политической элиты к историческому краеведению как науке. По всей видимости, это связано с отсутствием понимания сути этого вопроса, силы и правды его идей. Краеведы, как правило, представляются людьми-патриотами старшего поколения. Но сегодня часто среди краеведов можно встретить энергичных молодых людей с новыми идеями.

По справедливому замечанию доктора исторических наук, профессора Александра Реента, «краеведение — это наука, которая объединяет людей осмысленным делом». Более того, «краеведение не только наука, но и общественное движение» [15].

Существует ли связь с аналогичными организациями других стран мира? Возможна ли организация совместных мероприятий? Много лет продолжается сотрудничество Национального союза краеведов Украины с Союзом краеведов России. Тесные контакты поддерживаются и с коллегами из Польши и Чехии. Проявляется заинтересованность в сотрудничестве и со стороны краеведов Беларуси.

Современный этап развития Украины нуждается в коренной модернизации всех сфер общества. Так, украинский ученый В. Гусев предлагает инновационную модель развития Украины, которая предполагает, что доминантой станут инновации [2, с. 278]. По мнению А. Никифорова, «...государство, которое творит социально-экономическую среду, формирует механизм государственного управления инновационной деятельности и реализует соответствующие мероприятия» [12, с. 278].

Система правовых норм, регулирующих инновационную деятельность, носит комплексный характер и затрагивает много аспектов, включая нормы законодательства об интеллектуальной собственности, о науке, в том числе о науке «историческое краеведение», образовании научно-исследовательского Института краеведения, который будет осуществлять методологическое обеспечение краеведческих студий, систематизацию и теоретическое осмысление эмпирических знаний, реализацию всеукраинских научно-издательских проектов, экспедиций, форумов и т. п.

В рамках государственной поддержки краеведческого движения можно также отметить постановление Кабинета министров Украины от 10 июня 2002 г. № 789, которым была утверждена

Программа развития краеведения на период до 2010 года. А согласно ст. 1 Указа Президента Украины от 23 января 2001 г. № 35 «О мерах по поддержке краеведческого движения в Украине» были утверждены региональные программы развития краеведения.

Очевидно, что, реализуя инновационную модель развития Украины, следует учитывать специфику различных секторов экономики. Так, наука всегда и везде, в отличие от промышленного, например, сектора, носит дотационный характер. Поэтому мы видим развитие науки в целом и исторического краеведения в частности в плоскости инвестиционной деятельности с опорой на государственное регулирование благотворительности и меценатства, обеспечивающих развитие образования, науки, просветительства в Украине.

С развитием экономики благотворительные, инновационные ресурсы охватят кадровый состав, материально-техническую базу, финансы, интеллектуальную собственность, формы организации и управления инновационной деятельности, научные школы (в том числе научные школы по историческому краеведению) и их место и роль в отечественной и мировой науке, научно-технический потенциал [1].

При этом надо учитывать, что система правовых норм, регулирующих инновационную деятельность и касающихся перспективных вопросов управления общественным развитием Украины, должна включать в себя также правовые нормы, регулирующие благотворительность и меценатство.

Потенциал развития благотворительности и меценатства видится в различных формах. Так, это может быть создание фондов (например, Красного креста), братств, лиги меценатов, товариществ, форума благотворителей Украины и других юридических лиц, в том числе осуществляющих гуманитарную и благотворительную помощь Украине в различных сферах социальной жизни.

В качестве примера эффективного меценатства можно привести Фондацию Ивана Багряного — некоммерческую благотворительную корпорацию украинской диаспоры США, созданную с целью внедрения идей Ивана Павловича Багряного посредством публикаций и распространения его произведений, издания книг, близких его идеям. Например, Фондация издала «Историю Украины» Д. Дорошенка. Фондация Ивана Багряного входит в украинскую Лигу меценатов [3, с. 11]. Она финансово поддерживает студентов и преподавателей Национального аграрного университета. Гражданские организации могут осуществлять свою деятельность в разных формах (гражданские благотворительные организации, общественное благотворительное движение, общественно-государственный благотворительный фонд, церкви, рабочие группы).

Кроме того, государство, реализуя свою функцию по оказанию содействия развитию науки (ст. 54 Конституции Украины), может при-

влекать в целях благотворительности средства частных некоммерческих организаций. И позитивный опыт такого регулирования есть. Как свидетельствуют данные Держкомстата, в начале XXI в. средства частных некоммерческих организаций, поступающие на финансирование и разработку исследований, имели рост к увеличению:

2001 г.	10,0 млн грн.
2002 г.	9,6 млн грн.
2003 г.	9,9 млн грн.
2004 г.	18,8 млн грн.
2005 г.	18,4 млн грн.

Регуляторами выступали правовая защита бизнеса и налоговое стимулирование, что позволило заинтересовать бизнес, благотворительные фонды, организации, компании. Нужно и дальше развивать законодательство в области благотворительности и меценатства, разрабатывать законы, стимулирующие некоммерческие организации вкладывать средства в образование и науку.

Для этого можно использовать опыт Европейского Союза, где существуют законы, регулирующие деятельность товариществ, компаний, фондов [13].

Настало время для развития украинской науки. Государство формирует механизмы государственного регулирования благотворительности и меценатства и реализует соответствующие мероприятия, движения.

Фундации имеют программы, проекты. Фундация, благотворительный фонд, программы, проекты, гранты — все это механизмы государственного регулирования благотворительности и меценатства. Фундации выступают основными институтами на Западе и в украинской диаспоре, например в США. Стимулировать развитие украинского исторического краеведения следует не только грантами, но и привлекая средства благотворителей диаспоры в рамках различных проектов, программ и других механизмов госрегулирования.

Государственной политике нужна стратегия, направленная на государственное регулирование благотворительности и ее контроль. Нужно больше государственных и благотворительных программ семейных фондов, смешанных государственных программ и программ со стороны бизнеса. При разработке программы обязательным является введение критериев оценки эффективности выполнения программы для возможности контроля и мониторинга программы как со стороны органов управления, так и со стороны потребителей. Основы разработки, утверждения и выполнения государственных целевых программ определены законами Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» (2001) и «О государственных целевых программах» (2004). Временный характер программ требует гибких форм управления их реализацией. Целесообразно создавать специализированные органы оперативного руководства про-

граммами, наделять их широкими правами, включая право распоряжения материальными и финансовыми ресурсами и привлечением компетентных организаций на основе аутсорсинга [5, с. 588].

Также программы развития краеведения, основанные на механизмах государственного регулирования благотворительности и меценатства, есть в самих Черкассах, а также в Драбовском и Каменском районах Черкасской области. Созданием новых программ развития краеведения районных масштабов надо стимулировать интеллектуальный капитал образовательных, научных, воспитательных учреждений государства.

Таким образом, на развитие краеведения позитивно повлияло «включение» государства в круг благотворителей науки. Например, это подтверждают ряд приказов о включении в Государственный реестр научных учреждений, которым оказывается поддержка государства, в том числе приказ Министерства образования и науки Украины от 28 марта 2017 г. № 487. Важно, что ученики школ, гимназий Украины будут изучать историческое краеведение. Ученики Малой академии наук Украины будут проводить исследования по разработке единого научно-методического комплекса по историческому краеведению.

Формирование национального самосознания посредством изучения своих исторических, культурных корней — ключевая задача общественного управления, которое интегрирует управление всеми сферами общественной деятельности (политическая, экономическая, социальная, гуманитарная, экологическая), существенно влияя на государственное управление (центральное, региональное, местное), местное самоуправление, управление общественными организациями, профсоюзами [16, с. 191]. На решение этой задачи и направлена деятельность Национального союза краеведов Украины [11], Малой академии наук Украины и других институтов исторического краеведения.

На сегодняшний день в Украине существует сотрудничество государственных институтов, церкви, благотворительных фондов, общественных организаций, известных личностей, бизнеса и корпораций в сфере благотворительности и меценатства, а также расширения духовных ценностей. Однако надо стимулировать государственное регулирование благотворительности и меценатства за счет перераспределения добровольных пожертвований правовыми, управленческими механизмами.

Привлекать и стимулировать исследователей и учеников, студентов Малой академии наук Украины следует не только грантами, но и средствами благотворителей диаспоры на развитие украинского исторического краеведения через проекты, программы, акции, посредством презентации, встречи с интересными людьми и других механизмов госрегулирования благотворительности.

Список літератури

1. *Войтов І. В.* Об инновационном развитии Республики Беларусь // Проблемы управления. Минск. 2007. № 1(35). С. 59—64.
2. *Гусев В. О.* Інноваційна модель розвитку // Енцикл. словник з державного управління: короткий наук. термінологічний словник / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 278.
3. *Звіт* Фондації Івана Багряного за 2010 рік // Свобода. 2011. № 5.4 лютого. С. 11.
4. *Конституція* України. Закон України. «Про внесення змін до Конституції України». За станом на 10 березня 2005 р. / Верховна Рада України. Офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во, 2005. 68 с.
5. *Крупник А. С.* Програма // Енцикл. словник з державного управління: короткий наук. термінологічний словник / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 588.
6. *Курінна Т.* До питання термінології краєзнавства // Києвознавчі читання: історія та етнокультура. До 100-річчя Української революції 1917—1921 рр : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 березня 2017 р.) / голова ред. кол. : О. П. Реснт. Київ : Фоліант, 2017. С. 300—304.
7. *Курінна Т. М.* Історичні аспекти розвитку благодійності та меценатства як механізмів державного управління // Актуал. проблеми державного управління в Україні ; щоріч. наук.-практ. конф., 20 січ. 2006 р. : тези доп. У 2 ч. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. Ч. 2. С. 92—95.
8. *Курінна Т. М.* Меценатство на Україні: історико-управлінський аспект // Актуал. проблеми державного управління. Вип. 1 (1). Днепропетровск : ДРІДУ НАДУ. 2008. Вип. 3 (33). С. 56—62.
9. *Курінна Т. М.* Правові механізми державного регулювання розвитку меценатства Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. Київ : НАДУ, 2007. № 1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej5/txts/07ktmrbrbm.htm>
10. *Курінна Т. М.* Фондація // Енцикл. словник з державного управління: короткий наук. термінологічний словник / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 743.
11. *Лисенко О.* До 65-річчя з дня народження голови Національної спілки // Краєзнавство. Наук. журн. 2012. № 2. С. 5—13.
12. *Никифоров А. Є.* Інноваційна діяльність // Енцикл. словник з державного управління : короткий наук. термінологічний словник / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 278.
13. *Право товариств (company law): порівняльно-правовий аналіз асоціацій Європейського Союзу та законодавства України / [О. Хобенко, Пендак Сарбех, А. Друзенко ; під. ред. О. Кібенка].* Київ : Юстиніана, 2005. 450 с.
14. *Прокопенко Л. Л., Кравченко С. О., Яковлева Ю. О.* Адміністративно-територіальна реформа // Енцикл. словник з державного управління: короткий наук. термінологічний словник / уклад.: Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 26.
15. *Реснт А.* Эта наука объединяет людей осмысленным делом [Электронный ресурс]. URL: <http://day.kyiv.ua/ru/article/kultura/kraevedenie-i-politika-ramyati>
16. *Управління* суспільним розвитком : словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, Т. М. Курінна та ін. ; за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка]. Київ : НАДУ, 2006. 247 с.

T. N. Kyrinna

DEVELOPMENT OF HISTORICAL LOCAL LORE IN MODERN UKRAINE

The article reveals the role of Ukrainian historical local lore study which to date is in the field of state ideology and memory politics and it plays an important role in education and patriotic education. Perspectives of innovative, charitable and investment activities for the development of Ukrainian historical local lore study are determined. It notes that regulation of charity and patronage brings advantage for the development of the economy and studying of the microhistory of cities and the villages of Ukraine. Experience of the state regulation of charity and patronage in the field of Ukrainian historical local lore study which is stimulated by legal, managerial mechanisms — through projects, programs, shares, presentations and other mechanisms of State regulation — is considered.

Keywords: historical local history, mercy, charity, state regulation of charity and sponsorship administrative and territorial reform.

А. В. Новокрещёнов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ОТ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ К ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принята к публикации 02.02.2018

В статье подробно рассматривается динамика становления советской власти, которая представляла собой единую государственную власть. Именно влияние советской власти, ее организационной структуры и механизма функционирования на формирование и развитие современной власти на местном уровне является предметной областью данного исследования. Автором проводится сравнительный анализ местных советов и местного самоуправления, что позволяет выявить между ними много общего в их последовательной трансформации от неконтролируемой демократии к жесткой централизации и огосударствлению. Анализируя объективные условия, в которых находилась Россия в тот период и в которых она находится в настоящее время, автор показывает неизбежность возрождения вертикали власти и бесперспективность копирования западноевропейских моделей местного самоуправления. Последние изменения в законодательстве о местном самоуправлении, касающиеся наделения главы муниципального образования полномочиями, изменения территориальной организации местного самоуправления есть объективная потребность жизнедеятельности территорий.

Ключевые слова: советская власть, местное самоуправление, огосударствление, территориальная основа, органы местного самоуправления, централизация.

В столетие Февральской и Октябрьской революций 1917 г., или, как теперь уже их вместе нередко называют, Великой русской революции, самое время поговорить о сущности советской власти и ее влиянии на современное государственное устройство России. Масштаб предлагаемой темы чрезвычайно большой и многоплановый, охватить его в одной статье невозможно. Мы коснемся лишь одного аспекта — влияния местных советов на местное самоуправление.

На взаимосвязь исторических эпох, влияние прошлого на настоящее обращали внимание многие историки и философы. В частности, С. М. Соловьев писал: «...новая эпоха может иметь непосредственное отношение только к эпохе ближайшей, новое начало получает непосредственное свое питание от начала только что перед ним выработавшегося» [4, с. 163]. Соглашаясь с мыслью С. М. Соловьева, можно утверждать, что именно советская власть представляет собой питательную среду для нынешнего местного самоуправления.

На первый взгляд между местным самоуправлением и местными советами нет ничего общего. Так, согласно ст. 89 Конституции СССР (1977 г.), Советы народных депутатов от Верховного Совета СССР до поселкового и сельского Советов составляли единую систему органов гос-

ударственной власти, т. е. и сельские, и поселковые Советы народных депутатов представляли собой государственную власть, ее нижнее звено. А согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Несмотря на это сегодня мы видим много общего между местными советами и местным самоуправлением. Прежде всего нельзя не заметить, что местное самоуправление сформировано на базе местных советов. Под базой в первую очередь понимается территориальная основа местного самоуправления. Территории муниципальных районов совместили с существующими административными районами, хотя последние в 20—30-х гг. прошлого века создавались совсем под другие цели, в частности для проведения коллективизации, и основным критерием их создания была численность коммунистов на данной территории. Поселения, особенно сельские, совместили с сельсоветами, а последние создавались на территориях, включающих в себя центральные усадьбы совхозов и их отделения. В Новосибирской области до сих пор сохранили название «сельсоветы», большинство из которых не имеют ни экономической, ни финансовой основы и даже необходимой численности населения, чтобы на-

зываются муниципальными образованиями. Если еще говорить о базе, то и социальная база осталась прежней, хотя и в усеченном виде. Остался прежним и патерналистский менталитет населения. В частности, отметим такое сходство, как строгое подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим, что было непреложным правилом советской власти. Все это вопреки законодательству имеет место и в практике нынешних властей: поселение подчиняется муниципальному району, муниципальный район — органам власти субъекта Российской Федерации, субъект Российской Федерации — федеральному центру. Причем речь идет не об исполнении законов (тут никаких возражений нет), а о подчинении в организационном плане. Еще один признак советской власти — финансирование деятельности местных советов на основе сметы расходов, формируемых по нормативам из средств государственного бюджета страны. Сейчас, конечно, юридически все выглядит иначе, но реально все или почти все муниципалитеты глубоко дотационные, основные финансовые ресурсы сосредоточены в центре. И на этом сходство еще не заканчивается.

Однако обратимся к сущности советской власти. В истории Советов можно выделить четыре этапа. Рассмотрим коротко каждый из этих этапов в контексте нашего вопроса относительно становления местного самоуправления. Первый этап был связан с революциями 1905 и 1917 гг. и представлял собой, как справедливо говорилось, революционное творчество масс. Волеизъявление народа не регламентировалось никакими нормами права, в основе лежала так называемая революционная целесообразность. Для большинства целесообразным было все, что направлено против прежней власти. Первые Советы громкогласно принимали решения, но исполнять их было некому.

Начало второго этапа советского строительства, уже как строительства государственной власти, относится к 1918 г. С этого времени начала формироваться исполнительная власть. Советы первоначально имели двойственный характер. Это были, с одной стороны, органы государственной власти, так как они приводили в жизнь все декреты и постановления центральной власти, а с другой стороны, это были подлинные органы самоуправления. Сторонники советской власти не без основания говорили, что вся государственная власть стала самоуправлением, а самоуправление стало государственной властью.

Третий этап начинается с конца 1920-х гг. Движение в сторону подлинного самоуправления, начавшееся в начале века, заканчивается. В апреле 1927 г. XV Партконференция ВКП(б) объявила курс на централизацию власти и управления. Начались чистки аппаратов местных Советов, научных кадров. Вводится остаточный принцип финансирования местного хозяйства. Муниципальная наука, получившая свое развитие в начале века, сворачивается, сам термин «местное самоуправление» был объявлен буржуазным

и больше в государственных документах не употреблялся. Фактически произошло полное огосударствление местных советов. Этот этап продолжился до середины 1960-х гг. И все же Советы на этом этапе, хоть и в огосударственном виде, еще представляли собой заметную силу.

С середины 60-х гг. XX в. начинается четвертый этап. Для него характерно полное подчинение Советов партийным органам. Фактически государственная власть оказалась в руках КПСС. Советы, хотя и декларировались их основополагающая роль в управлении народным хозяйством, реально от этой деятельности были отстранены и занимались по преимуществу решением социальных вопросов. Промышленность, сельское хозяйство, оборона, а главное — руководящие кадры находились в руках партийных комитетов.

Разумеется, местные советы как органы местной власти не похожи ни на одну из европейских моделей местного самоуправления. Представительный орган был, но выборы депутатов происходили на безальтернативной основе. Одно депутатское место — один кандидат, причем кандидаты подбирались партийными комитетами. Справедливости ради заметим, что реальные выборы происходили на этапе выдвижения кандидатов. Голосуя, избиратели обращали внимание не столько на фамилию кандидата, сколько на то, какой коллектив выдвинул эту кандидатуру. Люди доверяли коллективам. Исполнительного органа, такого, как сейчас, — самодовлеющей местной администрации, не было. Исполком местного совета представлял собой аппарат, обеспечивающий работу представительного органа. Из числа депутатов избирались председатель, заместитель председателя, секретарь исполкома. Кандидатуры на эти должности входили в состав партноменклатуры и рекомендовались к избранию партийными комитетами. Исполкомы советов находились в двойном подчинении. По горизонтали они подчинялись непосредственно Совету, их избравшему, а по вертикали — вышестоящему исполнительному и распорядительному органу. А в конечном счете все они снизу доверху подчинялись соответствующим партийным комитетам.

Таким образом, мы видим, что местные Советы прошли путь от народовластия до жесткой централизации, огосударствления и дальше — до фактической передачи власти к надгосударственным структурам коммунистической партии. Попытка восстановить свои права в начале 1990-х гг. потерпела неудачу и привела к тому, что Советы как форма власти были ликвидированы.

Реабилитация термина «местное самоуправление» началась с принятием закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», принятого в 1990 г., а также закона «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. Однако в этих законах, по сути дела, сохранялась несколько модернизированная советская власть. В частности, произошло разделение властей в духе местного самоуправления на два органа со статусом юридических лиц: Совет де-

путатов и исполком Совета депутатов. Начало подлинного местного самоуправления положило принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., где восьмая глава достаточно подробно раскрыла ее сущность. С этого момента начался сложный и длительный процесс становления местного самоуправления в России.

Обратимся к Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», во многом скопированному с англосаксонской модели и представлявшему собой основу подлинной демократии. По общему признанию юристов и практиков, закон этот «не работал». Надо было выправлять ситуацию, и в октябре 2003 г. был принят новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ с тем же названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении), согласно которому постепенно отменялось действие и предыдущего одноименного закона, и большого числа других законов, обеспечивающих его выполнение.

В своем послании Федеральному собранию 2009 г. Президент России Д. А. Медведев заметил, что местное самоуправление у нас, начавшись с копирования западноевропейских моделей, развивается методом проб и ошибок, но изменяющееся законодательство постепенно начинает отражать российскую реальность. Изменения в Федеральный закон о местном самоуправлении вносятся беспрепятственным потоком: на сегодняшний день уже 192 федеральных закона внесли около тысячи поправок. Важно понять, в каком направлении изменяются положения данного закона? Не надо быть тонким наблюдателем, чтобы увидеть, что выстраивается вертикаль государственной власти и местное самоуправление включается в нее в качестве нижнего уровня. По сути дела, мы наблюдаем процесс возврата к основным принципам советской власти, для которой характерным были строгая подчиненность нижестоящих органов вышестоящим и финансирование из центра.

Местное самоуправление является социально-политическим институтом. Внедрить политическую составляющую волевым путем можно, но социальная составляющая, т. е. самоорганизация и самоуправление населения, не поддается насилью, это естественный процесс, он вызревает сам собой на своей собственной основе, его нельзя ускорить. Требуется глубокое и всестороннее изучение этого процесса и факторов, его обуславливающих.

Призыв восстановить вертикаль власти выдвинул Президент Российской Федерации В. В. Путин в 2001 г. Этот призыв можно понимать по-разному. Страна к 2001 г., по словам самого В. В. Путина, представляла собой «лоскутное государство», многие субъекты Российской Федерации приняли законодательство, существенно отличающееся от федерального и от Кон-

ституции Российской Федерации. Надо было сохранять целостность России, и, очевидно, в этой ситуации выстраивание вертикали власти было уместным и своевременным.

Но вертикаль власти можно понять и по-другому: выстроить строгую подчиненность всех органов снизу доверху, взять под контроль финансы и кадры. Удивительные процессы произошли у нас в последние годы с наделением глав муниципальных образований полномочиями. Д. А. Медведев, являясь Президентом Российской Федерации, усмотрел нарушение демократии на местном уровне. Главы муниципальных образований, являющиеся главами администраций, сосредоточили, по его мнению, в своих руках огромную власть и игнорируют депутатов. В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении отозвать избранного главу муниципального образования можно только в том случае, если за это проголосует не менее 50 % списочного состава избирателей. Практика показывает, что это невозможно.

Удалять от должности глав муниципальных образований решением представительных органов муниципальных образований стало возможным с 24 мая 2009 г. после вступления в силу изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении. Закон уполномочил представительные органы муниципальных образований от имени населения привлекать к ответственности глав муниципальных образований. Основаниями для постановления вопроса об удалении главы муниципального образования в отставку могут стать, во-первых, его решения, действия (бездействия), повлекшие возникновение просроченной задолженности по долговым и (или) бюджетным обязательствам муниципального образования; во-вторых, неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления; в-третьих, неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом два раза подряд. Как видим, оснований для досрочного прекращения главы муниципального образования своих полномочий много.

Можно с уверенностью сказать, что данный закон был нацелен на развитие процесса укрепления вертикали власти в стране. Его задача — расширение пределов и форм государственного вмешательства в деятельность органов местного самоуправления, непосредственное влияние государственных органов субъектов Российской Федерации, а именно высшего должностного лица субъекта на политику муниципального образования. Но это только первые шаги.

В этой ситуации над всеми главами муниципальных образований нависла угроза преждевременного удаления от должности. Представитель-

ные органы сельских поселений и городских округов значительно отличаются друг от друга. Если в сельских поселениях приходится уговаривать людей, чтобы они дали согласие пойти на выборы, то в городских округах ситуация совсем другая. Здесь идет нешуточная борьба за депутатское место. Но если посмотреть на состав представительных органов крупных городских округов, то, пожалуй, вряд ли мы там увидим кого-либо, кроме представителей крупного и реже среднего бизнеса. Очевидно, у каждого из них свои интересы, что ставит главу муниципального образования в уязвимое положение, вплоть до отстранения градоначальника от должности.

Сейчас набирает силу институт сити-менеджеров. Действительно, если глава муниципального образования замещает должность председателя представительного органа, а главой администрации становится нанятый по конкурсу и работающий по контракту опытный менеджер, то, казалось бы, все проблемы и с легитимностью, и с компетентностью местной власти решены. Но тут возникает другая проблема — кто главнее? Действительно, глава муниципального образования избран населением, у него легитимная власть. Но его функции председателя представительного органа во многом сводятся к принятию решений, подготовленных и внесенных главой администрации. Что касается главы администрации, работающего по контракту, то он уступает в легитимности, но в его руках распоряжение собственностью, муниципальными финансами и кадрами администрации, т. е. у него реальная власть. Такая ситуация приводит к двоевластию.

Выход из этой ситуации найден принятием Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который внес изменения в Федеральный закон о местном самоуправлении: установил новый способ выборов главы муниципального образования. Теперь депутаты муниципального образования избирают главу из числа кандидатур, предложенных конкурсной комиссией. Сама конкурсная комиссия формируется для муниципальных районов и городских округов на 50 % депутатами муниципального образования, а другие 50 % — губернатором. Причем председателем комиссии становится представитель части, предложенной губернатором. Некоторые авторы видят и плюсы, и минусы такого решения проблемы. В числе плюсов А. В. Ильиных, кроме всего прочего, видит то, что «подобные изменения делают ответственность губернатора перед жителями муниципалитетов прямой, а не косвенной», а в числе минусов, по его мнению, наличие явный конфликт с упомянутой ст. 12 Конституцией Российской Федерации. «Теперь получается, что региональная власть будет формировать муниципальную власть (речь идет о праве губернатора формировать вторую половину состава конкурсной комиссии при отборе претендентов). Это не вписывается в дух конституционной нормы, так как другая

половина комиссии и сам представительный орган вряд ли осмелятся встать на противоположную точку зрения, тем более против кандидатуры, рекомендованной губернатором» [2, с. 66].

Такая модель, очевидно, гарантирует избрание достойного человека. Причем в этом случае глава муниципального образования работает главой администрации. И не будем лукавить — это человек губернатора.

Продолжается реформирование территориальной основы местного самоуправления. В апреле 2017 г. внесены изменения в Федеральный закон о местном самоуправлении, открывающие зеленую улицу ликвидации поселений и целых муниципальных районов посредством включения их в городские округа.

Таким образом, завершился процесс формирования вертикали власти, пронизывающей все уровни и структуры сверху донизу. Здесь уместно привести слова В. О. Ключевского, сказанные им в связи с земской реформой 1864 г.: «Говорят, зачем нам понимание нашего прошлого, коль скоро мы порвали с ним, поскольку мы строим нашу жизнь на совершенно новых отношениях. Но тем самым мы игнорируем один из важнейших моментов в восторге и упоении от того, каким образом Реформа изменила русскую традицию, мы забываем о том, насколько эта традиция со своей стороны изменила Реформу» [3, с. 234]. Аналогичная ситуация прослеживается и сегодня. Нельзя не согласиться с мнением директора Левада-Центра Льва Гудкова, который считает, что мы имеем дело с «сохранением в институциональной системе современной России структур, которые были частью тоталитарной системы, структур, влияющих на воспроизводство советских представлений о природе российского государства, об отношениях власти и общества» [1, с. 132].

Существует много научных объяснений различия между местным управлением и местным самоуправлением. Но есть одно простое объяснение — от кого орган управления получил свои властные полномочия, тому он и служит. Если от народа, то служит народу, это и есть самоуправление, а если от вышестоящих органов, то, соответственно, служит им. Провозгласить местное самоуправление и даже закрепить его соответствующим положением конституции и целым рядом федеральных и региональных законов еще не означает иметь его в наличии. Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

— советская власть, находясь под эгидой коммунистической партии, не могла, даже при полной ее централизации, играть главенствующую роль в жизни страны. Но после отмены ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС, советская власть стала единственной государственной силой, которая имела все возможности взять на себя ответственность за общество и государство;

— местное самоуправление в постсоветской России претерпело существенные изменения.

Созданное сначала по образцам западноевропейской модели, оно постепенно, под влиянием объективных обстоятельств и традиций, существенно трансформировалось и сегодня фактически является нижним звеном вертикали государственной власти, напоминающим местные советы;

— социальный организм отторгает чужеродные социально-политические институты, возникшие в других обществах, в других социально-экономических и исторических условиях, и все попытки их внедрения бесперспективны и бессмысленны.

Список литературы

1. Гудков Л. Путинский рецидив тоталитаризма // Pro et Contra. 2014. № 3—4. С. 129—147.
2. Ильиных А. В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // Социум и власть. 2015. № 2 (52). С. 62—67.
3. Ключевский В. О. Исторические портреты. М. : Изд-во «Правда», 1991. 623 с.
4. Соловьев С. М. Исторические письма // Собр. соч. М., 1950. Т. 16. С. 476.

A. V. Novokreshchenov

FROM CENTRALIZATION OF LOCAL COUNCILS TO CENTRALIZATION OF LOCAL SELF-MANAGEMENT

In the article in detail, the dynamic of the establishment of Soviet authority which represented unified public authority is considered. The influence of Soviet authority, authority's organizational structures, and authority's mechanisms on the formation and development of modern local power is the subject matter area of this study. By the author the comparative analysis of local council and local self-government is carried out that identifies much in common between them in a progressive transformation from uncontrollable democracy to tough centralization and state control. Analyzing the objective conditions in which there was Russia in that historical period and in which it's at present, the author shows the inevitability of revival of the vertical power and the futility of copying Western European model of local self-government. The latest development in the legislation on local self-government that applies to empowered of the mayor of a municipality, to change of territorial organization of local self-government is the objective need of territories for their vital activity.

Keywords: Soviet power, local self-government, State control, the territorial basis, local self-government bodies, centralization.

**РАЗДЕЛ 3
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

**SECTION 3
ECONOMY AND MANAGEMENT**

В. П. Кругликов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

А. М. Выжитович

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ПРИНЯТИИ КЛИЕНТОВ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БАНКА

Принята к публикации 14.03.2018

Актуальность выбранной темы заключается в усилении работы кредитных организаций по предотвращению сомнительных операций. При совершении кредитными организациями сомнительных операций создается угроза как для интересов отдельных вкладчиков и кредиторов, так и для стабильности всей банковской системы Российской Федерации. Банки сталкиваются со сложностями при разработке методических подходов к оценке риска, так как природа риска в данной сфере крайне непредсказуема. С учетом уже существующих методик управления рисками необходимо совершенствование методического обеспечения по оценке риска, в том числе в плане применения методики оценки системы контроля в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) при принятии клиента на обслуживание в кредитных организациях. Из года в год такие вопросы, как идентификация банковских рисков и их минимизация, набирают актуальность. Очень важно банкам уметь прогнозировать риски и управлять ими, вовремя оценивать перспективы любой совершаемой операции.

В статье рассматриваются правила внутреннего контроля кредитной организации, а также требования Банка России к применению риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ. Предложен авторский подход по совершенствованию методики оценки качества внутреннего контроля банка и оценки рисков при принятии клиентов на обслуживание.

Ключевые слова: внутренний контроль, финансовый мониторинг, оценка рисков, противодействие легализации (отмыванию) доходов, риск-ориентированный подход.

Банки являются агентами финансового мониторинга и несут основную нагрузку в области противодействия отмыванию преступных доходов. Каждый банк обязан разрабатывать и утверждать правила внутреннего контроля, к которым предъявляются определенные требования [2].

Центральный Банк России постоянно проводит анализ операций банковских клиентов в целях выявления подозрительных сделок и выпускает письма рекомендательного характера для обнаружения отмывания доходов, полученных преступным путем.

Банки, взаимодействуя со своими клиентами, должны руководствоваться требованиями Федерального закона от 13 июля 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Федеральный закон о ПОД/ФТ), условиями договора банковского счета и правилами внутреннего контроля.

Под легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, понимается придание правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления.

Обязательному контролю в рамках Федерального закона о ПОД/ФТ подлежат любые операции с денежными средствами или иным имуществом, суммы которых равны или превышают 600 000 руб., а также суммы в иностранной валюте, эквивалентные 600 000 руб. или превышающие их.

Наличие эффективной системы внутреннего контроля является необходимым условием надежного функционирования банков и обеспечения финансовой стабильности.

Служба внутреннего контроля, как полагает Р. Пашков, осуществляет следующие функции:

— выявление комплаенс-риска (риска возникновения убытков);

— анализ показателей динамики жалоб клиентов и анализ соблюдения кредитной организацией прав клиентов;

— анализ экономической целесообразности заключения кредитной организацией договоров с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на оказание услуг и выполнение работ, обеспечивающих осуществление кредитной организацией банковских операций;

— участие в разработке внутренних документов, направленных на противодействие коммерческому подкупу и коррупции, и соблюдение правил корпоративного поведения, норм профессиональной этики [4].

Необходимо отметить то, что внутренний контроль должен быть независим от подразделений и служащих кредитной организации, не имеющих отношения к службе внутреннего контроля.

Согласно положению Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах», направлениями системы внутреннего контроля являются:

— контроль со стороны органов управления за организацией деятельности кредитной организации;

— контроль за функционированием системы управления банковскими рисками и оценка банковских рисков;

— контроль за распределением полномочий при совершении банковских операций и других сделок;

— контроль за управлением информационными потоками и обеспечением информационной безопасности.

В связи с несоблюдением законодательства Российской Федерации, а также в результате применения санкций и иных мер воздействия со стороны надзорных органов у кредитной организации может возникнуть комплаенс-риск.

Одним из элементов внутреннего контроля является оценка рисков, связанных с деятельностью кредитных организаций. Банки, стремясь получить как можно больше прибыли, сталкиваются с принятием на себя определенных рисков. При-

нятие рисков — основа банковского дела. Считается, что чем выше степень риска, тем больший доход может получить банк [3]. В управлении рисками ставится задача выявления, оценки и своевременного реагирования на риски с целью уменьшения вероятности их возникновения, а также с целью минимизации негативных последствий.

Возникновение банковских рисков подрывает стабильное денежное обращение и привлечение банковских инвестиций в реальный сектор экономики.

В письме Центрального банка Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № ИН-014-12/64 раскрываются вопросы применения риск-ориентированного подхода в сфере ПОД/ФТ.

Цель оценки риска отмыывания доходов заключается в совершенствовании управления риском финансовых преступлений путем выявления общих и специфических рисков отмыывания доходов, с которыми сталкивается финансовая организация, определив, как эти риски снижаются средствами контроля в соответствии с программой противодействия отмыывания доходов организации, и установив остаточный риск финансовой организации.

Финансовая организация обязана ежегодно публиковать информацию о состоянии среды риска отмыывания доходов в форме ежегодных отчетов либо другого вида отчетности.

На текущее время существует большое количество способов проведения оценки рисков, но наиболее распространенным подходом, который все чаще используется финансовыми организациями, является традиционная/стандартная методология, установленная информационным письмом Банка России от 27 декабря 2017 г. № ИН-014-12/64 «О вопросах применения риск-ориентированного подхода в сфере противодействия легализации (отмыыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которая рассматривает оценку рисков как трехэтапный процесс (рис. 1).



Рис. 1. Традиционная/стандартная методология оценки рисков

На первом этапе, чтобы выявить риски, присутствующие финансовой организации, проводится оценка по следующим пяти категориям риска:

- клиенты;
- продукты и услуги;
- каналы реализации продуктов и услуг;

— особенности географического присутствия;

— прочие факторы качественной оценки риска.

На втором этапе необходимо провести оценку инструментов внутреннего контроля. Инструментами внутреннего контроля являются про-

граммы, принципы и меры, применяемые финансовой организацией в целях защиты от материализации риска отмыwania доходов.

На третьем, заключительном этапе определяется остаточный риск.

Остаточный риск — это риск, который может сохраниться после применения инструментов контроля за присущим риском. Его можно определить сопоставлением уровня присущего риска и совокупной надежности мер управления рисками.

Построение системы ПОД/ФТ предполагает:

- создание специального структурного подразделения, в компетенцию которого входят вопросы ПОД/ФТ;

- наличие в банке методологической базы в виде разработанных и утвержденных локальных актов;

- наличие в банке программного обеспечения для осуществления внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ;

- наличие в банке необходимой информации для принятия решений о квалификации операций и дальнейших мерах в отношении клиента;

- взаимодействие в целях ПОД/ФТ сотрудников специального структурного подразделения с сотрудниками иных подразделений банка;

- независимый контроль за созданной и функционирующей системой ПОД/ФТ.

Внутренний контроль в целях ПОД/ФТ является частью системы внутреннего контроля банка и осуществляется подразделениями и сотрудниками банка на постоянной основе (рис. 2).

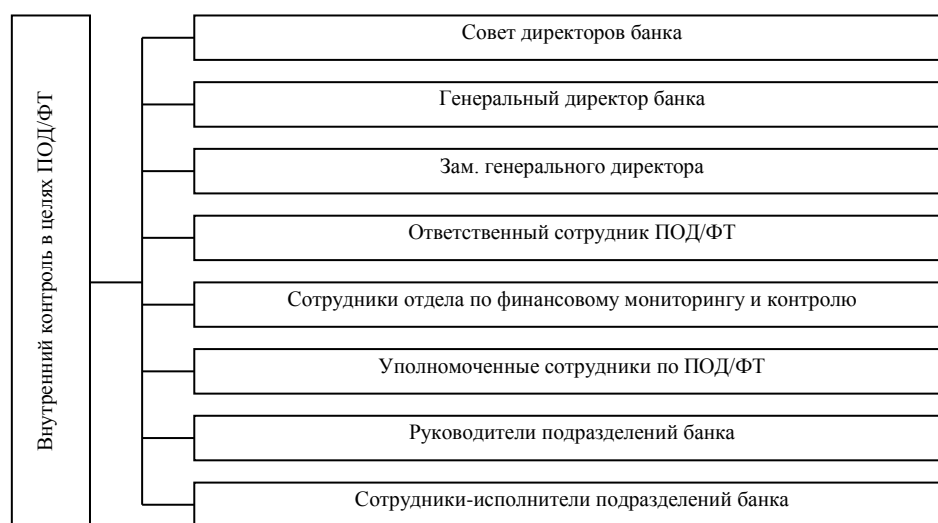


Рис. 2. Уровни функционирования внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ

Банк в лице сотрудников-исполнителей до приема на обслуживание, руководствуясь правилами внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ,

обязан идентифицировать клиентов, представителей клиентов, выгодоприобретателей по следующему алгоритму (рис. 3).

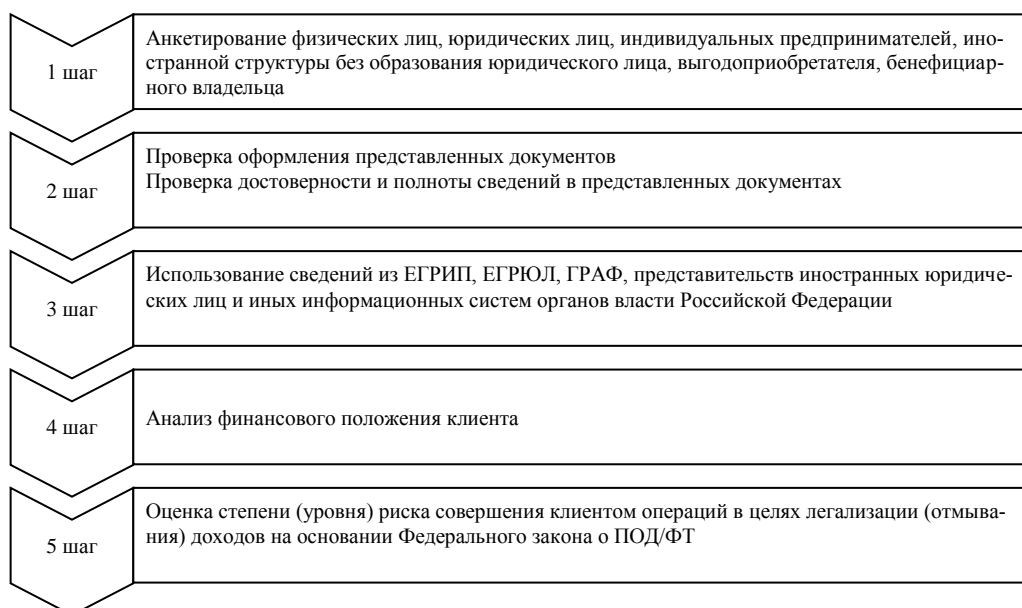


Рис. 3. Порядок идентификации клиента

Клиенты обязаны представлять банку информацию, необходимую для исполнения им требований Федерального закона о ПОД/ФТ, включая информацию о своих выгодоприобретателях, учредителях и бенефициарных владельцах.

Сведениями, получаемыми в целях идентификации клиентов — физических лиц и представителей клиента, являются:

- документы, подтверждающие личность;
- данные миграционной карты;
- ИНН (при наличии);
- должность клиента, являющегося публичным должностным лицом, наименование и адрес его работодателя;
- степень родства/статус клиента (по отношению к публичному должностному лицу);
- сведения о финансово-хозяйственной деятельности;
- сведения об источниках происхождения денежных средств;
- сведения о бенефициарном владельце клиента.

Сведениями, получаемыми в целях идентификации клиентов — юридических лиц и иностранных структур без образования юридического лица, выступают:

- наименование юридического лица на русском/иностранном языке;
- организационно-правовая форма;
- ИНН — для резидента, код иностранной организации, присвоенный до 24 декабря 2010 г., или ИНН, присвоенный после 24 декабря 2010 г. — для нерезидентов;
- код (коды) иностранной структуры без образования юридического лица в государстве;
- сведения о государственной регистрации;
- адрес юридического лица;
- ОКАТО;
- ОКПО;
- сведения о лицензии на право осуществления деятельности, подлежащей лицензированию;
- контактная информация;
- сведения о финансовом положении;
- сведения о деловой репутации;
- сведения об источниках происхождения денежных средств;
- сведения о бенефициарном владельце клиента.

Программа управления риском — это совокупность предпринимаемых банком действий, направленных на оценку такого риска и его минимизацию посредством принятия предусмотренных законодательством мер.

Л. Н. Тепман предлагает оценивать риски по трехуровневой шкале: высокий, стандартный и низкий риск [8, с. 74].

По мнению А. А. Саттаровой, оценка риска клиента осуществляется по одной или по совокупности следующих категорий рисков:

- риск по типу клиента;
- страновой риск;
- риск, связанный с проведением клиентом определенного вида операций [7].

Выявление операций (сделок) клиентов, подлежащих обязательному контролю, а также операций (сделок), в отношении которых возникают подозрения относительно того, что они связаны с легализацией (отмыванием) доходов, осуществляется сотрудниками отдела по финансовому мониторингу и контролю (ОФМиК) ежедневно автоматизированным способом с использованием возможностей программных комплексов банка. Также в выявлении указанных операций принимают участие все сотрудники-исполнители при осуществлении своих должностных обязанностей.

Контроль за риском клиента осуществляется в отношении:

- полноты фиксирования в анкете или досье клиента сведений о присвоенном уровне риска клиента;
- соответствия обоснований уровня риска клиента сведениям, полученным в результате финансового мониторинга клиента;
- соответствия фактических оборотов по счетам клиента, заявленным им при приеме на обслуживание.

Операции (сделки) клиентов, подлежащие обязательному контролю, могут выявляться следующими способами:

- применением настроек автоматического отбора операций в специализированном модуле АБС, отвечающих соответствующим критериям;
- посредством получения из подразделений банка документов по операциям, подлежащим обязательному контролю;
- посредством получения из подразделений банка сообщений об операциях.

Решение о квалификации/неквалификации операции клиента в качестве подозрительной банк принимает самостоятельно на основании имеющейся в его распоряжении информации и документов, которые характеризуют статус и деятельность клиента.

В случае самостоятельного выявления операции (сделки), подлежащей обязательному контролю, следует соблюдать определенную последовательность действий:

- 1-й шаг — формирование файла в формате Word/Exel, содержащего сообщение об операции;
- 2-й шаг — направление файла уполномоченному сотруднику ПОД/ФТ либо руководителю подразделения по электронной почте;

3-й шаг — проверка сотрудником ПОД/ФТ информации на основании представленного файла и последующая передача файла с информацией сотруднику ОФМиК;

4-й шаг — рассмотрение сотрудником ОФМиК информации на основании представленного файла и фиксирование сообщения об операции, подлежащей обязательному контролю.

При оценке рисков кредитным организациям следует оценить клиентскую базу и деловые отношения, поскольку определенные факторы могут повышать либо понижать уровень рисков.

Данными факторами могут быть:

- отрасль;

- вид деятельности;
- тип клиента;
- длительность взаимоотношений с клиентом.

В информационном письме Банка России от 27 декабря 2017 г. № ИН-014-12/64 «О вопросах применения риск-ориентированного подхода в сфере противодействия легализации (отмыва-

нию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» приводятся примеры по оценке риска, присущего клиенту (табл. 1). При этом финансовой организации следует в полном объеме задокументировать свой подход к расчету показателей риска на основе своей методологии оценки риска.

Таблица 1

Оценка риска, присущего клиенту

Клиенты первого типа — физические и юридические лица	Оценка риска
Физические лица	
— Владельцы крупного частного капитала	Высокий
— Розничные	Низкий
— Другие	Умеренный
Юридические лица	
Акционерные компании открытого типа	
— акции которых имеют котировки на официальной бирже	Низкий
— акции которых имеют котировки на неофициальной бирже	Умеренный
Акционерные общества закрытого типа	
— Операционные компании (компании реального сектора экономики)	Низкий
— Холдинговые компании (компании, не занимающиеся хозяйственной деятельностью)	Умеренный
— Компании, чьи акции относятся к категории акций на предъявителя	Высокий
Государственные учреждения	
— Национальные	Низкий
— Государственные учреждения стран средней степени риска	Умеренный
— Государственные учреждения стран высокой степени риска	Высокий
Финансовые организации/Банки и регулируемые брокеры	
— акции которых имеют котировки на официальной бирже, а также зарегистрированные в странах, соблюдающих международные стандарты в сфере ПОД/ФТ	От низкого до умеренного
— зарегистрированные в странах, частично соблюдающих либо не соблюдающих международные стандарты в сфере ПОД/ФТ	Умеренный
— акции которых имеют котировки на неофициальной бирже, а также зарегистрированные в странах, не соблюдающих международные стандарты в сфере ПОД/ФТ	Высокий
Клиенты второго типа — отдельные категории лиц, для которых характерны повышенные риски	Оценка риска
Публичные должностные лица	
— Национальные	Умеренный
— Международные	Высокий
Отрасли экономики	
— Организации, оказывающие услуги по переводу денежных средств и ценностей	Умеренный/Высокий
— Благотворительные и некоммерческие организации	Умеренный/Высокий
— Посреднические организации/комиссионеры	Умеренный/Высокий
— Агенты по операциям с недвижимостью	Умеренный/Высокий
— Дилеры по операциям с товарами высокой стоимости	Умеренный/Высокий
— Дилеры по драгоценным металлам и драгоценным камням	Умеренный/Высокий
— Казино, включая интернет-казино	Умеренный/Высокий
— Торговцы оружием	Умеренный/Высокий
— Частные военные организации	Умеренный/Высокий
— Эмитенты цифровых валют и лица, осуществляющие схожие функции	Умеренный/Высокий

Каждой классификации типа клиента присваивается оценка риска. Далее определяется объем клиентской базы по типам клиентов. На основании полученной информации можно составить процентное соотношение по типам клиентов каждого подразделения внутренней структурной единицы либо отдельного направления деятельности, оцененных в соответствии с классификацией рисков, для определения конечного уровня присущего риска по типу клиента.

В результате реализации программы управления риском легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, агенты финансового мониторинга, по мнению М. М. Про-

шунина и М. А. Татчука, применяют основные финансово-правовые инструменты:

- отказ в открытии счета;
- отказ в совершении операции;
- расторжение договора банковского счета по инициативе кредитной организации [5].

Недостаточная развитость системы финансового мониторинга, отсутствие системы банковского надзора, неквалифицированное управление банковскими рисками, как считает А. В. Сарнакова, повышают вероятность наступления банкротства кредитных организаций. Кроме того, при недостаточном контроле деятельности кредитных организаций целью дея-

тельности банка становится личное обогащение руководства вместо извлечения прибыли на долгосрочной основе [6].

В целях оценки качества внутреннего контроля банка и оценки рисков при принятии кли-

ентов на обслуживание авторами была разработана тестовая анкета-опросник, которую могут применять все кредитные организации (табл. 2).

Таблица 2

Оценка качества организации ведения внутреннего контроля банка

№ п/п	ВОПРОС	ДА	ЧАСТИЧНО	НЕТ
1	Соблюдается ли на постоянной основе наличие специального структурного подразделения, в компетенцию которого входят вопросы ПОД/ФТ?			
2	Создан ли отдел по финансовому мониторингу и контролю?			
3	Разработана ли методологическая база в целях ПОД/ФТ и оценки риска?			
4	Используется ли программное обеспечение/автоматизированные системы для осуществления оценки риска?			
5	Ведется ли документальное фиксирование и хранение информации, полученной при реализации правил внутреннего контроля?			
6	Проводится ли идентификация клиентов?			
7	Проводится ли анкетирование клиентов?			
8	Выполняется ли на постоянной основе оценка уровня риска клиента?			
9	Выполняется ли оценка уровня риска клиентских операций?			
10	Проводится ли анализ всех существенных факторов присущего и остаточного риска?			
11	Выполняется ли оценка рисков в масштабе финансовой организации?			
12	Устанавливаются ли лица, ответственные за рисковую среду?			
13	Соблюдаются ли принципы антикоррупционного контроля?			
14	Разрабатываются ли программы подготовки и обучения сотрудников банка по вопросам ПОД/ФТ?			
15	Проверяется ли на регулярной основе знания сотрудников банка по ПОД/ФТ?			
16	Соблюдается ли сотрудниками банка утвержденная политика внутреннего контроля в сфере отмывания денег/финансирования терроризма?			

По каждому вопросу дается ответ по пяти-балльной шкале (табл. 3). После заполнения

всей таблицы делается подсчет общего числа баллов. Максимальное количество баллов — 80.

Таблица 3

Шкала оценки

Ответ	Балл
Да	5
Частично	От 1 до 4
Нет	0

Показатель оценки степени организации внутреннего контроля в процентах (*Sovk*) рассчитывается по формуле

$$Sovk = (x / N) 100,$$

где *x* — сумма баллов по итогу тестирования;

N — максимальное количество баллов за тестирование.

В зависимости от показателя *Sovk* дается характеристика уровня оценки степени организации внутреннего контроля (табл. 4).

Таблица 4

Классификация результатов

Шкала результатов, %	Характеристика уровня оценки
От 0 до 50	Низкая степень организации внутреннего контроля
От 51 до 75	Средняя степень организации внутреннего контроля
От 76 до 99	Высокая степень организации внутреннего контроля
100	Полное соблюдение правил внутреннего контроля

Значение показателя *Sovk* ниже 76 % свидетельствует о необходимости оперативной разработки плана мероприятий по повышению эф-

фективности работы банка. Данный показатель может включаться в управленческую отчетность для органов управления банка с целью принятия

необходимых решений по улучшению работы, применению мер воздействия на виновных лиц, а также для мотивации персонала в плане премиальных выплат по итогам работы за отчетный период.

Разработанная авторами методика оценки организации внутреннего контроля в сфере ПОД/ФТ может быть полезна для сотрудников банка в сфере ПОД/ФТ и управления рисками, специалистов службы внутреннего контроля и аудита, внешних аудиторов, специалистов Банка России. Рассчитанные показатели *Sovk* рекомендуется использовать органам управления кредитных организаций для принятия решения по постановке задачи улучшения общего состояния работы в данном направлении деятельности.

Список литературы

1. *Каплун А. П.* Банковские риски и управление ими. М. : Лаб. кн., 2010. 67 с.

2. *Кондратьева Э.* Основные требования к правилам внутреннего контроля // Банк. обозрение. Прил. «БанкНадзор». 2017. № 2. С. 6—8.

3. *Кудрявцев В. С.* Особенности управления рисками в банках // Управление собственностью: теория и практика. 2017. № 3. С. 49—54.

4. *Паиков Р.* Стратегия управления рисками и капиталом в банке // Бухгалтерия и банки. 2017. № 11. С. 38—50.

5. *Прошунин М. М., Татчук М. А.* Некоторые процедуры финансового мониторинга в рамках банковского обслуживания // Банк. право. 2014. № 5. С. 24—33.

6. *Сарнакова А. В.* К вопросу о причинах банкротства коммерческих банков // Банк. право. 2017. № 5. С. 42—45.

7. *Саттарова А. А.* Классификация банковских рисков в системе денежного обращения // Финансовое право. 2016. № 4. С. 24—26.

8. *Тепман Л. Н., Эриашвили Н. Д.* Управление банковскими рисками : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики и управления. М. : Юнити-Дана, 2015. 311 с.

V. P. Kruglikov, A. M. Vyzhitovich

DEVELOPMENT OF RISK MANAGEMENT SYSTEM DURING RENDERING CLIENTS A SERVICE AS A TOOL OF GUARANTEE OF THE ECONOMIC SAFETY OF THE BANK

The relevance of chosen topic is in to strengthen of work of credit organizations on prevention of doubtful operations. In the commission of doubtful operations threat both for interests of individual investors and creditors and for the stability of all banking industry of Russian Federation is created. The banks meet with complexities at the development of methodical approaches to the evaluation of the risk because the nature of the risk in this area is extremely unpredictable. Perfecting of methodical risk evaluation according to the basis of the already existing technique of risk management is necessary including in terms of applying the methodology for evaluating the AML/CFT control system when accepting a customer for servicing in credit institutions. From year to year, such questions as identification of bank risks and their minimization are recruited the relevance. It's very important for the banks to be able to predict risks and to control them, to evaluate in time perspectives of any committed operation.

In the article, the rules of inside control of credit organization as well as requirements of the Bank of Russia to the application of risk-oriented approach in the area of the AML/CFT, are considered. Author's approach to improving the methodical of quality assessment of inside control of the bank and the evaluation of the risks at the acceptance of customers to service is offered.

Keywords: internal control, financial monitoring, risk assessment, anti-money laundering, risk-based approach.

И. Б. Данилов

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ИНСТИТУТ РЕГУЛИРУЮЩИХ ДОХОДОВ КАК ПРИЧИНА ПЕРМАНЕНТНОГО ДЕФИЦИТА МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В ПЕРИОД НЭПА

Принята к публикации 05.04.2018

Настоящая статья посвящена вопросам формирования и исполнения местных бюджетов СССР в период нэпа, выступающих залогом организационной самостоятельности органов местной власти. Рассматривается проблема постоянного дефицита местных финансов. Анализируется комплекс причин данного явления и дается их объективная оценка.

Методология работы основывается на комплексном применении формально-юридического, историко-правового и сравнительно-правового методов научного исследования. Объектом изучения становится законодательство рассматриваемого периода, материалы правоприменительной деятельности, а также ключевые экономические показатели, характеризующие состояние бюджетов.

Причиной несостоятельности государственной политики в области формирования местных бюджетов является комплекс разнообразных факторов, в числе которых выделяются экономические, политические, а также юридические, связанные с неэффективностью отдельных решений законодателя в области правовой регламентации местных финансов.

На основании обобщения результатов проведенного исследования в статье формулируется вывод о том, что главной причиной перманентного дефицита местных бюджетов является применение правового института регулирующих доходов.

Ключевые слова: местные финансы, местные бюджеты, местное самоуправление, нэп, регулирующие доходы, дефицит.

Новая экономическая политика (нэп), принятая советской властью в 1921—1929 гг., продолжает представлять значительный интерес для историков права. Современные исследования зачастую посвящаются практике применения отдельных правовых институтов и принципов, легших в основу новой политики государства в экономической сфере. Справедливо отмечается, что «единая концепция реформ отсутствовала, хотя все преобразования были синхронизированы» [7, с. 171]. К числу таких принципов относится принцип децентрализации власти, претворявшийся в жизнь в различных областях государственной деятельности.

Указанный принцип был новым для СССР, поскольку провозглашенный ранее политический курс опирался на строго противоположную идею о необходимости консолидации власти. Практическая реализация нового вектора развития государственного аппарата предполагала формирование полноценной системы органов местного самоуправления, что требовало приведения в соответствие и бюджетной системы. Нельзя не согласиться с мнением В. В. Гулиной о том, что фи-

нансовое обеспечение любого элемента местного самоуправления имеет основополагающее значение для возможности исполнения данным элементом возложенных на него функций и реализации поставленных задач [2, с. 46]. Финансовая самостоятельность в этом смысле является залогом организационной самостоятельности.

Советская власть периода нэпа, определив курс на массовое внедрение рыночных механизмов и децентрализацию власти, отвела органам местного самоуправления одну из ключевых ролей в формировании новой системы. Используя ресурсы местных территориальных сообществ, органы местного самоуправления могли оперативно и наиболее рационально удовлетворять местные потребности, решать широкий круг локальных задач и способствовать увеличению благосостояния советского государства в общем и муниципальных образований в частности. Для эффективной реализации данной модели необходимо было обеспечить финансовую самостоятельность органов местного самоуправления, предусмотреть и закрепить за ними определенные виды доходов и разработать основные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок их расходов. Таким образом, успешность курса на децентрализацию власти напрямую зависела

от экономической возможности сформировать и укрепить качественно новую систему местных бюджетов. Благоприятные предпосылки для этого возникли с переходом к нэпу.

В ходе проведения VIII и IX Всероссийских съездов Советов был принят ряд принципиальных решений, на основе которых были разработаны нормативные правовые акты, в общем виде обозначающие предметы ведения местных Советов и установившие основы ресурсного обеспечения их деятельности. С этого момента, как принято считать, начался период восстановления системы местных бюджетов, в ходе которого была проведена масштабная работа над всей ее структурой, принято значительное количество нормативных правовых актов и иных решений, имеющих своей целью формирование сильной финансовой базы местных бюджетов, которая могла бы обеспечить эффективную деятельность системы органов местного самоуправления. Важность этой деятельности четко осознавалась на государственном уровне и была, в частности, подчеркнута IX Всероссийским съездом Советов. В специальной резолюции от 28 декабря 1921 г. «О финансах и бюджете» финансы рассматривались как необходимое дополнение к общегосударственному бюджету, дающее «ресурсы местам для советского строительства и хозяйственной инициативы». В качестве несомненного плюса выделялось то, что они «целиком основываются на налогах и увеличении доходности местных предприятий, не опираясь на эмиссию бумажных денег».

Однако реформирование и структурное преобразование системы местных бюджетов так и не смогло решить основную проблему — проблему их финансовой несамостоятельности и, как следствие, дефицита. Комплекс причин данного явления выступает предметом нашего рассмотрения.

Во-первых, стоит отметить некоторые исторические предпосылки невозможности обеспечения стабильной финансовой системы на местах. Местным органам власти, характеризующимся некоторой инертностью, были чужды рыночные механизмы и принцип самокупаемости. Так, В. Н. Твердохлебов утверждает, что органы местного самоуправления для начала нужно было «отучить от привычки покрытия расходов за счет казны и ее печатного станка» [4, с. 51]. Сформированная система хозяйствования на местах основывалась на постоянном ожидании компенсации дефицита бюджета за счет общегосударственных средств. В определенном смысле можно говорить, что финансовая самостоятельность местных бюджетов не была сформирована исторически. Для ее возникновения требовалась коренная реформа финансовой системы.

Во-вторых, следует обратить внимание на общее финансовое состояние государства в момент восстановления системы местных бюджетов. Предшествующие годы характеризуются развалом финансовой системы государства, обесцениванием денег, колоссальной инфляцией и натурализацией обменных операций. Для пери-

ода нэпа также характерно сохранение высоких темпов инфляции, одновременное наличие нескольких курсов рубля, что само по себе затрудняло бюджетное планирование. В таких условиях особенно важным было грамотно определить и регламентировать объем расходов, передаваемых на местный уровень. Впервые четко этот объем был определен Декретом ВЦИК и СНК от 31 августа 1922 г. На местный уровень передавались, в частности, следующие расходы: содержание части административного аппарата, расходы на местный транспорт, отделы народного хозяйства, социальное обеспечение, народный суд, содержание мест заключения, квартирное довольствие войск, размещающихся на территории муниципального образований, благоустройство, санитарные, пожарные, дорожные мероприятия. Следует отметить, что данный перечень не носит исчерпывающий характер. Декрет ВЦИК и СНК от 17 августа 1922 г. «О передаче расходов из общегосударственного бюджета в местные» представлял возможность отнесения любого расхода на местный уровень путем принятия специального закона.

Нельзя сказать, что местные бюджеты на период своего становления были поставлены в благоприятные условия в разрезе их расходной части. Возможно, это стало следствием противоположного курса — курса на оздоровление государственного бюджета, в том числе за счет сокращения его расходов. Реализуя эту политику, «центральные учреждения бессистемно перелагали на местные средства те или иные свои расходы». Возможно также, что государство просто переоценило финансовые возможности местных бюджетов. Хорошей иллюстрацией вышесказанного является хронологическая динамика изменения расходной части местных бюджетов. В 1922—1923 гг. местный бюджет составлял по расходам 289 млн руб., в 1923—1924 гг. — 649 млн руб., в 1924—1925 — 898 млн руб., в 1925—1926 — 1 158 млн руб. [4, с. 59].

Результатом вышеобозначенного стало то, что финансовая нагрузка на местные бюджеты оказалась непомерной. Этот факт стал очевиден сразу после начала первого же бюджетного года (1921—1922 гг.). Чрезмерный объем обязательных расходов не давал возможности компенсировать их доходами на местах. Возникший дефицит местных бюджетов предопределил первую попытку их оздоровления — Декрет ВЦИК и СНК от 16 ноября 1922 г., содержащий расширенный по сравнению с предыдущим перечень доходов местных бюджетов. Однако и этого оказалось недостаточно. Превалирование расходной части над доходной проявилось в 1922—1923 бюджетном году, достигнув 49 млн руб. и сохранилось вплоть до налоговой реформы 1930 г. [4, с. 53].

Отдельно стоит отметить тот факт, что причины финансовой несамостоятельности местных бюджетов не ограничиваются исключительно экономическими. Законодательному регулированию был присущ еще и некоторый организацион-

ный просчет. Можно предположить, что ошибка была заложена уже в самой системе формирования доходной части бюджетов. Традиционно она разделяется на два источника: налоговый и неналоговый.

К первой группе относятся доходы от имущества и предприятий, переданных на места. Эта система носит основополагающий характер, поскольку отражает возможность местных органов власти вести эффективную хозяйственную деятельность. Наполняемость этой группы доходов напрямую обусловлена финансово-хозяйственным потенциалом конкретного муниципального образования. В условиях курса на рыночную экономику именно данный вид доходов должен был стать основным, выполняя роль своего рода барометра успешности хозяйствования на местах.

Однако в действительности на протяжении всего рассматриваемого периода преобладающей оставалась вторая группа — налоговые доходы. Она состояла из собственных налогов и сборов, взимаемых на территории муниципального образования, и отчислений и надбавок к государственным налогам. Основной чертой данного вида доходов в условиях формирования новой системы местных бюджетов является его регулирующий характер. Законодателем была намеренно предусмотрена возможность изменения величины надбавок и отчислений в зависимости от степени экономической развитости местностей. Так, в случае острой нужды отдельных бюджетов ставка надбавок и отчислений могла значительно увеличиваться, доходя в некоторых случаях до весьма значительных показателей. Отчисления от единого сельскохозяйственного налога, например, в некоторых областях достигали 30 %. Причем особенностью отчислений от этого налога являлось то, что 40 % от суммы данных отчислений переходило в бюджеты той волости или того района, на территории которого данный налог был фактически собран.

Постоянное развитие и совершенствование системы государственного регулирования наполнения местных бюджетов средствами от отчислений и надбавок является отличительной чертой рассматриваемого периода. Если на начальном этапе величина отчислений и надбавок устанавливалась по каждому налогу в отдельном законодательном акте и применялась только в течение года, то в систематизированных законах 1926 г. доли отчислений и надбавок утверждались применительно ко всем налогам, срок действия данных норм не оговаривался. Однако конкретное распределение процентных долей по областям, краям и губерниям по-прежнему ежегодно закреплялось декретом республиканского правительства. Финансовое законодательство 1926 г. впервые создавало отлаженный механизм такого распределения, когда правительство еще до начала бюджетного года утверждало распределение отчислений в местные бюджеты от государственных налогов. Таким образом законодатель пытался компенсировать неоднородность экономиче-

ского потенциала различных муниципальных образований.

Однако на деле институт регулирующих доходов в сочетании с абсолютным преобладанием налоговой группы доходов местных бюджетов лишил местные власти стимула к развитию собственной финансово-хозяйственной базы. Возникающий бюджетный дефицит быстро компенсировался пересмотром ставок налоговых надбавок и отчислений, в результате чего экономическое развитие многих регионов находилось фактически в стагнации. Реформирование системы управления на местах и оптимизация бюджета не были столь необходимы в условиях постоянно увеличивающихся поступлений от налоговых источников доходов.

Внедрение рыночных механизмов неминуемо должно основываться на повсеместном применении рыночного принципа самокупаемости, развитие и распространение которого оказались невозможными в условиях динамического изменения размера государственного финансирования и дефицита местных бюджетов. Такой точки зрения придерживается, в частности, И. В. Глазунова, утверждая, что «существование института регулирующих доходов не способствует самостоятельности местных бюджетов» [1, с. 176]. Об этом же свидетельствуют и факты. На протяжении всего исследуемого периода доходы от отчислений и надбавок в местных бюджетах возрастали, а поступления от местных налогов и сборов, напротив, сокращались. При этом сама концепция перехода к новой модели местных бюджетов в 1921—1922 гг. основывалась на обратной идее: их доходы планировалось формировать преимущественно за счет местных налогов и сборов. Поэтому в городских поселениях разрешалось вводить 24 местных налога и сбора, а вне городов — 17. Правом на введение местных налогов обладали органы местной власти определенного уровня, само решение оформлялось в виде обязательного постановления и действовало в течение года. Т. Ф. Ящук отмечает, что места, заинтересованные в максимальном наполнении бюджетов, устанавливали почти все разрешенные налоги и сборы [6, с. 36].

Своеобразным итогом государственной финансовой политики, основывающейся на институте регулирующих доходов местных бюджетов, стало полное замещение собственных доходов муниципальных образований доходами исключительно налогового характера. По итогам 1923—1924 гг. в РСФСР волостной бюджет на 75 % формировался за счет налогов, что было отмечено на совещании по вопросам советского строительства при Президиуме ЦИК Союза ССР (1—3 апреля 1925 г.). Несмотря на это, данный подход к регулированию доходной части местных бюджетов сохранился на протяжении всего рассматриваемого периода.

Проводя сравнительный анализ законодательства о местных бюджетах периода нэпа с действующим бюджетным законодательством,

следует отметить, что рассматриваемый институт не воспринят Бюджетным кодексом Российской Федерации. В противовес ему применяется система бюджетной коррекции, основанная на межбюджетных трансфертах. Данные трансферты осуществляются в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) (ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации), субсидий местным бюджетам (ст. 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации) и субвенций местным бюджетам (ст. 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Финансовая помощь при этом носит адресный, прямой характер и представляет собой непосредственное перечисление денежных средств из бюджета одного уровня в бюджет другого. Институт межбюджетных трансфертов, таким образом, признан законодателем более прогрессивным и отвечающим потребностям бюджетного регулирования, нежели институт регулирующих доходов. Однако весьма интересным является тот факт, что в научной доктрине встречается и противоположная точка зрения. Приверженцы альтернативной позиции полагают, что отказ от применения системы регулирующих доходов является ошибочным, приводя в качестве обоснования следующие аргументы:

— данный метод бюджетного регулирования носил стимулирующий характер, являясь предпосылкой активной деятельности органов, исполняющих бюджеты II и III уровней бюджетной системы, которые для получения доли регулирующего дохода обязаны были активно и на должном уровне обеспечивать поступление данного дохода в бюджетную систему, т. е. развивать инфраструктуру на своих территориях, стимулировать деятельность предприятий и т. д., что одновременно способствует и увеличению собственных доходов этих бюджетов;

— перераспределение доходов между бюджетами за счет увеличения налоговых отчислений влечет снижение иждивенчества нижестоящих национально-государственных и административно-территориальных образований, повышение роли малого и среднего бизнеса и заинтересованности регионов в развитии собственной финансово-хозяйственной базы [3, с. 21].

Метод же межбюджетных трансфертов, по мнению других исследователей, имеет следующие явные недостатки:

— в целях увеличения поступлений от межбюджетных трансфертов региональные органы (органы местного самоуправления) становятся ориентированными на обоснование дополнительных расходов, связанных с оказанием большего объема бюджетных услуг и (или) повышением качества их предоставления, в том числе на создание бюджетных учреждений, вне зависимости от того, востребованы эти учреждения жителями или нет, на увеличение штатной численности и т. п.;

— по этой же причине местные органы власти имеют стремление к обоснованию высокой себестоимости стандартизированной бюджетной услуги, к необходимости оказания бюджетных услуг более дорогим способом. Детальное, пооперационное описание физического состава бюджетной услуги с указанием стоимости может создать препятствие для завышения себестоимости услуги на местах, однако это сопряжено с трудоемкостью процесса расчета: необходимо учитывать множество факторов и каждый год пересматривать их стоимость [5].

В качестве мер, направленных на совершенствование финансового законодательства, сторонники института регулирующих доходов предлагают осуществить возврат к данному методу бюджетного регулирования. Предлагаются также способы его совершенствования. В частности, разграничение доходов между бюджетами, по их мнению, следует строить на основе четкого разделения налогов на две группы, включив в первую те из них, которые закрепляются за соответствующим бюджетом (полностью или в виде квоты), и отнести ко второй те налоги, которые используются для перераспределения в целях бюджетного регулирования [3, с. 19].

Анализ финансового законодательства периода нэпа, в частности Временного положения о местных финансах 1923 г., позволяет сделать вывод о том, что предложенная модель, по сути, тождественна применявшейся в то время. У крупно классификация доходов местных бюджетов выглядела следующим образом:

- 1) доходы от предприятий, учреждений, земель и других местных имуществ;
- 2) доходы, полученные в виде отчислений и надбавок от государственных налогов и сборов;
- 3) поступления от местных налогов и сборов;
- 4) доходы от кредитных операций;
- 5) дотации из государственного бюджета.

Пункты 2 и 3 данной классификации отражают существо модели, предлагаемой сторонниками применения института регулирующих доходов в современном бюджетном праве. Таким образом, можно предположить, что, по сути, предлагается вернуться к уже имевшему место историческому опыту, который, как уже описывалось, дискредитировал финансовую систему местных бюджетов, проявив свою экономическую неэффективность и демотивирующее воздействие на финансовое развитие регионов.

Следует, однако, отметить, что предлагается также незначительное обновление данной модели. В частности, применение принципа зависимости размера поступлений по налогу от результатов работы органа управления. В соответствии с этим принципом передача средств каждому звену бюджетной системы должна быть поставлена в зависимость от эффективности работы соответствующего органа управления так, чтобы последний мог влиять на рост бюджетных доходов, что должно серьезным образом избавить нижестоя-

щие бюджеты от склонности к иждивенчеству [3, с. 20].

Возможно, данный принцип несет в себе определенный научно-теоретический потенциал, однако сложно представить форму его практической реализации. Каким образом будет оцениваться такая категория, как «эффективность работы органа управления»? В каких областях данная эффективность будет измеряться? В конце концов, не приведет ли такая зависимость к некоему крену в эту одну, отдельно взятую область?

Обобщая вышесказанное, можно отметить, что институт регулирующих доходов в той форме, в которой он существовал в период нэпа и по настоящий момент, остается предметом научного рассмотрения. В предлагаемых практических моделях явно прослеживаются его самобытные черты. Этот факт является очевидным подтверждением актуальности вопроса организации системы местных бюджетов периода нэпа, а также причин их дефицита и финансовой несамостоятельности. Представляется, что детальный анализ данной проблемы может создать научный базис для разработки предложений о совершенствовании бюджетных принципов и бюджетных основ действующего законодательства.

Причины перманентного дефицита местных бюджетов в период нэпа определенно стоит рассматривать исключительно комплексно. Большую роль сыграли финансовые факторы, общее состояние экономики в государстве, проблемы в составлении и исполнении общегосударственного бюджета. Вместе с тем представляется целесообразным говорить о том, что большие ошибки бы-

ли допущены и в нормативно-правовом регулировании местных финансов. Институт регулирующих доходов, использованный законодателем как средство их балансирования и поддержки, на деле оказался демотивирующим фактором их развития, исключив возможность внедрения рыночных методов хозяйствования, которые должны были стать основой новой экономической политики.

Список литературы

1. Глазунова И. В. Правовые проблемы формирования доходной базы местного самоуправления // Региональная и местная власть: проблемы реформирования : сб. науч. тр. / под ред. В. А. Симонова. Омск : Изд-во ОмГУ, 2003. 205 с.
2. Гулина В. В. Функции местного самоуправления. М., 2017. 176 с.
3. Седельникова Р. И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации: Региональный аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 22 с.
4. Твердохлебов В. Н. Местные финансы. М. : Изд-во НКВД РСФСР, 1927. 544 с.
5. Финансовые отношения в общественном секторе экономики [Электронный ресурс] : учеб. пособие / Т. А. Левченко и др. Электрон. б-ка. Владивосток : ДВГТУ, 2010. 71 с. URL: <http://library.fentu.ru/book/iu/103/29FinancesHTML/index.htm>
6. Яцук Т. Ф. Законодательное регулирование налоговых доходов местных бюджетов в период нэпа // Налоги. 2008. № 4. С. 33—37.
7. Яцук Т. Ф. Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е годы // LEX RUSSICA. 2017. № 10 (131). С. 171—186.

I. B. Danilov

INSTITUTE OF REGULATORY INCOME AS A CAUSE OF PERMANENT LOCAL BUDGET DEFICIENCY IN THE PERIOD OF NEPA

The article is devoted to the issues of forming and implementation of USSR's local budgets during the NEP which are key to the organizational autonomy of local authorities. The problem of permanent deficiency of local finances is considered. The complex of causes this phenomenon is analyzed and evaluated. The working methodology is based on the integrated application of formal legal, historical legal and comparative legal methods of scientific study. The subject of study is legislation of the researched period, the materials of law enforcement and also the key economic indicators which characterized a state of budgets.

The reason for the failure of the state policy in formulating local budgets is the set of the various factors, in which are allocated economic, political and juridical, related to the ineffectiveness of individual decisions in the legal regulation of local finances.

On the basis of a generalization of results of the study the conclusion, under which the main reason for the permanent deficiency of local budgets is an application of legal institute of regulation of incomes, is formulated.

Keywords: local finances, local budgets, local self-government, NEP, income regulation, deficit.

**РАЗДЕЛ 4
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ
И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
СИСТЕМЫ**

**SECTION 4
STATE INSTITUTIONS
AND SOCIAL-TERRITORIAL SYSTEM**

А. В. Наволоцкая

Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет (Сибстрин) (Новосибирск, Россия)

Ю. Б. Калюжная

Новосибирский институт экономики, психологии и права (Новосибирск, Россия)

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ ВЫЯВЛЕННОГО ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ — ДОСТОПРИМЕЧАТЕЛЬНОГО МЕСТА «КРАСНАЯ ГОРКА» (УЛИЦА Б. ХМЕЛЬНИЦКОГО, ГОРОД НОВОСИБИРСК)

Принята к публикации 10.04.2018

В статье вносится предложение о коррекции границ выявленного объекта культурного наследия — достопримечательного места «Красная горка», расположенного по адресу улица Богдана Хмельницкого, г. Новосибирск, установленных приказом от 6 февраля 2017 г. № 25 Управления по государственной охране объектов культурного наследия Новосибирской области. Предложение о коррекции границ аргументируется на основании Методических рекомендаций по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательных мест» (Письмо Министерства культуры Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 49-01.1-39-НМ). В Методическом письме сформулированы два существенных признака достопримечательного места как особого типа объекта культурного наследия: признак «зональности», наличие четко локализованных исторических границ территории; выполнение данной территорией специфических функций. Решение, оформленное Приказом № 25, принято без учета этих признаков и потому нуждается в доработке.

Также в статье подчеркивается принципиальная возможность сохранения историко-градостроительной среды достопримечательного места при одновременно дальнейшем развитии его территории.

Ключевые слова: достопримечательное место, улица Богдана Хмельницкого, Красная горка, соцгород, ком-фортная городская среда, комплексная застройка, квартальная застройка, общественные пространства.

Понятие «достопримечательное место» в системе охраны памятников истории и культуры Российской Федерации является относительно новым. Оно появилось в результате практических проблем сохранения культурного наследия в Западной Европе во второй половине XX в. Агрессивное вторжение массовой застройки в историческую среду древних городов Европы, коренное изменение сельских ландшафтов привели к осознанию невозможности эффективной охраны отдельных памятников без сохранения историко-градостроительной среды. «Штучный», индивидуальный отбор зданий и сооружений, имеющих явную архитектурную ценность, а также попытки увеличить число «вновь выявляемых памятников» не решали проблему. В результате была выработана новая доктрина охраны культурного наследия, основанная на учете историко-градостроительной среды и окружающего ландшафта.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, принятая на Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и куль-

туры (Париж, 17 октября — 21 ноября 1972 г.), в русском переводе определяет «достопримечательные места» как «произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии».

Законодательство СССР и РСФСР не ввело в свое время понятие «достопримечательное место» (Закон СССР от 29 октября 1976 г. № 4692-IX «Об охране и использовании памятников истории и культуры» и Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»), и оно впервые появляется на законодательном уровне в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В нем сделана попытка гармонизировать понятийный аппарат сферы охраны недвижимых памятников истории и культуры с действующими международными договорами Российской Федерации.

Согласно ст. 3 этого федерального закона к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации могут быть отнесены объекты недвижимо-

го имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетелем эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Закон установил три вида объектов культурного наследия: памятник, ансамбль и достопримечательное место.

В настоящий момент в Новосибирске статус объекта культурного наследия имеет достопримечательное место «Новосибирский Академгородок». Достопримечательное место «Красная горка» на улице Богдана Хмельницкого в Калининском районе находится в статусе «выявленного объекта культурного наследия», и окончательное решение о включении его в реестр еще не принято. В обоих случаях важнейшим вопросом, вызывающим серьезные споры специалистов, стало определение границ достопримечательного места и предмета охраны. Справедливости ради следует отметить, что сложность процесса определяется рядом объективных причин. Стремление сохранить значительные фрагменты градостроительной структуры как объекты культурного наследия вызывает значительные опасения, связанные с перспективами развития территорий, взятых под охрану. Кроме того, опыт подобной работы является новым для соответствующих государственных органов, историков, архитекторов, краеведов.

Согласно типологии достопримечательных мест как особого вида объектов культурного наследия, данной в ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», достопримечательное место «Красная горка» может быть отнесено к категории «центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки».

В целях совершенствования и развития мероприятий по сохранению историко-культурных территорий в виде достопримечательных мест Министерство культуры Российской Федерации разработало Методические рекомендации по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательных мест (Письмо от 28 февраля 2017 г. № 49-01.1-39-НМ), где центры исторических поселений и фрагменты градостроительной планировки и застройки определяются как «четко локализуемые территории, основным признаком которых является выполнение ею специфических функций сосредоточения различных видов деятельности, органов управления, объектов административного, торгового, социального, культурного и иного общественного назначения в определенных временных периодах» (п. 1.1 разд. III «Типология достопримечательных мест»).

В данном определении сформулированы два существенных признака достопримечательного места как особого типа объекта культурного наследия:

- признак «зональности», наличие *четко локализованных исторических границ* территории;
- выполнение данной территорией *специфических функций*.

Все это не было учтено, на наш взгляд, при установлении границ выявленного объекта культурного наследия — достопримечательного места «Красная горка». Управлением по государственной охране объектов культурного наследия (УГООКН) Новосибирской области был издан приказ от 6 февраля 2017 г. № 25 «О включении в перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Новосибирской области, объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия “Красная горка”, расположенного по адресу: Новосибирск, улица Богдана Хмельницкого». Согласно приказу были установлены границы достопримечательного места «Красная горка»: с северо-востока — по улице Учительской, далее по улице Богдана Хмельницкого до улицы Театральной, далее — до четной стороны улицы Александра Невского; с северо-запада — по четной стороне улицы Александра Невского до улицы Бардина; с юго-запада — вдоль жилых домов (улица Александра Невского, 2, улица Богдана Хмельницкого, 29/1, улица Богдана Хмельницкого, 29), далее по северо-восточной стороне улицы Трикотажной до улицы Народной; с юго-востока — по нечетной стороне улицы Народной до улицы Учительской (рис. 1).

В результате принятия такого решения целостный исторический фрагмент градостроительной планировки и застройки «Красная горка», сформировавшийся в 1940—1970-х гг., был искусственно разделен. Статус выявленного объекта культурного наследия получила только *часть* исторической территории Красной горки, что ведет к снижению историко-культурной ценности выявленного объекта «достопримечательное место», а также к градостроительной деградации городской среды вне охранной зоны. Жилищный поселок Красная горка, построенный для расселения работников крупного промышленного предприятия (завод № 250, п/я 80, НЗХК), имеет четко локализованные исторические границы, не совпадающие с границами выявленного объекта культурного наследия, что противоречит существующему подходу к пониманию достопримечательного места. Кроме того, искусственное выделение части жилпоселка нарушает целостность градостроительного образования, выполняющего определенные специфические функции, что также противоречит подходу, сформулированному в Методических рекомендациях Министерства культуры Российской Федерации.

Проект генерального плана Красной горки 1946 г. включал территорию от улицы Учительской до Сухого лога (кварталы 25—41).

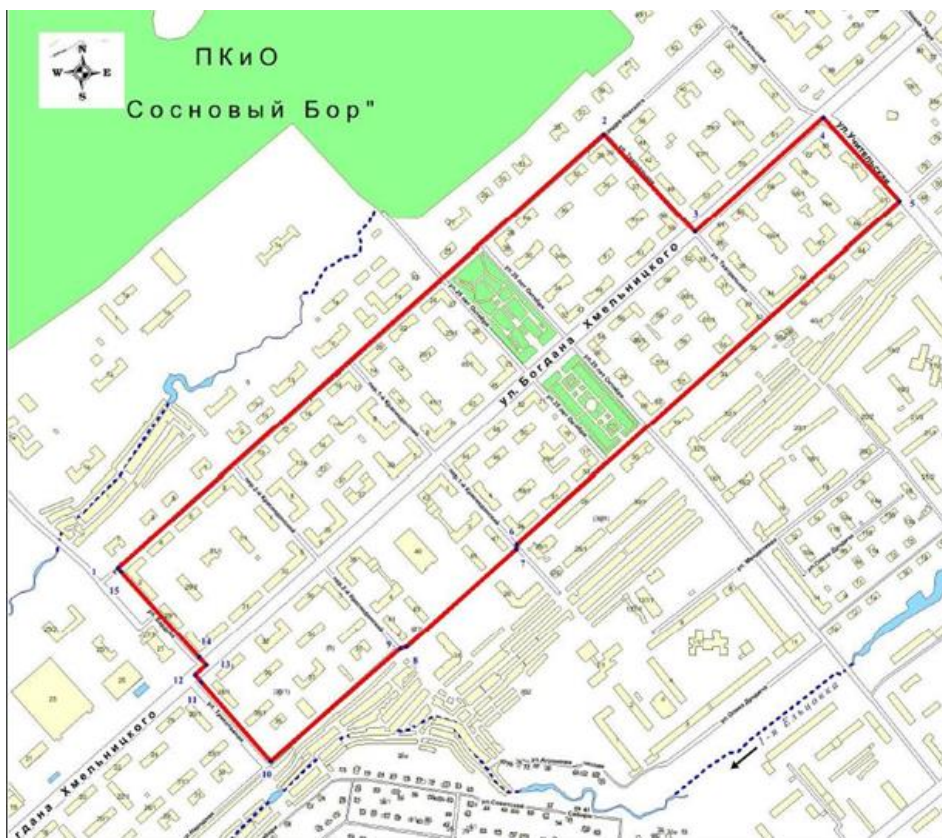


Рис. 1. Границы выявленного объекта культурного наследия «Красная горка» (приложение № 3 к приказу УГООКН № 25)

Эта территория отводилась под жилищное строительство для сотрудников автозавода. Завод № 250 (будущий п/я 80, или НЗХК), получивший часть этой территории в январе 1949 г., обязали при размещении строительства сохранить существующую на тот момент планировку кварталов между современными улицами Танковой и Учительской. До начала 1950-х гг. строительство велось от пересечения улицы Богдана Хмельницкого с улицей Учительской по направлению к Сухому логу небольшими кварталами. В 1954 г. под

строительство многоэтажного жилого комплекса заводу выделяют дополнительные участки от 34-го квартала (Краснодонский 1-й переулок) до 43-го квартала (улица Танковая). Кварталы 38 и 40 закрепляются под парковую зону завода. Генеральный план жилпоселка Красная горка, опубликованный в журнале «Архитектура СССР», отражает весь участок, переданный заводу под жилстроительство, включая территорию от улицы Танковой до улицы Учительской (рис. 2).



Рис. 2. Генеральный план жилого комплекса «Красная горка» [1, 20]

Значительное время жилой район «Красная горка» планировочно был изолирован от селитебных территорий города. В силу секретности производства обсуждалась тема о создании закрытого городка, как это было с Томском-7 или Красноярском-26. Позже от этой идеи отказались, а постройка дамбы через Сухой лог в 1954 г. позволила, наконец, надежно связать этот район с центром города. К 1958 г. было открыто движение и по Горбатуму мосту.

Красная горка проектировалась как самодостаточное и законченное функциональное образование с единой системой застройки и благоустройства, единой системой транспортных и технических коммуникаций, системой озеленения и декоративного оформления.

Градостроительная концепция развития территории жилой застройки улицы Богдана Хмельницкого включала наличие структурообразующей транспортной и композиционной оси, на которую должны быть ориентированы общественно значимые сооружения. В 1954 г. эта ось получила название «улица Богдана Хмельницкого» в честь 300-летия воссоединения Украины с Россией. Эта

ось в функциональном плане сейчас, выражаясь современным градостроительным языком, могла бы рассматриваться как общественно-деловая зона, в рамках которой были сконцентрированы административные учреждения, учебные заведения, учреждения культуры и обслуживания. Некоторые из них размещались на первых этажах жилых домов, некоторые занимали отдельные здания. Параллельно ей, вдоль железной дороги, шла улица Народная, которая взяла на себя функции грузовой транспортной магистрали данного жилого образования.

Рекреационная зона (в интерпретации 1940—1950-х гг. — зона санаторно-курортного благоустройства), включающая детские дошкольные учреждения, санаторно-курортные заведения, закладывалась полосой, которая шла в реликтовом бору параллельно структурообразующей оси и предполагала его сохранение. Рассматривалось, что городской лес будет выходить скверами на центральную улицу. Здесь же, в рекреационной зоне, разместился больничный городок (25-я медсанчасть) с детской и взрослой поликлиниками (рис. 3).

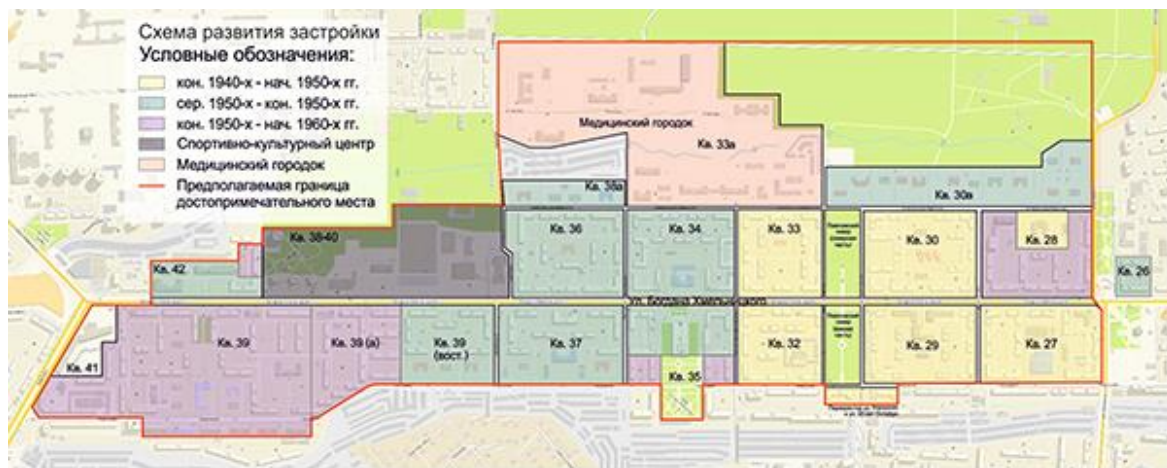


Рис. 3. Схема поэтапного формирования соцгородка «Красная горка» [2]

Три поколения архитекторов в разное время с применением разных стилистических приемов застраивали Богданку (так называют поселок местные жители), но все — в одной квартальной концепции. Последовательная реализация заложенной в 1940-х гг. единой градостроительной парадигмы позволяет гармонично сочетаться кварталам трех периодов: 1) с 2—3-этажными домами сложных очертаний, украшенными арочными балконами конца 1940-х гг., 2) с 4—5-этажной застройкой в стиле сталинского ампира 1950-х гг., 3) с типовой застройкой эпохи функционализма и советского модернизма 1960—1970-х гг. [5, с. 164—165]. Если двигаться по улице Богдана Хмельницкого по направлению от улицы Учительской к Сухому логу, то можно увидеть историю развития архитектуры в 40—70-х гг. XX в. Средняя этажность застройки Красной горки того периода — от двух до пяти этажей, что гармонировало с высотой естественного леса.

Для сохранения аутентичности представляется необходимым при определении границ достопримечательного места «Красная горка» опираться на его *исторически сложившиеся границы*, исходить из единства территории Красной горки, расположенной вдоль улицы Богдана Хмельницкого от пересечения с улицей Учительской до Сухого лога.

Район «Красная горка» — типичный соцгород «сталинского» типа, отражение традиционалистского подхода в организации жилой среды. Идеи создания соцгородов как городов будущего были сформулированы архитекторами еще в начале 1930-х гг. и в дальнейшем развивались исходя из изменений архитектурной парадигмы, строительных технологий, а самое главное — государственной политики. В эпоху индустриализации соцгородом называли компактно расположенные поселения, построенные по определенному плану для сотрудников одного предприятия.

Позже термин употребляют значительно шире, обозначая им поселения при крупных промышленных предприятиях, характерные локально-целостные градостроительные образования — урбанистические «паттерны». Правомерность применения термина «соцгород» к застройке 40—70-х гг. прошлого столетия подтверждается не только совпадением сущностных характеристик, но и реально существующим словоупотреблением той эпохи. В частности, в решении Исполнительного комитета Новосибирского Городского совета депутатов трудящихся № 1489 от 28 декабря 1950 г. «О наименовании улиц» территорию Красной горки называют «соцгородком в Дзержинском районе» [7].

При создании Генплана строительства Красной горки 1946 г. была заложена идея соцгородка, города-сада, идеального города. В архитектурно-планировочном задании, в частности, говорится: «Данный район («Красная горка»), по зонированию генплана, должен быть застроен 3-х этажными капитальными домами с полным городским благоустройством... Количество населения, которое, согласно данным проекта планировки, может разместиться на этой территории, должно получить полную сеть обслуживающих культурно-просветительных и коммунально-бытовых учреждений... Поселок должен быть запроектирован... с полным инженерным благоустройством /водоснабжение, канализация, теплофикация/... радификация, вертикальная планировка и водотвод, озеленение...» [8].

Концепция соцгорода ярко проявилась в пределах малоосвоенной юго-западной части Сибири. Прежде всего это определялось государственным курсом, направленным на внедрение принципов соцрасселения при размещении новых производств. М. Меерович отмечает: «Концепция соцрасселения, неразрывно связанная с размещением новых промышленных производств, рассматривает возводимую промышленность как градообразующий фактор — причину возникновения, существования и развития городов. Она утверждает главенство целенаправленно организуемой производственной деятельности, а расселение при ней рассматривает как подчиненную — обеспечивающую, обслуживающую производство» [6].

Соцгород является самостоятельным замкнутым градостроительным образованием при промышленном производстве и имеет стабильные размеры и количество населения в соответствии с количеством рабочих мест на предприятии.

Для концепции соцгорода, которая уточнялась и развивалась в разработанных для городов региона проектах, характерны:

- градообразующая роль промышленности;
- развитая инфраструктура (школы, сады, предприятия бытового обслуживания);
- размещение в «ткани» города нового типа здания общественного назначения — клуба;
- решение жилой застройки в виде концептуальных форм жилья нового типа (дома-коммуны, «жилкомбинаты», дома переходного типа).

В работе «Формирование производственно-селитебных образований Новосибирска в 1930—1950 гг.», анализируя соцгородки нашего города, старший преподаватель кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры Новосибирского государственного университета архитектуры и дизайна А. Е. Гашенко отмечает высокую степень целостности соцгорода при заводе «НЗХК», которую он объясняет приоритетным развитием среднего машиностроения в годы его строительства и, соответственно, более активным финансированием, а также более развитой, чем в 1930—1940-х гг., инфраструктурой города. А. Е. Гашенко подчеркивает, что из всех соцгородков Новосибирска (соцгород промышленного гиганта «Сибкомбайн», станция «Эйхе», «Расточка» и др.) только проект соцгорода «Красная горка» был реализован в полном объеме и полностью сохранился. «Пласт “соцгородской” архитектуры, стал подлинным архитектурно-градостроительным наследием Новосибирска» [3].

В абз. 2 подп. 1.2 п. 1 разд. III «Типология достопримечательных мест» Методических рекомендаций Министерства культуры Российской Федерации сформулировано, что «установление территории достопримечательного места рассматривается как факт наличия ценной в историко-культурном, художественном, градостроительном, архитектурном и другом плане *среды поселения* (здесь и далее в цитатах курсив наш. — Ю. К.) в пределах устанавливаемых границах в структуре современной городской застройки».

При таком подходе самостоятельную ценность имеет *опорная (рядовая, фоновая) застройка*, относящаяся к определенному историческому периоду с ее стилистическими особенностями, хорошо сохранившаяся историко-культурная и пространственно-планировочная структура города или его части, *городская среда*, которая состоит из материальных элементов (здания, сооружения, малые архитектурные формы, а также ограниченные ими озеленение и открытые пространства).

Если рассматривать понятие ценности среды поселения применительно к соцгородкам, то, безусловно, главным достижением при их строительстве было создание комфортных условий для проживания горожан. Характерной особенностью таких поселков является их обеспеченность объектами соцкультбыта, начиная от детских садов и поликлиник и заканчивая объектами культуры и спорта, наличие общественных благоустроенных пространств, удобная планировка уличной сети, существование рекреационных возможностей как во дворах, так и в общественных пространствах, качественное озеленение.

С исторической точки зрения такой подход — наследие, которое осталось от эпохи советской власти с декларированной ею целью создания социально ориентированного государства. Архитекторы, создававшие проекты соцгородов, строили «счастливое будущее», в котором люди будут обеспечены всем необходимым и будут

счастливы. В этом есть историческая ценность таких поселков, как Красная горка, которая и подлежит сохранению как пример создания комфортной городской среды*.

Для формирования комфортной для жителей Красной горки городской среды были предусмотрены все аспекты полноценной жизни в городе. При строительстве в среду жилого района были органично включены многочисленные детские сады, школы и училища с общежитиями; музыкальная школа, магазины, объекты соцкультбыта, целый медицинский городок 25-й медсанчасти. Ко второй половине 1950-х гг. центром культурной жизни стал Дом культуры им. Горького и разместившаяся рядом библиотека, средоточием спортивной жизни — открытый каток и спортивный павильон (будущий Дворец спорта) с бассейном в перспективе. Вокруг спортивного павильона и катка постепенно формируется целый спортивный кластер Красной горки, с открытыми спортивными площадками, теннисными кортами, лыжной базой.

Рекреационное значение территории вокруг Дворца спорта и открытого ледового стадиона усиливалось тем, что при строительстве был сохранен сосновый бор, расположенный в пойме реки 1-й Ельцовки, который начинался сразу за спортивными сооружениями. Окончательно облик района «Красная горка» сформировался в конце 1960-х гг. при возведении спортивно-культурного центра улицы Богдана Хмельницкого в кварталах 38 и 40. Он включал, помимо Дворца спорта, кинотеатр «Космос», клуб «Отдых» (1967), бассейн «Нептун» (1969) и новый закрытый Ледовый дворец спорта (ЛДС) «Сибирь» (1977).

Важной характеристикой городской среды является наличие благоустроенных общественных пространств. К концу 1970-х гг. на улице Богдана Хмельницкого были сформированы ансамбли площадей у Дворца культуры им. Горького и в районе ЛДС «Сибирь» с променадом, газонами и фонтанами, вдоль улицы проходила липовая аллея.

Безусловно, одними из важнейших показателей ценности данной территории являются ландшафтные характеристики и характер озеленения. Одной из главных идей создания соцгорода, сформулированных еще в 1930-х гг., была идея города-сада. Архитекторы хотели, чтобы внешний облик соцгорода отличался от обычного капиталистического города. Главное отличие — очень много зелени.

Унаследовали и продолжали эту идею несколько поколений создателей Красной горки. Жилой поселок Красная горка был возведен

в междуречье малых рек, на краю естественного лесного массива, при строительстве были сохранены и включены в квартальное озеленение участки естественного леса. По линии основной магистрали размещена система рекреационных зон, созданы качественные рукотворные экосистемы. В итоге сформировался район с сочетанием зоны естественного природного леса и озеленения, созданного руками людей.

В планировочную структуру территории органично включены рекреационные зоны зеленых насаждений: липовая и рябиновая аллеи на улице Б. Хмельницкого, «Материнский сквер», сквер у Дворца культуры им. М. Горького и примыкающий к нему сквер «Покорителей атома», «Павловский сквер», а также участок естественного соснового бора, получивший название «Эдемский сад», озелененные внутривоквартальные территории. На территории медсанчасти № 25 также сохранились отдельные крупные сосны, которые исторически принадлежат массиву соснового бора поймы реки 1-й Ельцовки. В связи с наличием высокодекоративных крупных экземпляров деревьев ценность экосистемы медсанчасти значительна.

Неотъемлемой частью облика улицы Богдана Хмельницкого стали малые архитектурные формы, созданные архитектурной мастерской «Красная горка» Геннадия Арбатского, которая была организована им в 1981 г. внутри переоборудованной под мастерскую водокачки. С 1982 по 1987 г. Г. П. Арбатским и его художественной мастерской было выполнено комплексное архитектурно-художественное оформление улицы Богдана Хмельницкого и прилегающих к ней кварталов. Это был настоящий прорыв в формировании городской среды.

Границы выявленного объекта культурного наследия — достопримечательного места «Красная горка», установленные приказом УГООКН от 6 февраля 2017 г. № 25, улицу Богдана Хмельницкого искусственно разделили на две части. В выделенные границы не вошла застройка 60—70-х гг. XX в., включая так называемый общественный квартал в районе стадиона «Сибирь», т. е. часть зданий социального, спортивного, культурного назначения, территорий общего пользования и рекреационных зон оказалась за пределами выявленного объекта культурного наследия. Таким образом, было не только нарушено единство территории Красной горки, но и искажено представление о функционировании целостного градостроительного образования — соцгорода.

За пределами охранной зоны достопримечательного места остались неотъемлемые компоненты социальной инфраструктуры соцгородка: спортивно-культурный кластер жилого района (бассейн, кинотеатр, музыкальная школа, Ледовый дворец спорта «Сибирь», площадка снесенных осенью 2016 г. Дворца спорта и клуба «Отдых»); рекреационный кластер (фрагменты реликтового соснового бора поймы реки 1-й Ель-

* Ранее мы подробно рассматривали понятие «комфортная городская среда», выделив его основные компоненты. На основании исследований архитекторов и историков Новосибирска, с привлечением архивных и краеведческих материалов был проанализирован опыт формирования комфортной городской среды в поселке Красная горка на улице Богдана Хмельницкого города Новосибирска в 40—80-х гг. XX в. [4].

цовки и медгородок; «Материнский сквер», рябиновая аллея, половина липовой аллеи улицы Богдана Хмельницкого); малые архитектурные формы работы мастерской «Красная горка»: «Музыканты», «Мать и дитя», «Цветок», «Дворник», элементы оформления «Эдемского сада», а также детские игровые площадки «Дилижанс» и «Ред Хилл».

Жилпоселок Красная горка с потерей своей целостности и главной характеристики соцгородка — комплексности застройки теряет свою уникальность, что может привести к невосполнимой потере «подлинного архитектурно-градостроительного наследия» Новосибирска. Сохранение лишь отдельных фрагментов целостного образования соцгородка «Красная горка» — недопустимая ошибка. При проектировании нового объекта культурного наследия — достопримечательного места «Красная горка» важно понимать, что необходимо сохранять не столько отдельные ценные здания, сколько сочетание функциональных зон, все его слагающие компоненты: зону городского леса, парковую зону, 25-ю медсанчасть, спортивную зону, учебные заведения и т. д. В этой связи необходимо серьезно подумать, что в данном случае является предметом охраны.

Идея признания Красной горки достопримечательным местом заключалась в том, чтобы обеспечить сохранение уникального для Новосибирска комплекса, в котором воплотился подход к созданию жилой зоны, органически сочетающейся с зоной общественной и природной. Этот подход практически утерян в современной строительной практике, которая в результате точечной застройки в городе создается архитектурный хаос, происходит паразитирование на уже существующей социальной инфраструктуре.

Камнем преткновения при определении границ достопримечательного места стала третья очередь застройки Красной горки (1960-е гг.), расположенной ближе всего к Сухому логу. В это время, согласно постановлению № 1871 ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве», происходит переход от советского монументального классицизма к функционализму хрущевской эпохи, в основе которого лежали принципы, выработанные архитекторами на заре Советской власти, на этапе развития конструктивизма (1920—1930-е гг.).

В качестве обоснования принятого Управлением по государственной охране объектов культурного наследия Новосибирской области решения по уменьшению границы охвата достопримечательного места были высказаны аргументы нецелесообразности включения в «достопримечательное место» территории с типовой застройкой советского периода 1960-х гг. Эти решения представляются беспочвенными. В настоящий момент происходит изменение отношения к архитектуре советского модернизма. Наше время отделяет от этого периода достаточная временная дистанция. Из второго десятилетия 2000-х гг. можно увидеть

в советском модернизме привлекательный идеализм и интересные формальные находки.

Более ранние направления: конструктивизм и сталинский ампи́р — уже признаны как культурная ценность. Исследования же советской архитектуры и градостроительства 1960—1970-х гг. появились только сейчас. Теперь обращается внимание не только на авторские проекты, но и на типовую застройку тех лет, на архитектуру и пространственную организацию микрорайонов как особый тип селитьбы и пример архитектурно-градостроительной культуры эпохи, в которых сегодня живет подавляющее большинство населения страны.

Главным является то, что, несмотря на смену парадигмы и застройку последних кварталов Красной горки серийными жилыми и общественными зданиями, принцип регулярной квартальной застройки с высоким уровнем благоустройства, заложенный в первый план, сохранился.

Клуб «Отдых», здание Ледового дворца спорта «Сибирь», плавательный бассейн «Нептун», кинотеатр «Космос» — каждый по своему выступает как объект архитектуры советского модернизма. Сегодня остро стоит вопрос о сохранении пространственно-архитектурных особенностей тех мест, которые в свое время с помощью определенных архитектурных объектов создавали достойные общественные пространства. При этом все перечисленные выше объекты находились в диалоге с жизнью определенного времени, которую сохраняют до сих пор кварталы застройки улицы Богдана Хмельницкого. Важнейшее качество этих столь стилистически разных объектов — их общедоступность.

Не идеализируя общественные и спортивные объекты улицы Богдана Хмельницкого, можно утверждать, что важнейшей целью будущего проектирования и функционального программирования заложенных ранее на этой территории общественных и жилых пространств можно считать поддержание прежнего эгалитарного (уравнительного) духа этого места. Беззаборность (безбарьерность) среды на Богданке должна быть не только сохранена, но и сформулирована как идея, как принцип культурной идентичности. В то же время осознается естественная необходимость привести объекты советского времени в соответствие новым общественным отношениям, сделать их эффективными с коммерческой точки зрения — непростая, но при наличии воли выполнимая задача.

Сохранять Красную горку необходимо как что-то характерное, что рассказывает, как жили люди в Советском Союзе. Необходимо формулировать свою заявку в ЮНЕСКО на новый тип историко-архитектурного наследия. Мощный нарратив социального образования «Красная горка» нужно развивать и продвигать.

В исследовании А. Е. Гашенко [2] сформулированы стратегии сохранения архитектурно-градостроительного контекста в зависимости от состояния разных кварталов Красной горки. Для

части кварталов автором предлагаются такие стратегии, как музеефикация; другие требуют реэволюции (подход, при котором реконструктивные мероприятия направлены на ретроспективное воссоздание историко-пространственного контекста или исторической среды) и реконструкции. И в связи со сносом клуба «Отдых» и Дворца спорта объединенному кварталу 38—40, по мнению исследователя, требуется модернизация или редевелопмент.

Сохранение исторического облика не означает полный отказ от развития территорий. В градостроении существует такое понятие, как регенерация историко-градостроительной среды. Согласно тексту Методических рекомендаций Министерства культуры Российской Федерации, «регенерация историко-градостроительной среды — совокупность мер, направленных на восстановление целостности композиционной структуры исторического городского ландшафта на территории достопримечательного места, предусматривающая сохранение, восстановление и *преемственное развитие* традиционных градостроительных характеристик среды (улично-дорожной сети, исторической парцеллярной структуры, фронта застройки улиц и др.), допускающая *компенсационное и адаптивное строительство* взамен утраченных элементов застройки или рядовых элементов композиции, не имеющих самостоятельной архитектурно-художественной ценности и находящихся в плохом техническом состоянии, с *соблюдением сложившихся типологических, масштабных, стилевых характеристик историко-градостроительной среды* и в соответствии с утвержденным в установленном порядке проектом».

Исходя из принципов выявления достопримечательного места, установленных нормативными документами, представляется необходимым при определении границ достопримечательного места «Красная горка» признать исторически сложившиеся границы, определенные как документами эпохи создания жилпоселка, так и функциональным единством территории. Необходимо установить границы *от улицы Танковой до улицы Учительской с обязательным включением территории 25-й медресанчасти*. Таким образом, границы достопримечательного места должны проходить: с северо-востока по улице Учительской; с северо-запада по границе территории Городской

клинической больницы (ГКБ) № 25, включая здания по нечетной стороне улицы Власова и территорию ГКБ № 25; далее по улице Бардина до поймы реки 1-й Ельцовки; далее по пойме реки 1-й Ельцовки до жилого комплекса «Эдемский сад»; далее по нечетной стороне улицы Богдана Хмельницкого до дамбы Сухого лога; с юго-запада по улице Танковой; с юго-востока по нечетной стороне улицы Народной до улицы Учительской.

Поскольку сохранность отдельных участков, а также их ценность является неравномерной, а часть исторической застройки улицы на данный момент утрачена, необходимо разработать несколько режимов охраны для отдельных участков данной территории. Соцгородок улицы Богдана Хмельницкого достоин целостного сохранения — в границах от улицы Танковой до улицы Учительской — как уникальный объект культурного наследия эпохи социализма.

Список литературы

1. *Архитектура СССР*. 1957. № 4. С. 20.
2. *Гашенко А. Е.* Метод сохранения архитектурно-градостроительного контекста территории: материалы исследования соцгородков «Расточка» и «Красная горка» в Новосибирске [Электронный ресурс] // Архитектон: изв. вузов. 2016. № 4 (56). URL: http://archvuz.ru/2016_4/3 (дата обращения: 23.09.2017).
3. *Гашенко А. Е.* Формирование производственно-селитебных образований Новосибирска в 1930—1950 гг. [Электронный ресурс] // Архитектон: изв. вузов. 2014. № 4 (48). URL: http://archvuz.ru/2014_4/9 (дата обращения: 23.09.2017).
4. *Калюжная Ю. Б.* Опыт создания комфортной городской среды (на примере улицы Богдана Хмельницкого г. Новосибирска // Развитие территорий. 2017. № 3 (9). С. 21—32.
5. *Кузнецова Е. А.* Определение историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия «Красная горка» // Будущее памятников архитектуры конструктивизма: материалы науч.-практ. конф. / отв. ред. А. Е. Гашенко, Т. Ю. Тачейначева. Новосибирск, 2017. С. 159—167.
6. *Меерович М. Г.* От города-сада к социалистическому поселку-саду: Государственная градостроительная политика в СССР в начале — середине 1920-х гг. // Проект Байкал. 2006. № 7. С. 32.
7. *Новосибирский государственный архив (НГА)*. Ф. 33. Оп. 1. Д. 930. Л. 239—243.
8. *НГА*. Ф. 578. Оп. 3. Д. 615. Л. 20.

A. V. Navolotskaya, Y. B. Kalyuzhnaya

**THE PROBLEM OF IDENTIFYING THE LIMITS OF THE REVEALED OBJECT
OF CULTURAL HERITAGE — HISTORICAL SITE “KRASNAYA GORKA”
(B. KHMELNITSKIY ST., NOVOSIBIRSK)**

In the article, a proposal for correction of boundaries the revealed object of cultural heritage “Krasnaya Gorka” which located on Bogdan Khmel’nickogo street, Novosibirsk pursuant to their definition in the Order № 25 Department of State protection of objects of cultural heritage of Novosibirsk region from February 6, 2017, is suggested. Proposal of correction of boundaries is argued by the “Methodical recommendations for assignment of historian-cultural territories to the objects of cultural heritage as noteworthy places” (Letter of the Ministry of the culture of Russian Federation from February 28, 2017, № 49-01.1-39-NM). In the Methodical letter, two essential signs of a historical site as a specific type of the object of cultural heritage are formulated: it is the sign of “zoning”, the existence of clearly established boundaries and it is performing specific functions by this territory. The decision which issued by order 25 was adopted without account of this signs and consequently it needs work.

Also in the article basic opportunity of conservation of historic-urban environment of the historical site with further development this territory at the same time is emphasized.

Keywords: site, Bogdan Khmelnitskiy street, Krasnaya Gorka, Sotsgorod, comfortable urban environment, complex building development, quarter building development, public spaces.

Т. В. Черняк

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

МОДЕЛЬ ИННОВАЦИОННЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ В ПОДГОТОВКЕ СОВРЕМЕННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

Принята к публикации 02.04.2018

В статье рассматривается необходимость развития у руководителей образовательных организаций инновационной компетентности как обязательного условия для повышения профессиональной эффективности управленческих кадров в ситуации постоянных изменений, проходящих во всех социально-экономических сферах. Автор анализирует подходы к содержанию и структуре инновационных компетенций, определяющих особенности деятельности руководителя-инноватора. В статье приводятся результаты изучения мнений слушателей государственной программы «Подготовка управленческих кадров сферы образования Сибирского федерального округа в 2015—2016 гг.», полученные в ходе анкетирования и дискуссий в группах. Целью данного исследования стала разработка модели инновационной компетентности руководителя-инноватора на основе мнений действующих руководителей-экспертов для определения направлений деятельности вуза по формированию и развитию инновационных компетенций будущих менеджеров в ходе обучения.

Ключевые слова: компетентность, компетенции, инновационные компетенции, инновационная компетентность, оценка инновационной компетентности.

Потребности инновационного развития страны и региона требуют подготовки управленческих кадров, обладающих инновационной компетентностью как совокупным результатом сформированных инновационных компетенций, таких как стратегический подход, умение интегрировать бизнес-стратегию с инновационным процессом, умение управлять инновационными и другими проектами, сформированными в вузе во время обучения и прохождения практики. Те же требования предъявляются и к действующим управленческим кадрам.

Высшее образование рассматривается как стратегический ресурс, обеспечивающий перспективное инновационное развитие. Соответственно, вуз должен решать важную стратегическую задачу по подготовке инновационных управленческих кадров, формируя конкурентоспособность выпускника на рынке труда и страны на международной арене. Актуальность этой проблемы определяется потребностями государства в инновационном развитии всех социально-экономических сфер в рамках Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года («Стратегия-2020: новая модель роста — новая социальная политика»); задачами инновационного развития высшего образования (п. 3.3. «Развитие образования» Концепции-2020); новыми задачами вуза при подготовке

кадров для всех сфер народного хозяйства и государственной службы в ситуации ее дальнейшего развития (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»; Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016—2018 годы» от 11 августа 2016 г. № 403).

На сегодняшний день подготовка управленческих кадров (будущих и действующих) не в полной мере соответствует потребностям инновационного развития экономики, не обеспечивает ее устойчивого развития. Слабая подготовленность управленческих кадров к управленческой деятельности, коммуникациям, социальной адаптации, управлению инновационными проектами говорит о проблеме недостаточной ориентированности высшего образования на формирование профессиональных и инновационных компетенций с учетом современных требований экономики и работодателей, что было выявлено при проведении автором исследований еще в 2015 г. [4].

Актуальность поднимаемой проблемы — необходимость формирования профессиональной и инновационной компетентности действующих и будущих управленческих кадров в вузе — связана с поставленными перед обществом задачами перехода на инновационный путь развития, формирования новых и модернизации существующих

подходов к управлению, что предъявляет качественно новые требования к человеческому потенциалу и к качеству подготовки специалистов в сфере управления.

В 2002 г. под руководством автора статьи на кафедре управления персоналом Сибирского института управления началась реализация Международного проекта на грант NASPAA-NISPAce по теме: «Внедрение альтернативных методов разрешения социальных конфликтов в практику деятельности государственных служащих», в ходе которого формировались инновационные для того времени компетенции руководителей и специалистов Департамента труда и занятости Администрации Новосибирской области для деятельности трудовыми арбитрами (посредниками-медиаторами) при разрешении трудовых конфликтов и споров. Начиная с этого проекта и по настоящее время автором статьи изучается вопрос о структуре и содержании инновационных компетенций и инновационной компетентности, формах и методах ее формирования, что отражено в многочисленных публикациях автора в России и за рубежом [5—8, 11].

С позиций компетентностного подхода в образовании компетенция и компетентность рассматриваются исследователями, например И. Д. Чечель, следующим образом: «Компетенция — характеристика потенциального состояния личности, а компетентность — это сложная интегральная характеристика, состоящая из комплекса компетенций, содержание которого определяется целями, задачами и характером деятельности. <...> Компетенция (профессиональная) — это заданное социальное и профессиональное требование к подготовке специалиста, необходимое для его эффективной профессиональной деятельности на данном рабочем месте. Проявление наличия компетенций фиксируется лишь в условиях реальной специфической ситуации» [9, с. 83].

Компетентность является результатом формирования комплекса компетенций в процессе обучения и последующей профессиональной деятельности.

В ходе исследовательской и педагогической деятельности при подготовке действующих руководителей образовательных организаций — слушателей программы «Подготовка управленческих кадров в сфере образования в 2015—2016 гг.» нами был апробирован набор инновационных компетенций личности руководителя, который используется в университетах США при подготовке управленческих кадров. В России он впервые был представлен профессором университета Восточной Каролины (США) Полом Дезендорфом на «Интерре-2008» в рамках совместного мастер-класса на тему: «Формирование инновационных компетенций выпускников». В данном наборе инновационных компетенций заключен многоаспектный систематизированный и структурированный по содержанию список инновационных компетенций, входящих в состав инновационной компетентности личности руководителя,

в отличие от фрагментарных, общих подходов к набору инновационных компетенций других авторов.

На основе данного набора компетенций нами были проведены исследования по оценке руководителями — слушателями программы наличия инновационных компетенций у современного руководителя и самооценке их развитости у себя.

Инновационные компетенции личности руководителя, по П. Дезендорфу, включают девять структурных компонентов, или кластеров. Каждый кластер состоит из определенного набора инновационных компетенций. Например, кластер «Иметь исследовательскую натуру» включает в себя следующие компетенции:

- человек постоянно стремится к улучшениям;
- подвергает сомнению общепринятые подходы;
- имеет позитивное восприятие изменений;
- помогает создавать будущее в соответствии с вызовами времени;
- относится с энтузиазмом к различиям.

В нашем исследовании респонденты оценивали каждую компетенцию внутри кластера. Обобщив оценки респондентов, приводим данные по кластерам инновационных компетенций:

1. Иметь исследовательскую натуру.
2. Уметь видеть новые связи.
3. Стремиться создавать ценность потребителей.
4. Уметь интегрировать бизнес-стратегию с инновационным процессом.
5. Уметь строить системы отношений.
6. Уметь культивировать отношения сотрудничества.
7. Уметь рисковать и управлять риском.
8. Уметь управлять инновационными проектами.
9. Развивать агрессивный стиль обучения.

С целью построения модели инновационной компетентности личности руководителя в 2015—2016 гг. было проведено первое исследование в рамках тренингов «Инновационные компетенции руководителя» с руководителями образовательных организаций — слушателями программы подготовки управленческих кадров в сфере образования. Цель тренинга носила рефлексивно-оценочный характер: дать руководителям представление об инновационной компетентности и инновационных компетенциях и оценить их наличие у респондентов.

В ходе групповой работы и использования методов интерактивного обучения (дискуссия, мозговой штурм, деловая игра) слушатели знакомись с набором инновационных компетенций, обсуждали его актуальность для управленческих кадров России.

Программа тренинга предусматривала: ознакомление с инновационными компетенциями в составе инновационной компетентности, в том числе раскрытие их содержания, оценку возможностей применения в практике управления обра-

зовательными организациями (метод обучения — лекция-дискуссия); создание слушателями модели инновационных компетенций современного менеджера (метод обучения — деловая игра «Модель компетенций современного менеджера»); оценку слушателями необходимости инновационных компетенций у руководителя-инноватора и оценку их наличия у респондентов (метод — анкетирование по списку инновационных компетенций П. Дезендорфа); анализ полученных результатов по итогам анкетирования (метод обучения — дискуссия); выявление зон неблагополучного развития инновационных компетенций у каждого руководителя и в группе в целом; подведение итогов, а именно осознание слушателями необходимости и важности для современного руководителя развития всех представленных в списке инновационных компетенций.

Говоря о понятии инновационная компетентность в связи с профессиональной сферой респондентов — руководителей образовательных организаций, примем за основание подход Н. Ю. Звягинцевой: «Инновационная компетентность входит в структуру профессиональной компетентности педагога и состоит из таких компонентов: ценностно-мотивационного, содержательного, операционно-деятельностного, рефлексивного...» [1]. Также, по мнению Н. Ю. Звягинцевой, «инновационная компетентность предполагает владение специалистом исследовательской, стратегической, креативной, системообразующей, коммуникативной компетенциями. Все представленные компетенции являются структурными компонентами инновационной компетентности, но с различным содержательным наполнением» [2].

Кратко остановимся и на вопросе репрезентативности изучения мнений руководителей образовательных организаций о структуре инновационной компетентности современного руководителя-инноватора. Насколько управленческая деятельность современного руководителя в сфере образования формирует требования к наличию у него тех или иных профессиональных компетенций, а также необходимость владения инновационной компетентностью?

Многочисленные теоретико-методологические дискуссии различных авторов по проблеме содержания профессиональной деятельности руководителя образовательной организации сводятся к двум основным точкам зрения. У большинства исследователей, как отмечает Н. А. Шкляева, преобладает «психолого-педагогический подход к определению компетенций руководителя, где подчеркивается, что руководитель прежде всего педагог, учитель-мастер, методист, имеющий авторитет среди учителей только на педагогической стезе». При этом сама она придерживается мнения немногочисленных авторов о том, что создаст «нашу новую школу» не просто руководитель,

являющийся «учителем-мастером», педагогом, но тот руководитель, который при этом разбирается в финансовой сфере, в управлении коллективом и конфликтами [10].

По мнению Н. А. Шкляевой, «современный руководитель должен обеспечивать опережающий, инновационный характер образования, ставить задачи, которые важны сегодня и станут еще более важными завтра, и находить пути их решения» [10].

Автор опирается и на мнение Т. Пучковой, которая считает, что должность руководителя образовательной организации обязывает его мыслить стратегически, быть дальновидным, работать над созданием совершенной системы управления. Это предполагает, по мнению Т. Пучковой, что руководителями образовательного учреждения должны быть «профессиональные и умелые инновационные менеджеры» [3].

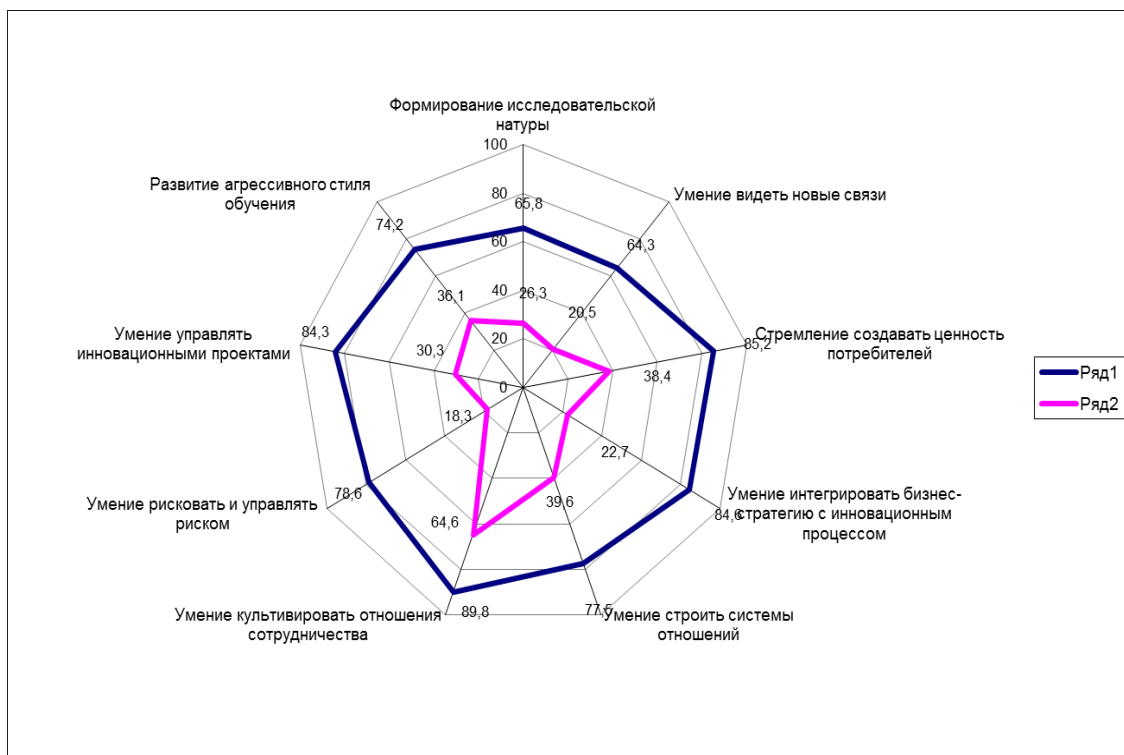
Таким образом, все вышесказанное говорит о том, что руководители всех сфер деятельности, в том числе и руководители образовательных организаций, в современных социально-экономических условиях, отвечая на вызовы времени, должны наряду с профессиональной компетентностью обладать и инновационной компетентностью.

В ходе проведения анкетирования было опрошено 130 (68,4 %, процента от всех участников обучения в 2015/2016 учебном году) слушателей программы «Повышение квалификации управленческих кадров сферы образования Сибирского федерального округа».

Респонденты исследования имели стаж руководящей работы от 5 лет до 15 и более лет в 92 % случаев, начинающих руководителей с опытом работы до 5 лет было 8 %. Таким образом, они могли адекватно оценить как необходимость наличия инновационных компетенций у современного руководителя, так и степень их развития у себя, выступая в качестве экспертов.

Слушателям предлагался список инновационных компетенций личности руководителя. Респонденты должны были оценить, какие инновационные компетенции должны быть развиты у современного руководителя (3 балла — компетенция должна быть развита в полной мере; 2 балла — компетенция может быть развита не в полной мере; 1 балл — компетенция может быть не развита). Вторая оценка касалась степени развитости этой компетенции на данном этапе у самого респондента (3 балла — компетенция развита в полной мере; 2 балла — компетенция развита не в полной мере; 1 балл — компетенция не развита).

По результатам исследования была построена модель инновационной компетентности руководителя-инноватора (рисунок).



Результаты оценки развитости кластеров инновационных компетенций личности идеального руководителя и самооценки развитости кластеров инновационных компетенций у респондентов (у реального руководителя)

В диаграмме синей линией выделены оценки кластеров инновационных компетенций, которые должны быть развиты у руководителя-инноватора (ряд 1), а красной линией те кластеры инновационных компетенций, которые развиты у респондентов в настоящий момент (ряд 2). Кроме того, в данном случае на рисунке представлены только оценки в три балла, поставленные респондентами для модели руководителя-инноватора (синий цвет) и реального руководителя (красный цвет) по всем кластерам инновационных компетенций. Проценты указывают на количество респондентов, оценивших данный кластер на 3 балла.

Фактически, результаты диаграммы дают возможность оценить представление респондентов об идеальном руководителе-инноваторе и реальном состоянии развитости их собственных инновационных компетенций. Так, согласно данным диаграммы, по мнению большинства руководителей, все кластеры инновационных

компетенций должны быть обязательно развиты у идеального современного руководителя в полной мере (на 3 балла!). Таким образом, респонденты в качестве экспертов создали модель инновационных компетенций идеального руководителя-инноватора — на диаграмме это внешний круг, отмеченный синим цветом.

Нельзя не отметить, что полученные результаты обнаруживают огромную разницу между оценкой осознанной руководителями необходимости обязательной развитости почти каждого кластера инновационных компетенций личности идеального и реального современного руководителя (разница от двух до четырех раз!). Абсолютный «провал» наблюдается в развитости у респондентов таких компетенций, как умение интегрировать бизнес-стратегию с инновационным процессом (– 62,1%), умение рисковать и управлять риском (– 60,3%), умение видеть новые связи (– 43,8%), управлять инновационными проектами (– 54,0%) (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ обязательной развитости кластеров инновационных компетенций у идеального и реального руководителя, %

Кластер инновационных компетенций	Оценка развития у идеального руководителя-инноватора (3 балла)	Оценка развития у респондента (3 балла)	Разница
Формирование исследовательской природы	65,8	26,3	– 39,5
Умение видеть новые связи	64,3	20,5	– 43,8
Стремление создавать ценность потребителей	80,5	38,4	– 42,1
Умение интегрировать бизнес-стратегию с инновационным процессом	84,8	22,7	– 62,1
Умение строить системы отношений	77,5	39,6	– 37,9

Кластер инновационных компетенций	Оценка развития у идеального руководителя-инноватора (3 балла)	Оценка развития у респондента (3 балла)	Разница
Умение культивировать отношения сотрудничества	89,8	64,6	- 25,2
Умение рисковать и управлять риском	78,6	18,3	- 60,3
Умение управлять инновационными проектами	84,3	30,3	- 54,0
Развитие агрессивного стиля обучения	74,2	36,1	- 38,1

Проведенный анализ потребности в развитии инновационных компетенций современного руководителя позволил построить модель инновационных компетенций идеального руководителя-инноватора (см. рисунок, ряд 1), которая используется автором статьи не только в дальнейших исследованиях, но и при обучении руководителей и будущих HR-менеджеров как рефлексивно-оценочная процедура [12].

В ходе исследования нам также необходимо было выяснить, соответствуют ли приведенные в списке кластеры инновационных компетенций компетенциям федеральных государ-

ственных образовательных стандартов высшего профессионального и высшего образования (ФГОС ВПО и ФГОС ВО) по направлениям подготовки «Управление персоналом» и применим ли данный набор инновационных компетенций для использования при обучении будущих HR-менеджеров, при ориентировании их на инновационную деятельность в условиях социально-экономических перемен. Далее представлен сравнительный анализ кластеров инновационных компетенций и аналогов компетенций из ФГОС ВПО и ФГОС ВО (табл. 2).

Таблица 2

Сопоставление кластеров инновационных компетенций и аналогов компетенций из ФГОС ВПО и ФГОС ВО

Кластер инновационных компетенций	Компетенции ФГОС ВПО	Компетенции ФГОС ВО
Иметь исследовательскую натуру	Способность диагностировать и анализировать социально-экономические проблемы и процессы в организации (ОК-14); способность провести исследования по всему кругу вопросов своей профессиональной области и проанализировать их результаты в контексте целей и задач своей организации (ПК-63)	Способность анализировать результаты исследований в контексте целей и задач своей организации (ОПК-5)
Видеть новые связи между концепциями	Осознание основ современной философии и концепций управления персоналом, сущности и задач, закономерностей, принципов и методов управления персоналом; умение применять теоретические положения в управленческой деятельности по отношению к персоналу (ОК-22); знание основ разработки и реализации концепции управления персоналом, кадровой политики организации и умением применять их на практике (ПК-1); знание основ стратегического управления персоналом и умением применять их на практике (ПК-2)	Знание основ разработки и реализации концепции управления персоналом, кадровой политики организации, основ стратегического управления персоналом, основ формирования и использования трудового потенциала и интеллектуального капитала организации, отдельного работника, а также основ управления интеллектуальной собственностью и умение применять их на практике (ПК-1)
Быть приверженным ценностям потребителей	<i>Аналогов не найдено</i>	<i>Аналогов не найдено</i>
Иметь способность интегрировать стратегию и инновации	Способность находить организационно-управленческие и экономические решения, разрабатывать алгоритмы их реализации и готовность нести ответственность за их результаты (ОК-9); учет последствий управленческих решений и действий с позиции социальной ответственности (ОК-21); знание основ стратегического управления персоналом и умением применять их на практике (ПК-2)	Знание основ разработки и реализации концепции управления персоналом, кадровой политики организации, основ стратегического управления персоналом, основ формирования и использования трудового потенциала и интеллектуального капитала организации, отдельного работника, основ управления интеллектуальной собственностью и умение применять их на практике (ПК-1)
Строить системы отношений	Способность отстаивать свою точку зрения, не разрушая отношений (ОК-7); готовность к кооперации с коллегами, к работе на общий результат; обладание навыками организации и координации взаимодействия между людьми, контроля и оценки эффективности деятельности других (ОК-8)	Способность отстаивать свою точку зрения, не разрушая отношения (ОПК-6); готовность к кооперации с коллегами, к работе на общий результат, а также владение навыками организации и координации взаимодействия между людьми, контроля и оценки эффективности деятельности других (ОПК-7)

Кластер инновационных компетенций	Компетенции ФГОС ВПО	Компетенции ФГОС ВО
Культивировать отношения сотрудничества	Способность осуществлять деловое общение: публичные выступления, переговоры, проведение совещаний, деловую переписку, электронные коммуникации (ОК-20); приверженность этическим ценностям: уважению человеческого достоинства, честности, открытости, справедливости, порядочности, доброжелательности, терпимости (ОК-24); умение обеспечивать соблюдение этических норм взаимоотношений в организации (ПК-69)	Способность к коммуникации в устной и письменной формах на русском и иностранном языках для решения задач межличностного и межкультурного взаимодействия (ОК-5); способность работать в коллективе, толерантно воспринимая социальные, этнические, конфессиональные и культурные различия (ОК-6)
Рисковать и управлять риском	Владение методами оценки и прогнозирования профессиональных рисков (ПК-45)	Способность проводить анализ рыночных и специфических рисков, связанных с деятельностью по реализации функций управления персоналом, использовать его результаты для принятия управленческих решений (ПК-25)
Эффективно управлять инновационными проектами	Знание основ разработки и использования инноваций в сфере управления персоналом и готовность использовать их на практике (ПК-76); способность участвовать в реализации программы организационных изменений (в том числе в кризисных ситуациях) в части решения задач управления персоналом; способность преодолевать локальное сопротивление изменениям (ПК-78)	Знание основ разработки и использования инноваций в сфере управления персоналом; способность вносить вклад в планирование, создание и реализацию инновационных проектов в области управления персоналом (ПК-35); способность участвовать в реализации программы организационных изменений (в том числе в кризисных ситуациях) в части решения задач управления персоналом; знание технологии преодоления локального сопротивления изменениям и умение использовать их на практике (ПК-37)
Агрессивно стремиться к обучению	Стремление к личностному и профессиональному саморазвитию; умение расставлять приоритеты, ставить личные цели; способность учиться на собственном опыте и опыте других (ОК-11)	Способностью к самоорганизации и самообразованию (ОК-7); владение навыками самоуправления и самостоятельного обучения и готовность транслировать их своим коллегам; обеспечивать предупреждение и профилактику личной профессиональной деформации и профессионального выгорания (ПК-33)

Таким образом, набор основных кластеров инновационных компетенций личности руководителя, предложенный П. Дезендорфом, в целом соответствует и компетенциям ФГОС ВПО и ФГОС ВО по всем направлениям, кроме инновационной компетенции «Приверженность ценностям потребителей». Поэтому для формирования инновационных компетенций личности руководителя этот набор можно использовать при обучении будущих HR-менеджеров и при новом стандарте ФГОС ВО, используя модель кластеров инновационных компетенций в качестве эталона для самооценки развитости инновационных компетенций в ходе обучения по каждой учебной дисциплине, что и делается автором систематически для получения обратной связи об эффективности обучения по учебным дисциплинам.

Анализ теоретических источников, а также многочисленные дискуссии с участниками программы подготовки управленческих кадров в сфере образования, где автор статьи выступала в роли преподавателя и модератора проектных групп с 2011 по 2017 г., показали, что предлагаемый набор инновационных компетенций личности руководителя применим для подготовки будущих и действующих управленческих кадров и в России.

Список литературы

1. Звягинцева Н. Ю. Формирование готовности к инновационной деятельности будущего педагога в условиях модульного обучения [Электронный ресурс] // Вестн. Адыг. гос. ун-та. Сер. 3: Педагогика и психология, 2011. № 3. URL: cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-gotovnosti-k-innovatsionnoy-deyatelnosti-buduschego-pedagoga-v-usloviyah-modulnogo-obucheniya (дата обращения: 27.03.2018).
2. Звягинцева Н. Ю. Формирование инновационной компетентности будущего педагога [Электронный ресурс] // Вестн. Адыг. гос. ун-та. Сер. 3: Педагогика и психология, 2009. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-innovatsionnoy-kompetentnosti-buduschego-pedagoga>. (дата обращения: 27.03.2018).
3. Пучкова Т. Директор школы как инновационный менеджер образовательного учреждения (кадровый аспект) // Теория и практика обществ. развития. 2010. № 3.
4. Черняк Т., Русакова Н., Сухорукова Е. Современный HR-менеджер в оценке работодателей // Кадры. 2015. № 9. С. 142—149.
5. Черняк Т. В. Игровые технологии в подготовке HR-менеджеров; междисциплинарный подход : сб. метод. материалов // Образоват. инновации и практики карьеры. М., 2015. С. 70—79.
6. Черняк Т. В. Инновации на государственной службе: конфликтологический аспект // Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы. Управление : материалы

междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2007. С. 364—369.

7. Черняк Т. В. Инновационная политика и инновационная среда как условие инноваций в вузе // *Философия образования*. 2013. № 2. С. 205—209.

8. Черняк Т. В. Создание модели компетенций руководителя-инноватора // *Инновационные технологии управления персоналом* : сб. ст. участников Всерос. науч.-практ. конф. (26—28 февраля 2015 г.) / под ред. И. В. Резанович. Челябинск : Изд. центр ЮУрГУ, 2015. С. 8—12.

9. Чечель И. Д. Профессиональная компетентность руководителя общеобразовательного учреждения // *Управление образованием* : теория и практика. 2012. № 1. С. 83.

10. Шкляева Н. А. Проблемы определения компетентности руководителя муниципального образовательного учреждения [Электронный ресурс] // *Управление экономическими системами: электрон. науч. журн*. 2012. № 9 (45). URL: <https://cyberleninka.ru/article/>

n/problemy-opredeleniya-kompetentnosti-rukovoditelya-munitsipalnogo-obrazovatel'nogo-uchrezhdeniya (дата обращения: 27.03.2018).

11. Chernyak T. Innovation policy and the innovation environment as a condition of the formation of the innovator (for example, the staff training of the Siberian Federal District) [Electronic resource] // Presented papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference “Government vs. Governance in Central and Eastern Europe. From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?” (from working groups and working sessions). May 22—24, 2014. Budapest, Hungary URL: <http://www.nispa.org/conference2014/cd>

12. Chernyak Tatyana. Training of Managers as a Factor of Education and Healthcare Sector Development in the Region of Siberian Federal District // Presented papers from the 24th NISPAcee Annual Conference May 19 — 21, 2016. Zagreb, Croatia Organized in cooperation with the University of Zagreb, Faculty of Law, Croatia.

T. V. Chernyak

THE MODEL OF INNOVATIVE COMPETENCIES IN TRAINING OF MODERN MANAGERIAL PERSONNEL

In the article need to develop for the chiefs of educational organizations of innovative competence as an imperative for the increase of professional efficiency of a managerial personnel in the situation of constant changes which took place in all socio-economic sectors is considered. The author analyses approaches to the content and the structure of innovative competence determining features of the leader-innovator activity. In the article results of studying of opinions of students of state program “Training of Management Personnel in the Sphere of Education of Siberian Federal Region in 2015—2016” received during questionnaire survey and discussions in groups are provided. The aim of this study was to the development of the model of innovative competence of the leader-innovator on the basis of the opinions of current chief-experts for the definition of the lines of action of the high school on formation and development of innovative competence of future managers during training.

Keywords: competence, competences, innovative competences, innovative competence, evaluation of innovative competence.

Е. С. Смирнова

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

АНАЛИЗ ДОСТУПНОСТИ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Принята к публикации 22.03.2018

В статье исследуется вопрос доступности дошкольного образования в Российской Федерации. Приводятся статистические данные за 2006—2016 гг. о рождаемости и об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми. Изучается охват дошкольным образованием детей в возрасте от 1 до 6 лет за исследуемый период. Рассмотрены целевые показатели по государственной программе «Развитие образования», произведена оценка итоговых результатов. Проведен сравнительный анализ уровней доступности дошкольного образования в Новосибирске и других субъектах Сибирского федерального округа.

Ключевые слова: дошкольное образование, государственные дошкольные учреждения, детские сады, государственные программы, доступность дошкольного образования.

Дошкольное образование играет важную роль в становлении ребенка как личности, в его воспитании и взрослении. В России дошкольное образование обеспечивает интеллектуальное, личностное и физическое развитие ребенка от 3 до 7 лет. Задачами дошкольного образования являются первичная социализация ребенка в обществе, обучение базовым основам культуры и правилам поведения, а также интеллектуальное и эстетическое развитие.

Именно с дошкольного воспитания начинается образование ребенка, закладываются основы социальной личности. Посещение детского сада дает ребенку возможность получать социальный опыт, осваивать способы общения и взаимодействия, находясь в детском сообществе. Наряду с этим дошкольное образование является важнейшим институтом поддержки семьи: родители могут спокойно работать и учиться и при этом быть уверенными, что их ребенок находится в комфортных условиях, нормально питается и с ним занимаются педагоги.

Статьей 43 Конституции Российской Федерации гражданам Российской Федерации гарантируется общедоступность и безопасность дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Но так ли это на самом деле? Действительно ли каждый ребенок в возрасте до 7 лет имеет возможность посещать детский сад?

Общую картину ситуации дает О. Игнатова со ссылкой на результаты исследования «Разви-

тие поддержки материнства и детства в России», проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС): «Детские сады в России сегодня посещают лишь 64,6 процента детей, а 35,4 воспитываются либо дома, либо ходят в частные сады. Но из-за высокой стоимости частных садов доступны они лишь чуть более чем одному проценту от всех отечественных дошколят.

<...>

Проблема с детскими садами остро стояла с середины 2000-х годов, когда закрылось большинство ведомственных учреждений, но начался пик рождаемости» [2].

Рост количества мест в дошкольных образовательных учреждениях катастрофически отстает от роста количества детей и по сей день. Такая социально-экономическая ситуация заставляет ставить новые задачи перед системой дошкольного образования. «С 2010 г. строительство детских садов стало приоритетной задачей властей. За последние три года по программе модернизации региональных систем дошкольного образования построено свыше 5 тысяч новых современных комфортных зданий дошкольных учреждений. И туда смогли попасть около 1,5 миллиона ребятишек. <...> Тем не менее, как отмечается в исследовании, сегодня в среднем на 100 мест в дошкольных учреждениях приходится 106 детей. Иными словами, группы переполнены, что сказывается на нагрузках на воспитателей и ведет к ухудшению качества услуг» [2].

Нехватку мест в детских садах и наличие больших очередей на уже созданные места необходимо ликвидировать за счет строительства новых детских садов, поддержки дошкольных учреждений, создания групп кратковременного пребывания и групп при новых школах. Для решения этих задач необходимо стабильное финансирование бюджета различного рода государственных программ.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, расходы на развитие образования в целом ежегодно увеличиваются, млрд руб.:

2006.....	810,1
2007.....	1 032,5
2008.....	1 292,2
2009.....	1 345,9
2010.....	1 450,9
2011.....	1 728,4
2012.....	2 047,0
2013.....	2 333,8
2014.....	2 474,3
2015.....	2 472,5
2016.....	2 546,9

Данная динамика, безусловно, является положительной, что должно способствовать повышению доступности образования для детей и качества предоставляемых услуг. Анализ дан-

ных показывает, что объемы бюджетных расходов на систему образования за период 2006—2016 гг. увеличился в 3,1 раза за счет роста количества реализуемых социальных проектов и программ. Даже кризис 2008—2009 гг. не повлиял на динамику роста государственных расходов сферы образования. Необходимо отметить и тот факт, что начиная с 2010 г. динамика роста расходов на образование в разы увеличилась, что связано в первую очередь с введением новых мест в дошкольных учреждениях, необходимостью их оборудования и содержания.

Но на самом ли деле рост финансирования дошкольного образования из бюджета справляется с проблемой нехватки мест в государственных дошкольных учреждениях? Статистические данные демонстрируют рост численности детей в детских садах [4]. Так, к 2016 г. она увеличилась на 62 % по сравнению с 2005 г., а ежегодное увеличение составляет около 5 % (табл. 1). Несмотря на постоянный рост числа дошкольных учреждений, охват детей дошкольным образованием остается на уровне менее 70 %. Таким образом, на основе представленных данных можно сделать заключение, что только чуть больше половины детей в возрасте от 1 до 6 лет имеют возможность посещать детские сады.

Таблица 1

Информация по организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми

Год	Число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования — всего, тыс.	Численность воспитанников — всего, тыс. человек	На 1 000 детей в возрасте 1—6 лет приходится мест	Охват детей дошкольным образованием, %
2005	46,5	4 530,4	597	56,7
...				
2010	45,1	5 388,0	553	59,2
2011	44,9	5 661,1	570	60,6
2012	44,3	5 982,9	592	62,1
2013	43,2	6 347,3	600	63,0
2014	51,0	6 813,6	612	64,6
2015	50,1	7 151,6	625	66,2
2016	49,4	7 342,9	635	66,5

Между тем данные о численности рожденных детей в России за 2005—2016 гг. демонстрируют устойчивую динамику роста численности детей, тыс. человек:

2005.....	1 457
2006.....	1 480
2007.....	1 610
2008.....	1 714
2009.....	1 762
2010.....	1 789
2011.....	1 797
2012.....	1 902
2013.....	1 896
2014.....	1 943
2015.....	1 940
2016.....	1 889

Лишь в 2013 и 2016 гг. обнаруживается небольшой спад рождаемости. В целом с 2005 по 2016 г. рождаемость увеличилась в 1,3 раза, что влечет за собой увеличение потребности в новых местах в дошкольных учреждениях.

Если сопоставить показатели рождаемости с данными о количестве организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования (см. табл. 1), то становится очевидной недостаточность государственных детских дошкольных учреждений. Более того, в некоторые периоды наблюдается их спад. Так, например с 2005 по 2013 г. их количество сократилось на 3 300, что составляет 7,1 %, при этом рождаемость за этот же период увеличилась на 438 476 человек, т. е. на 30,1 %.

Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, эти два показателя должны коррелировать друг с другом, т. е. при увеличении рождаемости детей должно увеличиваться и количество дошкольных учреждений с целью обеспечения доступности мест в детских садах и достижения полного охвата детей дошкольным образованием. В данном случае видно, что за исследуемый период взаимный рост этих двух показателей отсутствует. Как следствие, показатели, характеризующие доступность дошкольного образования, имеют весьма невысокие показатели. Так, к 2016 г. на 1 000 детей в возрасте от 1 до 6 лет приходится 635 мест в детских садах, т. е. охват детей дошкольным образованием составляет чуть более 66 % (см. табл. 1).

В целях обеспечения высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения была создана

государственная программа «Развитие образования», рассчитанная на 2013—2020 гг. В своем составе она имеет подпрограмму 2 «Содействие развитию дошкольного и общего образования», целью которой является создание в системе дошкольного и общего образования равных возможностей для современного и качественного образования детей за счет формирования образовательной сети и финансово-экономических механизмов, которые будут способны обеспечить равный доступ населения к услугам дошкольного и общего образования детей [1].

Ожидаемым результатом программы стало достижение к 2016 г. и дальнейшее сохранение стопроцентной доступности дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет.

Рассмотрим целевые показатели (индикаторы) подпрограммы (табл. 2).

Таблица 2

Целевые показатели подпрограммы «Содействие развитию дошкольного и общего образования» на период 2013—2016 гг., %

Показатель	2013		2014		2015		2016	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Охват детей дошкольными образовательными организациями (отношение численности детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет, посещающих дошкольные образовательные организации, к общей численности детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет)	1,0	1,0	19,0	19,0	21,0	14,9	24,0	19,0
Доступность дошкольного образования (отношение численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, и численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, находящихся в очереди на получение в текущем году дошкольного образования)	93,2	63,0	95,5	64,6	99,0	66,2	98,9	66,5
Удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций	1,4	1,2	1,5	1,0	1,7	1,4	2,0	1,4

Сопоставление данных обнаруживает серьезное отставание достигнутых показателей от плановых значений. В большей степени от плановых отстает показатель, характеризующий доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет — по данному показателю план не выполнен в среднем на 30—40 %.

Необходимо отметить важность государственных и муниципальных программ поддержки и целевого финансирования сферы дошкольного образования. Так, в Новосибирской области в связи с необходимостью развития доступности дошкольного образования была разработана долгосрочная целевая программа «Развитие сети учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования на территории Новосибирской области на 2011—2015 годы».

Данная программа была ориентирована на детей в возрасте от 1 года до 6 лет и предусмат-

ривала создание более 24,5 тысячи дополнительных мест для дошкольников. Это фактически должно было обеспечить потребность в услугах дошкольного образования около 70 % детей региона.

Программа была рассчитана на следующие направления:

— увеличение количества мест в действующих дошкольных образовательных учреждениях;

— создание мест дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях, учреждениях дополнительного образования детей;

— освобождение и перепрофилирование используемых не по целевому назначению помещений детских садов для размещения в них вновь создаваемых дошкольных образовательных учреждений;

— строительство и реконструкцию зданий под дошкольные учреждения с учетом террито-

риальной доступности в соответствии с нормативами обеспеченности населения услугами дошкольного образования.

Объем финансирования программы в 2011—2015 гг. составил 9 109 722,0 тыс. руб. [3].

С 2012 по 2016 г. в городе увеличилось количество организаций, осуществляющих дошкольное образование, а именно к 2016 г. их число выросло на 18,8 % (табл. 3). Такой рост способствовал увеличению охвата детей дошкольным образованием и повышению его доступности. Так, доля детей в возрасте 1—6 лет, получающих дошкольную образовательную

услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1—6 лет к 2016 г. достигла уровня 70 % [4]. Однако, несмотря на положительную динамику роста показателей в период с 2012 по 2016 г., необходимо отметить их снижение с 2015 по 2016 г., что обусловлено окончанием программы «Развитие сети учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования на территории Новосибирской области на 2011—2015 годы».

Таблица 3

Информация по организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в Новосибирске в 2012—2016 гг.

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
Число организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, всего	266	268	311	327	316
В том числе: дошкольные образовательные организации	—	—	270	267	267
Доля детей в возрасте 1—6 лет, получающих дошкольную образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию в муниципальных образовательных учреждениях, в общей численности детей в возрасте 1—6 лет, %	64,3	67	68,2	71,8	70,4
Число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми	45 112	51 855	57 114	61 908	64 302
Численность воспитанников, посещающих организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми	60 673	65 958	72 497	81 235	83 823

Рассмотрим показатели состояния дошкольного образования Новосибирской обла-

сти в сравнении с ближайшими регионами (табл. 4 и 5).

Таблица 4

Численность детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, по отдельным субъектам Российской Федерации Сибирского федерального округа в 2008—2016 гг.

Субъект Российской Федерации	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Кемеровская область	114	113	113	110	106	105	105	105	104
Красноярский край	109	109	110	103	103	101	101	99	99
Новосибирская область	110	111	114	115	117	112	112	114	113
Омская область	114	113	116	117	105	107	108	112	111
Томская область	116	115	118	106	105	103	101	100	99

Таблица 5

Охват детей в возрасте от 1 до 6 лет дошкольным образованием в отдельных субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа в 2008—2016 гг., %

Субъект Российской Федерации	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Кемеровская область	57,1	56,7	56,1	57,6	62,4	65,2	67,0	68,2	68,9
Красноярский край	56,1	55,0	54,6	56,0	55,4	57,3	59,0	61,6	63,4
Новосибирская область	56,4	56,6	57,8	59,1	60,8	61,3	61,8	64,9	65,2
Омская область	53,2	53,2	54,3	56,5	56,5	58,2	59,3	63,9	63,5
Томская область	58,1	57,1	58,0	60,4	62,9	64,0	64,5	66,5	67,9

Анализ данных показывает, что среди регионов, для которых характерен низкий охват

детей дошкольными образовательными организациями, можно выделить Омскую, Новосибир-

скую области и Красноярский край. При этом если в Омской области за анализируемый период видна стабильно положительная динамика увеличения доступности дошкольного образования, то в Красноярском крае до 2012 г. наблюдался спад данного показателя. Особенно остро проблема обеспеченности местами проявляется в Новосибирской области, так как численность детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, ежегодно растет.

Лидерами среди субъектов Сибирского федерального округа по доступности детского дошкольного образования можно назвать Кемеровскую и Томскую области, их показатели в 2015—2016 гг. близки к 70 % и имеют положительную динамику роста. За период 2008—2016 гг. в Кемеровской и Томской областях доступность дошкольного образования увеличилась в 1,2 раза. Данная динамика обусловлена реализацией большого количества государственных программ, социальных и городских проектов. Так, к примеру, в Кемеровской области с 2014 г. реализуется социальный проект — создание семейных дошкольных групп в структурных подразделениях муниципальных дошкольных образовательных организаций.

Также необходимо отметить, что по численности детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, лучшие показатели имеют Красноярский край и Томская область. В данных субъектах этот показатель снизился к 2016 г. и составляет 99 детей.

Новосибирская область занимает среднее положение в регионе по исследуемым показателям. Несмотря на увеличение доступности дошкольного образования за период 2008—2016 гг., проблема нехватки мест в детских садах остается актуальной.

Таким образом, изучив достаточно большое количество статистических данных, можно сделать вывод о том, что доступность дошкольного образования для всех детей без исключения в настоящее время можно назвать кризисной, несмотря на успешное решение и действие многочисленных образовательных программ на протяжении долгого времени.

На протяжении последних лет показатели, характеризующие охват детей дошкольным образованием, имеют положительную динамику, тем не менее около 30 % детей в возрасте от 1 до 6 лет не имеют возможности посещать детские сады. Другими словами, количество мест в детских садах по-прежнему отстает от общего количества детей, нуждающихся в них. Нехватка мест в детских садах приводит к тому, что многие дети не могут получить раннее развитие в полном объеме, гарантированное государством. Кроме того, это оказывает влияние на трудовой потенциал страны, так как матери детей, не получивших места в детских садах, не могут своевременно выйти на работу, теряя при этом стаж и профессиональные навыки.

Для решения данной проблемы необходима не только реализация государственных программ, направленных на строительство новых зданий детских садов, но и реализация государственных программ по созданию дополнительных мест. К примеру, это может быть строительство пристроек, выкуп готовых объектов у застройщиков и организаций, открытие дошкольных мест на первых этажах зданий, соответствующих условиям СанПиНа, а также развитие альтернативных форм дошкольного образования.

Список литературы

1. *Данные* по государственной программе «Развитие образования на 2013—2020 годы», подпрограмма 2 «Содействие развитию дошкольного и общего образования» [Электронный ресурс] // Портал госпрограмм Рос. Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/programs/reportIndicators?gpId=2&itemId=F025468C-C56C-4AAD-B571-76E5639222F9&year=2014>
2. *Игнатова О.* Все в сад — с деньгами [Электронный ресурс] // РГ. 2017. 22 марта. Столичный выпуск № 7226 (60). URL: <https://rg.ru/2017/03/22/pochemu-ne-dlia-vseh-detej-v-rossii-dostupny-doshkolnye-uchrezhdeniia.html>
3. *Развитие* сети дошкольных учреждений Новосибирской области [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Новосибир. обл. URL: <http://www.nso.ru/page/2538>
4. *Российский* статистический ежегодник, 2017. С. 179. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы гос. статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/year/year17.pdf

E. S. Smirnova

ANALYSIS OF AVAILABILITY OF PRE-SCHOOL EDUCATION IN RUSSIAN FEDERATION (BY THE CASE OF SIBERIAN FEDERAL DISTRICT)

In the article, the issue of availability of pre-school education in Russia Federation is investigated. on births and organizations that carrying out education on the programs of pre-school education, looking after children and child-care. The coverage of children aged 1 to 6 years by preschool education for the period under review is studied. The targets of state program “Development of education” is considered and the evaluation of total results is realized. Comparative analysis of the levels of availability of pre-school education in Novosibirsk and other subjects of the Siberian Federal District is conducted.

Keywords: pre-school education, state pre-school institutions, kindergarten, government programmes, availability of pre-school education.

Л. П. Чернобай
(Новосибирск, Россия)

СИСТЕМА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПОТЕНЦИАЛ

Принята к публикации 02.02.2018

В статье раскрываются общие вопросы водных ресурсов Новосибирской области. Приведены количественные данные, характеризующие особенности водных объектов, даны некоторые качественные характеристики, позволяющие увидеть их основные свойства как значимого для территории природного ресурса. Особое внимание уделено гидроэнергетическим сооружениям, в том числе объектам малой гидроэнергетики, которые строились на территории Маслянинского района в середине XX в. Подчеркивается, что формирование Новосибирского водохранилища существенно повлияло на природные и климатические условия прилегающей территории, изменило топографический ландшафт Новосибирской области. Дается краткая характеристика проблем, связанных с современным состоянием водохранилища и его рек.

Ключевые слова: водные ресурсы, реки, гидроэлектростанция, водоохранная зона, природопользование.

По мере развития общества все большее значение приобретают водные ресурсы — их количество, качество и расширение по территории. Проблема воды становится одной из важнейших. О воде говорят и пишут. Чаще — как об одном из природных ресурсов, без которого не может развиваться экономика; реже — об особенностях воды, выделяющих ее среди других веществ на земле, обеспечивающих существование всего живого.

Уходит время, когда водные ресурсы рассматривались как неисчерпаемый дар природы. На современном этапе и в перспективе вода как природный ресурс, обеспечивающий все жизненные процессы человека, животного и растительного мира, становится важнейшим энергетическим и сырьевым элементом материального производства. Академик А. Е. Ферсман называл пресную воду самым важным из всех минералов на земле, так как без нее нет жизни. «Это единственный минерал нашей планеты, не имеющий заменителей. Потребность в воде может удовлетворить только вода» [3, с. 19].

Общее потребление воды в мире в тысячу раз превышает использование всех остальных видов сырья, вместе взятых. Мудрость монгольской пословицы «Мы не ценим воду, пока не высохнет источник» может быть подтверждена в любой стране и в любом регионе.

Вода сама по себе не имеет никакой питательной ценности, но она главная составная часть тканей всех живых существ. «Вода... это та живая кровь, которая создает жизнь там, где

ее не было», — отмечает академик А. П. Карпинский [1, с. 181]. Рождение Новосибирска также обязано крупной водной артерии Евразии — Оби.

В Новосибирской области протекает более 650 именных рек, 21 река имеет длину более 100 километров, а общая протяженность их превышает 12 000 километров. Реки Новосибирской области относятся к трем бассейнам: бассейну реки Оби (Бердь, Иня, Порос, Икса, Шегарка); бассейну реки Иртыш (Уй, Тара, Омь); бассейну замкнутого стока Чановской котловины. Большинство рек носят равнинный характер, но на юго-востоке области, в районе Салаирского кряжа, падение и уклон возрастают и реки приобретают черты горных (Суенга, Изырак, Колтырак, Ик). Эти малые реки обладают значительным гидроэнергетическим потенциалом. Использование водостоков Салаирского кряжа может давать 250—300 млн кВт дешевой электроэнергии ежегодно. И в истории нашей области есть примеры подобного использования рек в малой гидроэнергетике.

Так, в годы индустриализации СССР в Маслянинском районе встал вопрос о строительстве ГЭС на реке Берди для обслуживания местной промышленности и сельского хозяйства. Строительство началось в 1947 г. с создания конторы «Союзэлектрострой». Строить ГЭС решили у поселка Перебор, в 12 км к востоку от райцентра Маслянино, под руководством Управления Новосибирского «Гидростроя». Первая очередь ГЭС дала ток в 1951 г. и проработала до 1961 г. Ее мощность была 600 кВт.

В конце 40-х гг. XX в. были запущены еще две электростанции: Прямая на реке Прямушке

и Пойвинская на реке Изырак. В 1949 г. заработала электростанция колхоза «ЗИФ» в селе Пеньково на реке Укроп, а колхоз «Льновод» построил электростанцию на реке Мамонке в селе Мамоново. Всего было запущено девять колхозных и межколхозных ГЭС в населенных пунктах Маслянинского района: Мамоново, Чупино, Пойвино, Красково, Никоново, Пеньково, Жерновка, Октябрь, Хайрюзовка.

В 1957 г. начато строительство ЛЭП Новосибирск — Маслянино, и в 1965 г. все населенные пункты района получили электроэнергию от Новосибирской ГЭС. После этого интерес к малым ГЭС был утрачен, они были выведены из эксплуатации, списаны и демонтированы. В настоящее время имеются благоприятные условия для возрождения малой гидроэнергетики. Обследование гидротехнических сооружений сохранившихся малых ГЭС показало их удовлетворительное техническое состояние, позволяющее возобновить их эксплуатацию.

В конце 50-х гг. XX в. в южной части Новосибирска на реке Оби построена первая в Сибири гидроэлектростанция мощностью 455 мВт. В 2007 г. в газете «Вечерний Новосибирск» была напечатана статья, посвященная 50-летию ГЭС, автор которой так охарактеризовал этот значимый для города и области объект: «Насчет Новосибирской ГЭС... бояться нечего — ее запас прочности рассчитан на 400 лет...».

Новосибирская ГЭС положила начало строительству подобных сооружений на крупнейших реках Азиатской части СССР и представляет интерес как яркий пример инженерного искусства середины XX в. Гидроузел сооружался по русловой схеме: здание электростанции расположено на одной линии с плотиной, перекрывающей реку, и является частью плотины. Протяженность всех сооружений составляет 5 км.

После перекрытия русла Оби 5 ноября 1956 г. началось заполнение Новосибирского водохранилища, которое продолжалось до июля 1959 г. и подняло уровень воды в Оби выше Новосибирска на 19,5 м. К сожалению, для реализации такого масштабного проекта потребовалось буквально затопить часть земли, прилегающей к руслу Оби. Затопление территорий вынудило перенести на новые места около 30 тыс. строений, переселить десятки тысяч жителей, вырубить лес на площади 33 тыс. га, затопить десятки тысяч плодородных окультуренных земель.

В левобережье, где пойма была наиболее широкой и низменной, из списков населенных пунктов были вычеркнуты поселения: Верхние Чёмы, Тюменкино, Тёмново, Шляпово 1-е, Шляпово 2-е, Луговая, Половинная, Полькино, Ирмень. Часть из них «переехала» на более высокую часть и получила новые названия: Береговое, Боровое, Ленинское.

В правобережье исчезло под водой и не попали на новые карты населенные пункты: Ата-

маново, Верхняя Ельцовка, Мильтюш, Гуселетово, Бороздина, а город Бердск и село Сосновка были перенесены на возвышенные места и оставили свое прежнее название.

Тем самым был образован искусственный водоем — самый большой в Западной Сибири, площадью 1 070 км² с полным объемом воды 8,86 км³. Длина водохранилища по затопленному руслу 200 км, средняя ширина — 8 км, максимальная — 18 км, минимальная — 2 км. Средняя глубина водохранилища составляет 8,2 м, в отдельных местах глубина достигает 27 м.

Колебания уровня воды Новосибирского водохранилища за год может составлять 5 м, что уменьшает площадь водного зеркала до 755 км². За размеры и объем воды жители областного центра называют Новосибирское водохранилище Обским морем. При сильном ветре на этом «море» в осенний период волны достигают 2—3 м, почти как на Балтике.

Береговая линия Новосибирского водохранилища на сегодня является важнейшей рекреационной зоной области, где размещены десятки баз и лагерей отдыха, санатории и туристские комплексы. Образование водохранилища внесло изменения в природные особенности Новосибирского, Ордынского, Искитимского районов. В береговой зоне улучшились климатические условия. В широкой части водоема средняя годовая температура воздуха повысилась на 0,5—0,7 °С. Средняя годовая скорость ветра над водохранилищем увеличилась на 0,6—1,2 м/с. Замерзает водохранилище к середине ноября, а вскрывается в первой декаде мая (свободно от льда 180—190 дней в году). Максимальная толщина льда 1,2—1,5 м. Географически Новосибирское водохранилище расположено между 54° 51' и 53° 48' северной широты, что соответствует Куйбышевскому водохранилищу на Волге или Калининградскому побережью на Балтике.

В водохранилище впадает 30 именных рек: 11 слева и 19 справа, из них наиболее крупная — Бердь, образующая в устье большой залив. Заметного наполнения объема воды водохранилища эти реки не дают: все они короткие и маловодные, исключая Бердь. Нижние участки малых рек превратились в глубокие плесы (Мильтюш, Каракан, Ирмень) [4, с. 158].

У Новосибирского водохранилища комплексное назначение. Оно используется главным образом для гидроэнергетики, водного транспорта, рыбного хозяйства [2, с. 36]. Также на берегах водохранилища отдыхают десятки тысяч новосибирцев. Развитие и распространение получили водный туризм и водный спорт, зимняя рыбалка.

Средняя продолжительность наполнения Новосибирского водохранилища 47 суток. В сентябре начинается сработка уровня продолжительностью 190 суток. При этом уменьшается проточность воды, сокращается водообмен, возникают застойные зоны. Из залитых почв и попавшей в зону затопления раститель-

ности вода получает много питательных элементов, что изменяет ее гидрохимический состав, а это благоприятствует росту и размножению водорослей.

Летом на мелководье бурно развиваются сине-зеленые водоросли, вызывающие «цветение» воды. Накопление таких водорослей ведет к загрязнению водоема продуктом распада органических веществ. Это снижает органолептические показатели воды, создает помехи в работе водопроводов, отравляет окружающую среду неприятными запахами.

Береговая линия водохранилища составляет около 600 км, из них 320 км подвергается сильным размывам. Поэтому укрепление берегов — проблема номер один. Есть места, где берег ежегодно отступает на 15 м.

Другой значимой проблемой является загрязнение воды. На побережье построено около 200 баз отдыха, оздоровительных лагерей, спортивных и туристских баз. Их территории часто не благоустроены, не имеют очистных сооружений — все отходы попадают в водохранилище. Также сотни маломерных судов загрязняют воду фенолом.

У Новосибирского водохранилища есть и еще один недостаток — бедная растительность его прибрежных зон. В этом повинны «морские» волнобои. Они же лишают рыбу естественного нерестилища и влияют на видовой и качественный состав рыбьего стада. Для улучшения санитарно-технического состояния водохранилища, упорядочения застройки объектами производственного и рекреационного назначения требуется исполнение законодательных актов, определяющих требования к данному типу территорий.

С давних времен стремились люди к богатым землям, примыкавшим к берегам Оби. Ис-

чезали одни народы, на смену им приходили другие, но никогда не пустовали эти края, так как именно вода обеспечивает существование всего живого.

Это истина — без малых рек не бывает и больших. Малые реки, питающие Новосибирское водохранилище, восприимчивы к неблагоприятным условиям; каждая из них самобытна, неповторима, по-своему «живет» и «болеет». С ливневыми и тальными водами в реки попадает нечистая вода. Лечение реки индивидуально, но есть одно правило: поддержание водности, чистоты воды, технического состояния русла.

Водоохранная зона Новосибирского водохранилища — территория, которая требует специального режима для предотвращения загрязнения, истощения вод и их заиливания. В пределах водоохранной зоны в соответствии с нормативными актами по берегам выделяется полоса (100—300 м) строгого ограничения хозяйственной деятельности. Прибрежные полосы должны быть заняты древесно-кустарниковой растительностью, а распашка земель и выпас скота строго запрещается. Только соблюдение всех этих правил поможет сохранить чистоту и красоту водной жемчужины Новосибирской области — крупнейшего сибирского водохранилища.

Список литературы

1. Карпинский А. П. Собр. соч. : в 4 т. Акад. наук СССР. Т. 1. М. ; Л. : Изд-во Акад. наук СССР, 1939.
2. Кравцов В. М., Донукалова В. П. География Новосибирской области. Новосибирск : «Студия Дизайн ИНФОЛИО», 1996.
3. Ферсман А. Е. Основные идеи геохимии. М. : Наука, 1991.
4. Чернобай Л. П. Реки Новосибирского водохранилища. Новосибирск, 2008.

L. P. Chernobay

THE SYSTEM OF WATER RESOURCES OF NOVOSIBIRSK AREA: STATUS AND POTENTIAL

In the article, the common questions of water resources of Novosibirsk area are opened. Quantitative data which characterizing features of water objects are presented, some qualitative specifications that allow seeing their main properties as natural resource significant for territory are given. Specific attention is paid to hydroenergy structures, including the objects of small hidroenergy which were built in Maslyaninskij area in the middle of XX centuries. It is emphasised that formation of Novosibirsk Reservoir significantly affected natural and climatic conditions of adjoining territory, changed a topographical landscape of Novosibirsk area. A brief description of problems connected with the condition of the reservoir and his rivers is given.

Keywords: water resources, rivers, hydroelectric power plant, water protected zone, environmental management.

Н. М. Антипина

Психологическая служба городского оздоровительно-образовательного центра «Тимуровец» (Новосибирск, Россия)

ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРОЦЕССА ИНКЛЮЗИИ В КРУГЛОГОДИЧНЫХ ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ ЛАГЕРЯХ

Принята к публикации 30.03.2018

Дается описание модели психолого-педагогического сопровождения инклюзии в круглогодичных оздоровительных лагерях, раскрываются механизмы практической реализации содержания работы с детьми, имеющими особенности развития. Модель апробирована в инклюзивном психолого-педагогическом проекте, и результаты апробации позволяют говорить о ее достаточно высокой эффективности. Это подтверждается результатами экспериментального исследования психоэмоциональной сферы детей с ограниченными возможностями здоровья — участников данного проекта. В исследовании использовались методика эмоциональной самооценки А. В. Захарова, проективный тест «Дерево с человечками» П. Уилсона в адаптации Л. П. Пономаренко и психогеометрический тест С. Деллингер для определения основных ведущих черт личности. Результаты подвергались статистической компьютерной обработке. В целом исследование показало позитивные изменения личностных компонентов участников программы, демонстрирующие повышение уровня социализации и социальной интеграции у детей с ограниченными возможностями здоровья.

Ключевые слова: дети-инвалиды, дети с ограниченными возможностями здоровья, посттрадиционные парадигмы инвалидности, инклюзия, детский оздоровительный лагерь, психолого-педагогическое сопровождение.

Российское общество, стремясь построить сильное, правовое и социальное государство, за последние десятилетия сильно изменилось. Новые социальные парадигмы обеспечили поворот к гуманным принципам жизни, истинному вниманию к человеку, действенной адресной заботе о слабых и нуждающихся. Люди с ограниченными возможностями здоровья и нарушенным социальным статусом, в том числе дети с ограниченными возможностями здоровья, перестали рассматриваться только с точки зрения здоровья и нездоровья как незащищенная категория граждан.

На современном этапе развития общества основная задача в работе с детьми с ограниченными возможностями (ОВЗ) — помогать обрести полноценную здоровую жизнь и социальный статус. Часто жизненные коллизии мешают развитию таких детей и их самореализации, и поэтому им необходимо эффективно адаптироваться в обществе.

Такой подход обусловлен различными факторами. Во-первых, число детей-инвалидов и оснований для признания их инвалидами растет. Согласно статистической информации, только за последнее десятилетие частота детской инвалидности в России удвоилась, по данным Министерства здравоохранения и социального

развития в 2016 г., численность детей-инвалидов в России составляла 745 тыс. человек [7].

Во-вторых, в последние пять лет активно разрабатываются новые модели социальной политики, что приводит к появлению определенных методических и нормативных правовых актов, меняющих принципы и подходы к проблеме инвалидности [2].

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» утвердил правовые понятия: «обучающийся с ограниченными возможностями», «инклюзивное образование», «адаптированная образовательная программа». Установку на создание возможностей для самореализации ребенка-инвалида диктует и Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Современный подход к детям с ограниченными возможностями здоровья можно назвать динамическим и мобильным. На первый план выходят вопросы качества жизни детей-инвалидов, их полноценного всестороннего развития, самореализации и самоактуализации детей с ограниченными возможностями здоровья в разных сферах общества [1, 3].

Актуальной в работе с детьми с ограниченными возможностями становится идея самореализации этих детей как процесс всестороннего развития ребенка в разных системах дополни-

тельного и основного образования, а также в системе детского отдыха. Важно не просто наладить систему развития коммуникативных ресурсов и самореализации для детей-инвалидов, а создать условия для комфортной адаптации ребенка-инвалида к обычным системам взаимодействия в обществе, таким как детский сад, школа, детская группа сверстников, творческие группы по интересам. Современные модели развития самореализации детей-инвалидов должны успешно встраиваться в любую систему образования и воспитания, как общего, так и дополнительного [6].

Лагерь сегодня — это уникальная площадка для развития у ребенка социальных навыков, возможности для приобретения образовательного, развивающего, поискового опыта как самостоятельной, так и совместной деятельности. Проживание разных социальных ролей, поиск собственной модели успешного поведения, самореализация в группе сверстников — все эти факторы позволяют ребенку с ограниченными возможностями здоровья развивать важные социальные навыки (коммуникативные, лидерские, навыки решения проблем).

В современной российской действительности в системе детского отдыха пока отсутствует полноценное нормативное понятие «инклюзивный отдых», однако существует практический опыт педагогических проектов, направленных на самореализацию детей с ограниченными возможностями здоровья в условиях лагеря.

С целью изучения эффективности психолого-педагогического сопровождения процесса инклюзии в детском оздоровительном лагере было проведено экспериментальное исследование в рамках инклюзивного психолого-педагогического проекта «Тимуровец. Границ.NET». Проект в основе своей содержит идею создания инклюзивной среды на территории оздоровительного лагеря, используя экологические возможности загородной территории и специально организованную программу социализации детей с ограниченными возможностями здоровья. Основной целью проекта является создание инклюзивной среды в круглогодичном оздоровительном лагере. В специально организованной инклюзивной среде находятся различные гетерогенные группы детей с ненормативным и нормативным развитием. В единой педагогической программе учтены возможности для непрерывного образования, самореализации, отдыха и оздоровления разных детей.

В рамках психолого-педагогического проекта отдыха и оздоровления детей с ограниченными возможностями здоровья «Тимуровец. Границ.NET» была апробирована модель психолого-педагогического сопровождения инклюзии, применяемая в лагере. Моделирование в лагере как специальном учреждении образования основано прежде всего на понимании комплексности и взаимодействия психолога со всеми субъектами процесса инклюзии и субъек-

тами, прямо или косвенно влияющими на данный процесс в лагере [4, 5, 8]. Модель психолого-педагогического сопровождения инклюзивного процесса в Детском санаторном оздоровительном лагере круглогодичного действия (ДСОЛКД) «Тимуровец» представлена в виде схемы, состоящей из трех уровней сопровождения.

Первый уровень модели представляет собой систему работы с субъектами инклюзии до начала смены. В рамках психолого-педагогического сопровождения на данном уровне реализуются следующие задачи:

- целенаправленная психологическая и мотивационная подготовка сотрудников;

- обучение вожатых основным психологическим особенностям детей и подростков с ограниченными возможностями здоровья и формам работы с ними;

- обучение этическим нормам и правилам коммуникации с детьми и подростками с ограниченными возможностями здоровья;

- работа психолога с семьей и родителями ребенка, приезжающего в лагерь (психологическое просвещение, консультирование, выявление поведенческих особенностей, рекомендации);

- сборка целостности портрета ребенка, особенностей предполагаемых адаптационных проблем;

- психологическая и мотивационная подготовка педагогов, сопровождающих детей с ОВЗ в лагерь (в случае если участники едут с сопровождением);

- отработка механизмов сотрудничества с педагогами;

- выработка стратегии сопровождения в лагере.

Второй уровень модели описывает психолого-педагогическое сопровождение ребенка в лагере. На территории лагеря психолого-педагогическое сопровождение — это составная часть комплекса медицинских, педагогических, психологических и творческих усилий специалистов для полноценного вхождения ребенка с ограниченными возможностями здоровья в открытую социальную среду.

Проект «Тимуровец. Границ.NET» задает «трехмерное пространство» в виде трех одновременно работающих направлений, которые позволяют реализовывать оздоровление, инклюзивное образование и развитие ребенка с ограниченными возможностями здоровья вне зависимости от возрастных ограничений и нозологии. Три направления условно обозначены понятиями «дух», «достижение» и «движение».

Инклюзивный компонент проекта заключается в идее того, что на любой санаторной смене могут появиться дети с ограниченными возможностями здоровья, и программа смены должна быть выстроена с учетом их участия в любой тематике без изменения текущей программы.

«Дух» определяется как работа, направленная на развитие психологического и соматического здоровья ребенка с ограниченными возможностями здоровья. «Дух» — это направление, которое связано непосредственно с укреплением психоэмоциональной сферы ребенка с ограниченными возможностями здоровья. Здесь реализуется конкретизация содержания работы психологов и вожатых, разрабатываются рекомендации вожатым, корректируется педагогическая программа при необходимости.

«Движение» — направление, которое связано с развитием физической деятельности ребенка, укреплением его соматического здоровья в рамках санаторного лечения в лагере, спортивными занятиями и занятиями лечебной физической культурой.

«Достижение» — это личностный рост ребенка с ограниченными возможностями здоровья, который формируется в условиях творческой развивающей педагогической программы лагеря. Режим дня в лагере построен таким образом, что в первой половине дня проходят необходимые (при возможности и показаниях) медицинские процедуры, а во второй половине дня — отрядные дела, коллективно-творческие проекты, дополнительное образование детей. Исходя из этого ребенок успевает и комплексно развиваться, и укреплять психосоматическое здоровье. Деятельность в трех направлениях помогает ребенку получать собственный опыт включенности в разные виды деятельности, развивать опыт самореализации.

Все три направления могут успешно существовать в рамках одной лагерной смены, и тогда лагерь становится «доступной средой», позволяющей ребенку снижать риски, связанные с ограничениями в его здоровье, и быть в процессе непрерывного инклюзивного образования и развития.

Психологическое сопровождение на уровне лагеря включает:

- работу педагога-психолога по адаптации ребят в организационный период смены;
- создание «психологической доступной среды» для всех субъектов пространства детского отдыха;
- мониторинг эмоционально-волевой сферы участников проекта;
- развивающую работу (групповую и индивидуальную), направленную на коррекцию эмоционального состояния, позитивное самопринятие;
- индивидуальную сопровождающую работу;
- психологическое просвещение в отрядах для создания толерантного межличностного взаимодействия детей и подростков с ограниченными и неограниченными возможностями здоровья.

Третий уровень модели — это уровень последствий, когда ребенок с ограниченными возможностями уезжает из лагеря в привычную

социальную среду. На данном уровне психологическое сопровождение включает:

— «обратную» связь от родителей и детей — участников смены, в том числе через опрос родителей и встречи психолога и вожатых лагеря в школах после окончания проекта «Тимуровец. Границ.NET»;

— рефлексии с вожатыми, анализ их эмоционального состояния, полученного опыта работы;

— анализ изменений поведения и компетенций ребенка.

Процесс инклюзии в рамках данной модели в детском оздоровительном лагере реализуется посредством конкретных механизмов:

— включения ребенка с ограниченными возможностями здоровья в педагогическую и творческую программу детского оздоровительного лагеря;

— коммуникативного контакта детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, не имеющих нарушения здоровья;

— включения родителей, чьи дети имеют нарушения здоровья и нуждаются в инклюзии, в программу детского оздоровительного лагеря посредством встреч, консультаций психолога лагеря, участия в итоговых творческих программах.

На входе и выходе из проекта проводились констатирующее исследование психоэмоционального состояния детей, нуждающихся в инклюзивном сопровождении, и оценка эффективности психолого-педагогического сопровождения инклюзии в детском оздоровительном лагере.

Итак, экспериментальное исследование проходило на базе детского санаторно-оздоровительного лагеря «Тимуровец», г. Новосибирск. В исследовании приняли участие дети в возрасте 7—13 лет (91 ребенок), участники психолого-педагогического проекта «Тимуровец. Границ.NET», имеющие статус ребенка с ограниченными возможностями здоровья.

Результаты диагностических исследований подвергались статистической компьютерной обработке с помощью программного обеспечения SPSS-22.0. Достоверность полученных данных — не ниже 5 % уровня значимости. Для окончательных выводов использовались только значимые результаты.

Были подобраны следующие диагностические методики, позволяющие определить психоэмоциональное состояние детей, нуждающихся в инклюзивном сопровождении в начале экспериментального исследования и по итогу реализации модели психолого-педагогического сопровождения:

1. Проективный тест «Дерево с человечками» П. Уилсона в адаптации Л. П. Пономаренко.
2. Методика эмоциональной самооценки А. В. Захарова.
3. Психометрический тест С. Деллиндер для определения основных ведущих черт личности.

Все участники исследования были разделены на три группы. Экспериментальная группа 1 (ЭГ-1) — это группа детей, имеющих нарушения интеллектуальной сферы с диагнозом легкая степень умственной отсталости (41 человек), экспериментальная группа 2 (ЭГ-2) — это дети, имеющие нарушения слуха (24 человека), и экспериментальная группа 3 (ЭГ-3) — это дети, имеющие нарушения речи (19 человек).

Исследование проходило в четыре этапа. На первом этапе проводилась диагностика психоэмоционального состояния детей, нуждающихся в инклюзивном сопровождении, до участия в проекте. На втором этапе реализовывалась модель психолого-педагогического сопровождения инклюзивного процесса на базе

ДСОЛКД «Тимуровец». На третьем этапе проводилась диагностика психоэмоционального состояния детей после участия в проекте, а также проводилась оценка психолого-педагогического сопровождения инклюзии в детском оздоровительном лагере. На четвертом этапе проводились систематизация и обобщение результатов исследования согласно диагностике детей.

На начальном и итоговом этапах мы выявили процентное соотношение параметра «самооценка» в каждой группе детей. По результатам в группах ЭГ-1 и ЭГ-2 отмечены видимые изменения (рис. 1, 2), тогда как в группе ЭГ-3 значения по параметру «самооценка» не изменились.

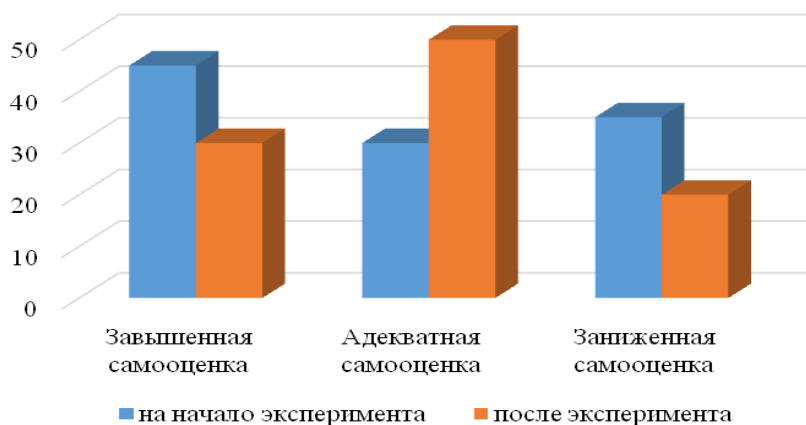


Рис. 1. Результаты исследования по шкалам методики эмоциональной самооценки А. В. Захаровой в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью), %

Согласно полученным результатам в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью), показатель шкалы «завышенная самооценка» изменился с 45 до 30 %, показатель шкалы «зани-

женная самооценка» понизился с 35 до 20 % и показатель шкалы «адекватная самооценка» вырос с 30 до 50 %.

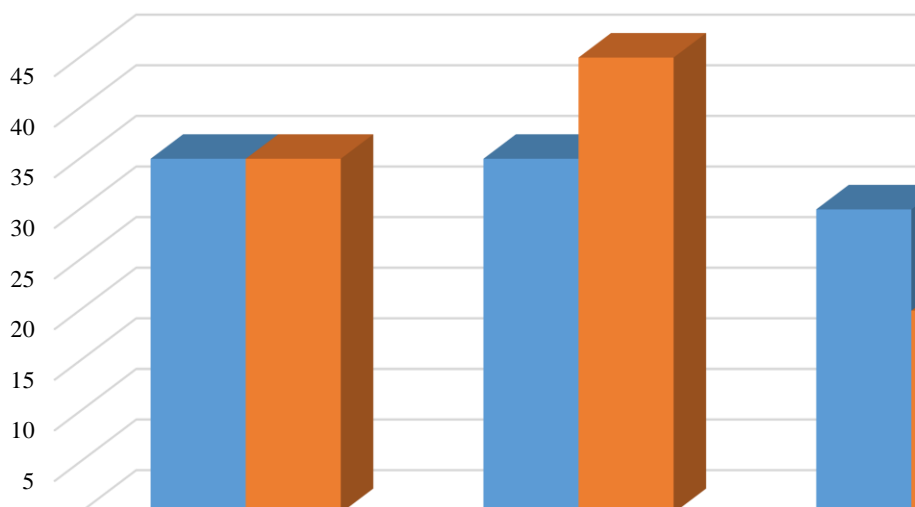


Рис. 2. Результаты исследования по шкалам методики эмоциональной самооценки А. В. Захаровой в ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха), %

В ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха) показатели по параметру «завышенная самооценка» (35 %) не изменились. Показатель «адекватная самооценка» повысился с 35 до

45 %, показатель «заниженная самооценка» понизился с 30 до 20 %. В ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи) значения по шкале «самооценка» не изменились.

Согласно результатам исследования эмоционально-личностной сферы (проектный тест П. Уилсона в адаптации Л. П. Пономаренко), статистически значимые средние значения по-

казателей фиксируют изменения в группах испытуемых в сторону положительной динамики состояния детей на конец эксперимента (таблица):

Шкала	M_x (начало эксперимента)	M_x (конец эксперимента)
ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью)		
Направленность на преодоление препятствий	6,8	7,8
Утомляемость, слабость, небольшой запас сил	4,6	3,2
Уход в себя	2,3	1,4
ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха)		
Направленность на преодоление препятствий	7,6	8,3
Комфортное состояние	7,4	8,0
ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи)		
Направленность на общение, дружескую поддержку	7,1	7,9
Комфортное состояние	6,8	7,7
Уход в себя	2,0	1,3

Таким образом, мы видим, что, согласно результатам среднего значения, в экспериментальных группах присутствуют следующие изменения:

— в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью) показатель по шкале «направленность на преодоление препятствий» повысился, понизились значения по шкалам «утомляемость, слабость, небольшой запас сил» и «уход в себя»;

— в ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха) повысились показатели по шкалам «комфортное состояние», «направленность на преодоление препятствий»;

— в ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи) значения повысились по шкалам «направленность на общения и дружескую поддержку» и «комфортное состояние», значения по шкале «уход в себя» понизились.

С целью сопоставления показателей, измеренных дважды в разных условиях на одной и той же выборке испытуемых, мы рассчитали Т-критерий Вилкоксона. Он позволяет установить не только направленность изменений, но и их выраженность: является ли сдвиг показателей в каком-то одном направлении более интенсивным, чем в другом.

По результатам Т-критерия Вилкоксона в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью) можно заключить, что сдвиг в сторону понижения завышенной самооценки по интенсивности достоверно преобладает над сдвигом в сторону ее повышения, в ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха) сдвиг в сторону повышения заниженной самооценки по интенсивности достоверно преобладает над сдвигом в сторону ее понижения, в ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи) по параметру «самооценка» сдвиги не зафиксированы.

По методике «Психометрический тест С. Деллингер» после проведения эксперимента в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью) 40 % испытуемых выбрали квадрат, 30 % — зигзаг и 30 % — прямоугольник. В ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха) 35 % испытуемых выбрали квадрат, 25 % — треугольник и 40 % — прямоугольник. В ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи) 50 % испытуемых выбрали квадрат, 20 % — треугольник и 20 % — прямоугольник и 10 % — круг (рис. 3—5).

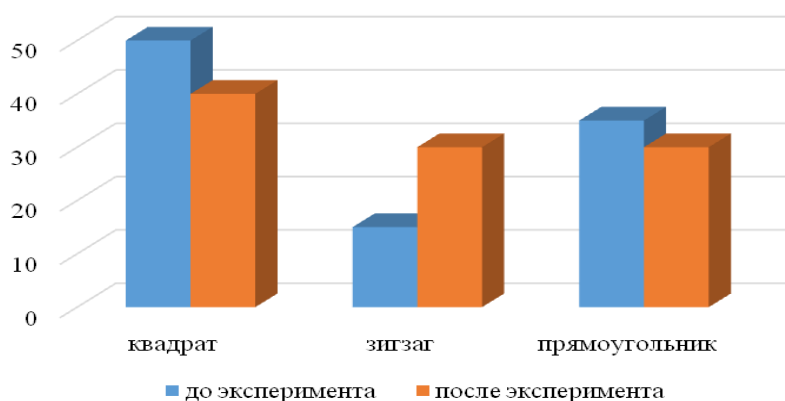


Рис. 3. Результаты исследования по шкалам методики «Психометрический тест С. Деллингер» после проведения эксперимента в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью), %

Испытуемые в группе ЭГ-1 реже стали выбирать квадрат и прямоугольник, увеличилось количество выборов фигуры зигзаг. Можно

предположить, что у испытуемых ЭГ-1 стала проявляться склонность к творчеству (одна из основных характеристик зигзага).

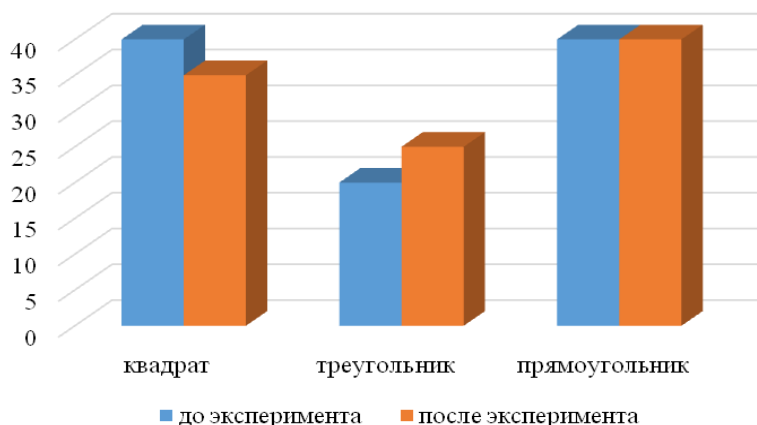


Рис. 4. Результаты исследования по шкалам методики «Психометрический тест С. Деллингер» после проведения эксперимента в ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха), %

Испытуемые в группе ЭГ-2 реже стали выбирать квадрат и незначительно увеличилось количество выборов треугольника. Можно пред-

положить, что у испытуемых ЭГ-2 становятся более выраженными лидерские черты (одна из основных характеристик треугольника).

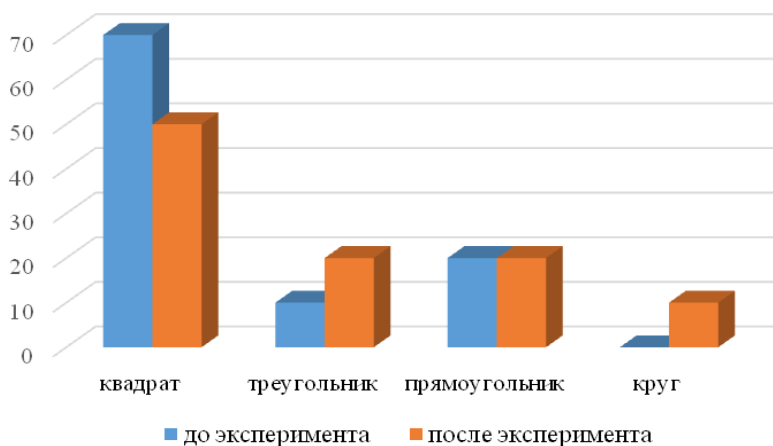


Рис. 5. Результаты исследования по шкалам методики «Психометрический тест С. Деллингер» после проведения эксперимента в ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи), %

Испытуемые в группе ЭГ-3 реже стали выбирать квадрат, увеличилось количество выборов треугольника и появился выбор круга. Можно предположить, что у испытуемых ЭГ-3 становятся более выраженными лидерские черты (одна из основных характеристик треугольника) и ориентация на межличностные отношения (одна из основных характеристик круга).

Таким образом, исследование, проведенное по итогам апробации модели, показывает следующие изменения в психоэмоциональной сфере детей:

— в ЭГ-1 (испытуемые с умственной отсталостью) изменился показатель шкалы «завышенная самооценка» с 45 до 30 %, показатель шкалы «заниженная самооценка» снизился с 35 до 20 % и показатель шкалы «адекватная самооценка» вырос с 30 до 50 %;

— в ЭГ-2 (испытуемые с нарушениями слуха) отмечается сдвиг в сторону повышения направленности на преодоление препятствий;

— в ЭГ-3 (испытуемые с нарушениями речи) отмечается сдвиг в сторону повышения направленности на общение и дружескую поддержку, в то же время отмечается сдвиг в сторону снижения ухода в себя и повышения фактора комфортное состояние. Процесс психолого-педагогического сопровождения инклюзии в детском оздоровительном лагере оказывает положительное влияние на психоэмоциональную сферу детей с ОВЗ, имеющими различную нозологию.

Таким образом, модель психолого-педагогического сопровождения инклюзии в круглогодичном оздоровительном лагере представляет собой процесс поэтапного включения ребенка

в открытую социальную среду временного детского коллектива через различные механизмы инклюзии, такие как включение ребенка с ограниченными возможностями здоровья и его родителей в психолого-педагогическую программу лагеря, а также организацию коммуникативного контакта детей с ограниченными возможностями здоровья и детей, не имеющих нарушений.

Модель психолого-педагогического сопровождения инклюзивного процесса в детском оздоровительном лагере должна включать разные уровни взаимодействия ребенка с ОВЗ со средой.

Учитывая динамику психоэмоционального состояния детей с ограниченными возможностями здоровья можно сделать вывод о том, что реализация инклюзивных проектов в детском оздоровительном лагере с выстроенной системой психологического сопровождения способствует развитию позитивного самовосприятия участников в открытой социальной среде. Также благодаря системе психолого-педагогического сопровождения дети, имеющие ограниченные возможности здоровья, преодолевают коммуникативные барьеры и снижают ощущение «социальной изоляции», формируют позитивные установки на взаимодействие и выстраивание межличностных отношений. Система детского лагеря в этой связи может стать площадкой, где для ребенка с ограниченными возможностями здоровья создаются такие условия, в которых он будет искать ресурс для развития

и саморазвития, будет иметь возможность пробовать, ошибаться, рисковать и искать при этом свой путь.

Список литературы

1. *Алехина С. В.* Организация инклюзивного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья : учеб. пособие / отв. ред. С. В. Алехина, Е. Н. Кутепова. М. : МГППУ, 2013. 324 с.
2. *Латшин Ю. В.* Конвенция о правах ребенка и реальность детства в современной России // Актуальные проблемы современного детства. М., 2010. 405 с.
3. *Малофеев Н. Н.* Особый ребенок — вчера, сегодня, завтра. (Образование и психолого-педагогическая помощь детям с ограниченными возможностями здоровья в XXI веке) : учеб. пособие. М. : Ин-т коррекц. педагогики, 2007.
4. *Семаго М. М., Семаго Н. Я.* Диагностико-консультативная деятельность психолога образования / под общ. ред. М. М. Семаго. М. : Айрис-Дидактика, 2004.
5. *Семаго М. М., Семаго Н. Я.* Организация и содержание деятельности психолога специального образования. М., 2005.
6. *Тарасенко Е. А.* Социальная политика в области инвалидности: кросс-культурный анализ и поиск оптимальной концепции для России // Журн. исследований социал. политики. 2004. Т. 2. № 1.
7. *Федеральная служба государственной статистики* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>, (дата обращения: 25.09.2015).
8. *Царегородцева Е. А.* Психолого-педагогическое сопровождение в летнем лагере // Пед. образование в России. 2017. № 5. С. 55.

N. M. Antipina

PSYCHO-PEDAGOGICAL SUPPORT OF THE PROCESS OF INCLUSION IN THE YEAR-ROUND HEALTH CAMPS

A description of the model of psychological and pedagogical support of inclusion in year-round health-improving camps is given, the mechanisms of practical realization of a content of work with children having features of development are disclosed. The model is tested in inclusive psychological and pedagogical project, and results of approbation suggest enough high efficiency of it. It is confirmed by results of experimental research of psycho-emotional sphere of children with limited capacities for health — the participants of this project. In research were used the A. V. Zaharov's technique of emotional self-evaluation, projective test "Tree with little humans" of P. Wilson in the adaptation of L. P. Ponomarenko and psychogeometric test of S. Dellinger for a definition of the main features of a person. Results were processed by a statistical computer program. Overall, the study found positive changes in personality features of the participants of the program, that is demonstrated of increase of the socialization's level and social integration at children with limited capacities for health.

Keywords: disabled children, children with disabilities, post-traditional disability paradigms, inclusion, children's health camp, psychological and pedagogical support.

**РАЗДЕЛ 5
К 100-ЛЕТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
АРХИВНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ**

**SECTION 5
TO THE 100-ANNIVERSARY OF GOVERNMENT
RECORDS SERVICE OF RUSSIA**

В 2018 г. исполняется 100 лет со дня образования государственной архивной службы России. 1 июня 1918 г. Совет Народных Комиссаров принял декрет «О реорганизации и централизации архивного дела в РСФСР», которым впервые были публично узаконены принципы и технологии организации архивного дела, заложены основы упорядочения архивного фонда страны, а также фактически подтверждена необходимость существования центрального органа управления архивным строительством.

Важное значение для архивного строительства в Сибири имело принятое Сибревкомом положение «Об управлении архивным делом Сибири», утвержденное Сибревкомом 3 февраля 1920 г. (*Копия документа представлена на цветной вклейке.*) В нем главной задачей Сибархива определялось руководство губернскими архивами: Тюменско-Тобольским, Омским, Томским, Алтайским, Семипалатинским, Енисейским, Иркутским и Якутским.

Сегодня ликвидирована ранее существовавшая система архивов правительственных учреждений, а хранящиеся в них дела и документы образовали Единый государственный архивный фонд (Архивный фонд Российской Федерации).

Комплектование, учет, хранение и использование документов Архивного фонда Новосибирской области, являющихся неотъемлемой частью Архивного фонда Российской Федерации, а также других архивных документов осуществляет Государственный архив Новосибирской области. По состоянию на 1 января 2018 г. в Государственном архиве Новосибирской области (ГАНО) числится 3 479 фондов (более 2,3 млн ед. хр.), в числе которых фонды досоветского и советского периодов, а также фонды коммунистической партии и комсомола.

В рамках рубрики, посвященной 100-летию архивной службы России, Государственный архив Новосибирской области предлагает заочное знакомство с фондами, находящимися на хранении в учреждении. Первая подборка материалов затрагивает вопросы государственной статистики в Сибири и основывается на документах досоветского и советского периодов, в том числе на сведениях об административно-территориальном делении Сибири, статистических отчетах переписей населения и сельскохозяйственных переписей, а также включает обзор фондов, посвященных статистике в Сибири в 1917—1930 гг.

Н. Н. Никитенко

Государственный архив Новосибирской области (Новосибирск, Россия)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТАТИСТИКА В СИБИРИ В 1917—1930 ГГ. В ДОКУМЕНТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО АРХИВА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Принята к публикации 05.04.2018

Государственная статистика сегодня является неотъемлемой частью системы государственного регулирования, важным инструментом в формировании информационного поля общероссийского масштаба. Достоверность, качество анализа полученных данных, их актуальность составляют основу для изучения закономерностей социально-экономических явлений, определения перспективных тенденций развития всех сфер жизни общества.

Функции статистической службы в России в настоящее время выполняют органы государственной статистики: Федеральная служба государственной статистики, а также территориальные органы статистики. Так, на территории Новосибирской области действует Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области.

Для начального этапа советской статистики (1917—1930 гг.) было характерно большое число специально организованных статистических структур для проведения переписей и обследований.

Указанный период нашел отражение в документах фондов **Д-146** *Сибирское статистическое управление (не уст. — не уст.)*, **Р-1180** *Сибирская плановая комиссия (1920—1925)*, **Р-1685** *Плановая комиссия Новониколаевского губисполкома (1921—1925)*, **Р-12** *Плановая комиссия Запсибкрайисполкома (1925—1937)*, **Р-1980** *Плановая комиссия Новосибирского окрисполкома (1925—1930)*, **Р-1328** *Сибирское статистическое управление Сибирского революционного комитета (1920—1925)*, **Р-1989** *Статистический отдел Новосибирского окрисполкома (1921—1930)*, **Р-11** *Новосибирское областное управление статистики Государственного комитета РСФСР по статистике (1920 — по наст. вр.)*, находящихся на хранении в государственном казенном учреждении Новосибирской области (ГКУ НСО) «Государственный архив Новосибирской области».

В Сибири до 1925 г. действовали 5 губстатбюро (Омское, Новониколаевское, Томское, Енисейское, Ойротское) и 22 устатбюро; с 1 октября

1925 г. в связи с переходом на окружное и районное деление были образованы 17 окружных статистических бюро: Тарское, Омское, Славгородское, Барабинское, Новониколаевское, Каменское, Барнаульское, Бийское, Томское, Кузнецкое, Ачинское, Красноярское, Канское, Хакасское, Рубцовское, Ойротское [1, с. 21—85]*.

С ноября 1925 г. с упразднением Сибревкома и образованием Сибирского краевого Исполнительного комитета Сибирское статистическое управление было переименовано в Сибирское краевое статистическое бюро, а с декабря 1926 г. — в Статистический отдел Крайисполкома [2].

В задачи статбюро входило производство на территории Сибири общегосударственных, сельскохозяйственных, промышленных переписей населения; обработка собранных материалов; ведение работ по текущей статистике во всех областях общественной жизни, хозяйственной и культурной деятельности государственных и общественных учреждений Сибири и ее населения; производство различных специальных статистических обследований и работ по распоряжению Центрального статистического управления и Крайисполкома; издание статистических ежегодников, бюллетеней и монографий по отдельным вопросам хозяйства Сибири, созыв сибирских статистических съездов и конференций [2].

Таким образом, на 1 октября 1926 г. Сибирское краевое статистическое управление имело в подчинении 19 окрстатбюро и 1 облстатбюро — Ойротское, которые с 16 декабря 1926 г. были переименованы в отделы соответствующих исполкомов.

Работа Сибирского краевого статуправления в 1926—1930 гг. включала: *организацию Сибирского краевого статистического совещания* — первой конференции краевого масштаба, на которой был учтен опыт семимесячной работы в условиях районированной Сибири, поставлены вопросы организационного порядка и вопросы о проведении переписей, предусмотренных

* Архивные материалы губстатбюро за 1920 г., посвященные организации работы переписных комиссий, представлены в приложении.

IV съездом статистиков, инструктирование по всем вопросам статистической работы; *проведение переписи населения* в Туруханском крае (в 1926 г. была организована специальная экспедиция из 20 человек с целью проведения переписи населения в условиях Крайнего Севера за 15 месяцев) и *сельскохозяйственной переписи по Сибирскому краю*; *организацию и проведение краткосрочных и постоянных статистических курсов* (краткосрочные курсы статистики в Новосибирске и Иркутские областные статистические курсы, которыми руководил М. П. Соколов — заведующий Иркутским окрстатбюро, участник всероссийских и сибирских съездов статистиков); *выпуск изданий* «Бюллетень рынка и цен», «Бюллетень статистики труда», «Статистический бюллетень», «Бюллетень статистики труда и промышленности», «Материалы по коммунальной статистике». Также за этот период вышло три выпуска «Материалов Приполярной переписи 1926—1927 гг.», где публиковались территориальные итоги хозяйственной переписки, «Итоги 10 % выборочной сельскохозяйственной переписи 1926 г. по Сибирскому краю», в 1927—1928 гг. были опубликованы «Итоги 10 % выборочного обследования отдельных хозяйств», вышли «Сборники статистико-экономических сведений по Сибирскому краю», основные итоги текущего обследования учреждений народного образования в 1929—1930 гг. были подведены в сборнике «Просвещение в Сибирском крае», также выходил сборник статей и материалов «Статистика Сибири» [3].

В 1930 г. Сибирский край был разделен на Западно-Сибирский (территории бывших округов — Омского, Барабинского, Славгородского, Каменского, Новосибирского, Рубцовского, Барнаульского, Бийского, Минусинского, а также Ойротской автономной области и Хакасского округа) и Восточно-Сибирский край (бывшие Красноярский, Канский, Иркутский и Киренский округа) [1, с. 117—131].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 января 1930 г. Центральное статистическое управление Союза СССР и центральные статистические управления союзных республик и их местные органы упразднились как самостоятельные ведомства, их функции передавались плановым комиссиям, краевые статистические отделы сливались с крайпланом. Постановлением президиума Сибкрайисполкома от 27 февраля 1930 г. (протокол № 24-272) Сибирский краевой статистический отдел был реорганизован в экономико-статистическую секцию Сибкрайплана [3].

В качестве одного из важных объектов советской статистики рассматривалось население, о чем свидетельствуют проведенные переписи населения: Всероссийская перепись населения 1920 г., Первая Всесоюзная перепись населения 1926 г., Всесоюзные переписи населения 1937, 1939, 1959, 1970, 1979, 1989 гг., а также Всероссийские сельскохозяйственные переписи 1916, 1917, 1920 гг.

В составе фонда Д-146 *Сибирское статистическое управление* содержатся статистические сведения по итогам I Всероссийской сельскохозяйственной переписи 1916 г. по уездам Акмолинской области, Барнаульского и Кузнецкого уездов Томской губернии, II Всероссийской сельскохозяйственной переписи 1917 г. по губерниям, уездам, волостям Сибири, Дальнего Востока, Северного Казахстана.

В состав фонда Р-1989 *Статистический отдел Новосибирского окрисполкома* вошли постановления I Сибирской краевой статистической конференции, статистические сводки, сведения, таблицы естественного и механического движения населения, переписные листы Всесоюзной переписи населения 1926 г. по городу Новосибирску, а также списки селений по уездам Ново-николаевской губернии с указанием числа жителей (1921 г.) и другие документы.

В составе фонда Р-11 *Новосибирское областное управление статистики Государственного комитета РСФСР по статистике* находятся статистические сведения всероссийских переписей населения, сельскохозяйственных переписей, переписей промышленных предприятий и оборудования по губерниям Сибири и Западно-Сибирскому краю, сводные таблицы естественного движения населения Сибири, статистические сведения сельскохозяйственного районирования, численности населения сельской местности в Сибири (1926—1927 гг.) и другие документы.

Обратимся к данным Первой Всесоюзной переписи населения 1926 г., которая проводилась с 17 по 30 декабря 1926 г., в том числе на территории Сибирского края.

На 1 января 1926 г. Сибирский край (без Туруханского уезда) имел территорию 2 571 060 км²; население 7 880 346 человек; 256 районов; 5 886 сельсоветов, 18 822 населенных пункта (в Новосибирском округе всего насчитывалось 2 176 населенных пунктов, в которых проживало 827 217 человек) [4]. На момент переписи 1926 г. в Новосибирский округ Сибирского края входили окружной центр — город Новосибирск, а также город Черепаново и 21 сельский район [1, с. 117—131].

Как отмечает И. В. Самарин, опираясь на документы фонда Р-1989, по итогам переписи в Новосибирске численность населения составила 120 128 человек, из них 59 516 мужчин и 60 612 женщин, в городе проживало 35 162 семьи. Сельское население округа составляло 698 282 человека, крестьянских и индивидуальных хозяйств — 177 063 [5].

Национальный состав населения Новосибирского округа был представлен 659 359 русскими, 60 159 украинцами, 37 439 белорусами, мордвою — 10 457 человек, 5 842 татарами, 3 154 поляками, 2 301 евреем, 1 283 немцами, 875 латышами, 170 китайцами, а также нетипичными для Сибири национальностями, в числе которых марийцы — 99 человек, финны — 34 человека, греки — 20 человек, ижоры — 20 человек, шведы,

итальянцы — по 3 человека, латгальцы, осетины, карелы, персы, узбеки — по 2 человека, ногайцы, чечены, воль, лазы — по 1 человеку.

В Новосибирске проживало 109 720 русских, 2 134 татарина, 1 315 украинцев, 1 234 поляка, 443 белоруса, болгар и шведов — по 3 человека, румын, марийцев, бурятов, алтайцев, черкесов — по 2 человека, латгальцев, итальянцев, калмыков, якутов — по 1 человеку.

Кроме того, перепись дала наглядную картину профессиональной занятости населения в Новосибирском округе: всего было занято в производстве 242 383 мужчины и 190 902 женщины, из них рабочими специальностями владели 22 532 мужчины и 7 645 женщин. В сельском хозяйстве трудились 5 452 мужчины и 2 855 женщин, при этом 80 % из них были заняты в хозяйствах крестьянского типа и только 20 % работали на различных сельскохозяйственных предприятиях. На железнодорожном транспорте трудились 3 781 мужчина и 61 женщина, в строительной отрасли было занято 2 299 мужчин и 43 женщины, в кустарно-ремесленной промышленности — 1 133 мужчины и 128 женщин, в фабрично-заводской промышленности было задействовано 2 549 мужчин и 439 женщин.

Итогом переписи 1926 г., как отмечает И. В. Самарин, можно считать установление точной численности полового, возрастного и национального состава жителей Сибири, определение трудовых ресурсов СССР и Сибири, проведение учета количества безработных, составление плана мероприятий по ликвидации безграмотности [5].

Издание двухтомника «Список населенных мест Сибирского края», основанного на материалах Первой Всесоюзной переписи, до сих пор является важным источником информации о чис-

ле сельсоветов и населенных пунктов Сибирского края, видах поселений, числе хозяйств и численности населения на момент переписи, географическом местоположении и административно-территориальной подчиненности сельсоветов и т. д.

Итак, список источников об истории развития статистической службы на территории Сибирского края, куда входили территории современных Алтайского и Красноярского краев, Омской, Новосибирской, Томской, Кемеровской, Иркутской и частично Тюменской областей, Республики Хакасия и Республики Алтай, разнообразен и не ограничивается только архивными документами в составе рассмотренных в данной статье фондов ГКУ НСО «Государственный архив Новосибирской области». Более полную информацию о фондах, касающихся развития системы государственных органов статистики, можно получить на электронном ресурсе «Электронный архив Новосибирской области» <http://e-archive.nso.ru/> или на сайте Государственного архива в разделе «Справочники» <http://archive.nso.ru/page/106>.

Список литературы

1. *Административно-территориальное деление Сибири*. Новосибирск, 1966.
2. *Государственный архив Новосибирской области* (ГАНО). Р-11. Оп. 1. Предисловие Л. 2.
3. ГАНО. Р-11. Оп. 1. Предисловие Л. 3.
4. ГАНО. Р-47. Оп. 1. Д. 72. Л. 325.
5. *Самарин И. В.* 80 лет с начала проведения в СССР, в том числе в Сибирском крае, первой всеобщей переписи населения (1926) [Электронный ресурс] // Б-ка сиб. краеведения. URL: <http://bsk.nios.ru/content/80-let-s-nachala-provedeniya-v-sssr-v-tom-chisle-v-sibirskom-krae-pervoy-vsesoyuznoy> (дата обращения: 05.04.2018).

Архивные материалы губстатбюро за 1920 г.

Циркулярно.

*Интерпретация
Зам. Губ. Ст. Секрет.
в Сибирь*

В разъяснение и дополнение циркуляра Ц.С.У. от 26/VII 1920 года, за № 1609/4989.

39 1920

I. ДЕНЕЖНОЕ ДОВОЛЬСТВИЕ.

A. Основное вознаграждение.

1. Постоянным сотрудникам:

1. Основной оклад жалованья.
2. Сверхурочные до 125 часов в общем порядке.
3. Командировочное довольствие /везд/ на общих основаниях.
Если основной оклад ниже:
 - { 24 категории - для руководителя
 - { 22 " " - для инструктора
 - { 14 " " - для регистратора

9 1/3

ПРИМЕЧАНИЕ:

то они рассчитываются по ставкам данных категорий.

2. временно приглашенным: а/

в порядке трудовой повинности:

1. Оклад по месту постоянной службы.
2. Поденно.
 - а/ Руководитель - 132 руб.
 - б/ Инструктор - 120 руб.
 - в/ Регистратор - 90 руб.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Сверхурочные и суточные не полагаются.
б/ в порядке мобилизации:

1. Жалованье по ставкам участников переписи в зависимости от исполняемой должности, но ниже получаемого - по прежней службе.
2. Суточные из оклада занимаемой должности по переписи.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Сверхурочные до 125 часов исходя из оклада по ставкам переписи.

Нормы продуктивности городской переписи: Нормы определяются в 60 личных карточек - при чем разрешается перейти на сдельную оплату труда из расчета 1 р. 50 к. - за карточку.

Б. П Р Е М И Я.

за сдачу в срок всей работы.

Руководителя	/	Демографическую	Сельско-хозяйственную
Инструкторам	/	2000 руб.	3000 руб.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Сроки денежной премии в виду опоздания получения формуляров переписи с фактического начала переписи в данном уезде.

5. Разъезды и операционные расходы по действительной стоимости.

2905

2. ПРОДУКТОВОЕ ДОВОЛЬСТВИЕ.

А. Основное вознаграждение:

Постоянным сотрудникам:		Временно приглашенным сотрудникам	
1 Муки	45 фунтов	Хлеба	1 фунт в день.
2 Мяса или рыбы	15 фунтов	Мяса	1/4 фунта.
3 Крупы	3 фунта		
4 Сахару	1 фунт		
5 Соли	1/4 фунта		
6 Табаку	1 фунт		

~~Постоянно и временно приглашенным сотрудникам.~~

7 Масла	1 1/2 фунта	
8 Кофе	1/4 фунта	в месяц
9 Мыла	1 фунт	
10 Спичек	2 коробки.	

ПРИМЕЧАНИЕ:

Мобилизованные удовлетворяются статистическим пайком, установленным для постоянных сотрудников, если на этот счет имеется специальное распоряжение.

О С В Е Щ Е Н И Е.

с 1-го Октября по Март месяц включительно

1 фунт свечей или 2 фунта керосину.

ПРИМЕЧАНИЕ:

1. Гражданский паек сохраняется для всех.
2. Для студентов высших учебных заведений сохраняется паек социального обеспечения.

ПРЕМИЯ ЗА СДАННУЮ РАБОТУ.

Демографическую перепись	15 фунтов муки
Сельско-хозяйственную перепись	1 пуд муки.

ПРИМЕЧАНИЕ:

В случае привлечения на перепись двойного количества переписного персонала, размер премии уменьшается вдвое.

Зав.Губстатбюро / под. не раз./

Управдел / под. не раз./

1990

Сибирское Статистическое Управление.

Секретарь

201x, 202.

9. W 72

Копия
25

Омск Сибстатбюро из Москвы

X/18

2 Адреса Омск Сибревком копия Обстатбюро своевременное начало и успешное проведение всероссийских переписей тормозится местами задержкой отпуска деньзнаков распоряжение Губстатбюро и Устатотделов точка. Еще раз напоминая что всероссийская перепись есть дело чрезвычайной государственной важности предлагаю неуклонному и срочному исполнению две точки немедленно получением сего снабдите Губстатбюро и Устатотделы достаточным количеством деньзнаков точка категорически запрещаю пользоваться деньзнаками забронированными переписей каких либо иных целей точка случае задержки забронированных средств для нужд переписей до их получения снабдите деньзнаками из других фондов точка копию настоящего распоряжения разошлите для неуклонного исполнения Губфинотделам Уисполкомам и Уфинотделам точка. Исполнение сего срочно телеграфно сообщите цесу для личного доклада МН 416 18/8 Предсовнарком ЛЕНИН

С подлинным верно:

Секретарь *Осипов*

X/18
cy.

Омск Иркутск Барнаул Семипалатинск Красноярск Томск Губстатбюро 8

Омичев Д. В. /з.

Сообщается сведению руководству порядок и нормы вознаграждения сотрудников переписи две точки первое все сотрудники разделяются три категории постоянный штат Губстатбюро занятая мобилизованные декрету 21 мая специалисты статистики занятая призванные порядке трудовой повинности учителя агрономы прочие второе постоянный штат оплачивается время переписи обычное жалование плюс суточные время ~~разездов~~ сверхурочные третьи мобилизованные статистики жалование соблюдением пунктов параграфа 10 декрета плюс суточные третьи привлеченные трудовые повинности сохраняя обычное жалование учреждений которых служат рассчитывается за перепись поденно должности руководителя двести ~~двадцать-~~ рублей инструктора двести регистраторы полтараста точка Последние цифры Московским ставкам уменьшаются соответствии тарифным поясам 1424/сч.

Сибстатуправ КРАСИЛЬНИКОВ

Кален

Кавустина А. Д. /з.

Об управлении архивным делом Сибири (Сибархив).

Управление архивным делом Сибири (Сибархив) учреждается в целях организации и централизации архивного дела в Сибири.

Руководствуясь в своих действиях и распоряжениях декретами Совнаркома и постановлениями Коллегии Главархива, Сибархив в делах, сопрягающихся с вопросами Управления, подчинен Сибревкому наравне с другими Отделами Сибревкома, пользуясь правом непосредственного доклада в Сибревком представляет ему сметы и получает от него утверждение своих кредитов, которые проходят по Отделу Народного Образования.

В то же время, составляя, согласно положения о Главархиве, особую часть Народного Комиссариата по просвещению, Сибархив находится в тесном контакте с областным отделом народного образования, которому представляет на заключение свои сметы перед внесением их в Сибревком, а также, в целях информации, препровождает ему в копиях все свои доклады Сибревкому и Главархиву.

На Сибархив возлагается: организации местных Губернских Управлений архивным делом в Сибири, назначение по соглашению с Губревкомом и Губисполкомом заведывающих губархивами, инструктирование губархивов, инспекция их, свodka их отчетности по реорганизации архивов, централизация статистических данных о них, изъятие из губархивов и переправка в Москву в Главархив архивных материалов по особой инструкции Главархива, представление в Главархив отчетов по организации архивного дела в Сибири.

Сибархив, согласно строению Главархива, состоит из восьми секций:

I. Законодательства, высших административных органов Сибири, внешней политики. II. Судебных архивов. III. Военно-морской. IV.—Нар. просвещения V. Историко-экономическая. VI. Внутреннего управления и самоуправления. VII.—Историко-революционной. VII.—Печатных изданий.

Примечание. Порядок открытия указанных выше секций устанавливается по соглашению Заведывающего Отделом Народного Образования Сибревкома и Начальником Управления Сибархива в пределах установленных штатов.

Кроме того, Сибархив имеет отделы: 1) Общей канцелярии и 2) Инспекторский.

Штат Сибархива состоит из следующих лиц: Начальник Сибархива—1, Помощник Начальника—1, Заведывающих Секциями—8, Заведывающей Канцелярией (Секретарь)—1, Инспекторов—3, Счетовод 1, Статистик—1, Делопроизводитель—1, Переписчиков—2, Курьеров—3, Сторож—1, итого—23.

СИБИРСКИЙ РЕВОЛЮЦИОННЫЙ КОМИТЕТ.

(Распублковано в газете „Советская Сибирь“ № 28-99 от 7 февраля 1920 г.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АНТИПИНА Надежда Матвеевна — магистр психологии, Городской оздоровительно-образовательный центр «Тимуровец», руководитель психологической службы. E-mail: nadyaprezident@mail.ru

ВЫЖИТОВИЧ Александр Михайлович — кандидат экономических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры налогообложения, учета и экономической безопасности. E-mail: vam_70@mail.ru

ГОЛОДЯЕВ Константин Артёмович — Музей города Новосибирска, краевед. E-mail: golod62@mail.ru

ДАНИЛОВ Игорь Борисович — кандидат юридических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, заведующий кафедрой теории и истории государства и права. E-mail: 0615222@mail.ru

КАЛЮЖНАЯ Юлия Борисовна — Новосибирский институт экономики, психологии и права, старший преподаватель кафедры социальных и гуманитарных наук. E-mail: jbk67@inbox.ru

КРАСНЯКОВ Николай Иванович — кандидат юридических наук, доцент, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, заместитель директора института философии и права. E-mail: kofe51@yandex.ru

КРУГЛИКОВ Владислав Павлович — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, студент. E-mail: 1kruglikov.v.p@gmail.com

КУРИННА Татьяна Николаевна — кандидат исторических наук, Киевский центр повышения квалификации работников сферы управления Министерства социальной политики Украины, преподаватель. E-mail: kyrinna.tm@ukr.net

НАВОЛОЦКАЯ Анна Валерьевна — кандидат архитектуры, Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет (Сибстрин), доцент кафедры архитектуры и реконструкции городской среды. E-mail: sibvernissage@gmail.com

НИКИТЕНКО Наталья Николаевна — Государственный архив Новосибирской области, начальник отдела предоставления архивной информации. E-mail: nnn@nso.ru

НОВОКРЕЩЁНОВ Александр Васильевич — доктор социологических наук, профессор, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, профессор кафедры государственного и муниципального управления. E-mail: novokreschenov@siu.ranepa.ru

СМИРНОВА Елизавета Сергеевна — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, студент. E-mail: smirli8@mail.ru

ЧЕРНОБАЙ Леонид Прокопьевич — Сибирский институт международных отношений, Сибирский филиал Международной кафедры ЮНЕСКО прав человека и демократии при МГИМО (У) МИД России, сотрудник Международной кафедры ЮНЕСКО, член Союза журналистов России. Тел.: 8-913-922-80-60.

ЧЕРНЯК Татьяна Владимировна — кандидат социологических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры управления персоналом. E-mail: tatyachernyak@yandex.ru

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

Редакция журнала «Развитие территорий» принимает к рассмотрению оригинальные, ранее нигде (в том числе в сети Интернет) не публиковавшиеся статьи.

Периодичность выхода журнала — четыре раза в год (ежеквартально). Журнал распространяется по подписке. Полнотекстовые электронные версии вышедших номеров доступны на сайте Сибирского института управления — филиала РАНХиГС.

В журнале публикуются результаты фундаментальных и прикладных научных исследований отечественных и зарубежных ученых, а также аспирантов и студентов (совместно с преподавателями) по следующим направлениям:

- Актуальные вопросы государственного и муниципального управления.
- Государственные институты и социально-территориальные системы.
- Государство и гражданское общество.
- Идеология и политика.
- Инновационные процессы в бизнесе.
- Национальная безопасность.
- Научная информация (обзоры научных мероприятий).
- Право и юридические науки.
- Российская цивилизация: исторический опыт освоения территорий.
- Теория и методология изучения региональных процессов.
- Экономика и управление.

Статьи публикуются на русском языке и сопровождаются аннотацией и ключевыми словами на русском и английском языках.

Объем статьи должен составлять от 20 до 60 тыс. знаков (с пробелами). Статья должна быть тщательно выверена автором. За достоверность и точность приведенных фактов, цитат, географических названий, собственных имен и прочих сведений ответственность несет автор.

Материалы представляются по электронной почте e-mail: rasv_ter@siu.ranepa.ru.

Взаимодействие редакционной коллегии, связанное с публикацией рукописи, осуществляется с ответственным автором, который должен представить редакционной коллегии номер мобильного телефона для рабочих контактов. Если автор один, то он является ответственным автором. Авторский коллектив самостоятельно выбирает ответственного автора данной публикации. В редакционную коллегию представляется доверенность каждого соавтора на передачу всех прав и обязанностей по взаимодействию с редколлегией при подготовке рукописи к публикации конкретному лицу. Доверенности должны быть заверены в отделе кадров по месту работы.

Плата за публикацию статьи, равно как иные сборы, с авторов не взимается. Гонорар за статьи не выплачивается.

2. Порядок приема и отбора рукописей

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

При поступлении статьи в редакцию проводится ее проверка на соответствие тематике журнала и требованиям к оформлению. В случае несоответствия автору дается краткий ответ с отказом в публикации.

При соответствии статьи требованиям проводится ее проверка на отсутствие некорректных заимствований (плагиат). При наличии в тексте статьи более 25 % заимствованных фрагментов она не рецензируется, а автору дается краткий ответ с отказом в публикации.

В случае соответствия статьи всем перечисленным требованиям она направляется на научное рецензирование. Все статьи, принятые в редакцию, обязательно проходят процедуру двойного «слепого» рецензирования (автор и рецензент не известны друг другу). Рецензирование статей осуществляют не только члены редакционного совета и редакционной коллегии, но и приглашенные эксперты — признанные специалисты в той научной области, которой соответствует тематика статьи. Выбор рецензента осуществляется редакционной коллегией.

Рекомендации рецензентов являются основанием для принятия редакционной коллегией решения об опубликовании статьи.

Статьи, получившие отрицательную оценку рецензентов, отклоняются. Отклоненные статьи авторам не высылаются, с авторами не обсуждаются и повторно не рассматриваются.

Если редакционной коллегией принято решение «Рекомендовать к публикации с учетом исправления отмеченных рецензентом недостатков», то автору высылаются вопросы и/или предложения рецензента и устанавливается срок для устранения указанных недостатков либо аргументированного отклоне-

ния выдвинутых замечаний (в течение 10 рабочих дней). В случае возникновения серьезных противоречий между автором и рецензентом редакционная коллегия имеет право направить статью на дополнительное рецензирование.

Срок хранения рецензий в редакции — 3 года.

Окончательное решение о публикации принимается редакционной коллегией и редакционно-экспертным советом журнала. Автор информируется о принятом решении.

Решение редакционной коллегии о допуске статьи или отказе в публикации направляется автору по электронной почте. В случае положительного решения в письме указываются сроки публикации.

Рукописи статей, рекомендованных к публикации, подвергаются редакционной обработке, которая включает литературное редактирование, корректуру, техническое редактирование. Редакция не ставит в известность авторов об изменениях и сокращениях рукописи, имеющих редакционный характер и не затрагивающих содержание статьи. При необходимости замечания редактора согласуются с автором.

3. Требования к публикациям

Содержание статьи: оригинальность текста, актуальность проблемы, четкая формулировка темы статьи, соответствие содержания статьи заявленной в названии теме, высокий научный уровень (признанные в науке методы исследования, корректность статистического анализа, обоснованность полученных данных, аргументированные выводы, логичность и полнота раскрытия темы), научный, научно-публицистический стиль изложения, терминологическая точность.

Структура статьи: введение (обоснование актуальности исследования, постановка проблемы, обзор литературы по тематике исследования); определение целей и задач; методы (описание научного инструментария исследования); результаты (представление основных фактических данных, обсуждение, интерпретация полученных данных, предложения по практическому применению и/или дальнейшему исследованию); заключение (выводы, подведение итогов статьи без повторения уже использовавшихся формулировок).

Аннотация: объем — от 100 до 150 слов, представляется на русском и английском языках. В аннотации необходимо отразить актуальность темы исследования, постановку проблемы, основные результаты и выводы. Аннотация должна отражать логику изложения материала в статье, лаконично и точно излагать основные идеи и выводы исследования.

Ключевые слова: объем — от 6 до 12 слов, должны отражать специфику темы статьи, объекта или результатов исследования на русском и английском языках.

4. Правила оформления научной статьи

Общие требования. Рукопись статьи оформляется в редакторе Microsoft Office Word и прикрепляется в формате *.doc, *.docx. Поля сверху, снизу, слева и справа — 2 см. Выравнивание по ширине. Абзацный отступ — 0,7 см. Межстрочный интервал полуторный. Переносы включены.

Шрифт представляемой в редакцию статьи — Times New Roman. Размер шрифта — 14 пт. В верхнем левом углу листа должен стоять УДК. Ниже — инициалы, фамилия автора, строкой ниже — полное название организации, город и страна ее нахождения. Далее по центру полужирным шрифтом прописными буквами печатается название статьи. Ниже через строку помещается аннотация и ключевые слова. Еще через строку помещают основной текст статьи.

Пристатейный библиографический список. Размещается непосредственно после основного текста статьи. Все источники располагаются в алфавитном порядке. При этом сначала следуют источники на русском языке, после них — на иностранном языке. В список литературы не включаются нормативные правовые акты (законы, указы, постановления и др.), стандарты (например, ГОСТы). Идентифицирующие сведения (наименование, номер, дата и др.) о такого рода документах приводятся в тексте при их первом упоминании. Список приводят в двух вариантах: на русском языке, оформленном в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка», и в романском алфавите, оформленном в соответствии с требованиями международной библиографической и реферативной базы Scopus. Фамилии авторов статей на английском языке представляются в международной системе транслитерации Британского Института Стандартов (www.translit.ru, меню Варианты, пункт BSI). Английские источники остаются без изменений, русскоязычные источники транслитерируются с помощью программы Translit (www.translit.ru, меню Варианты, пункт BSI) (см. пример пристатейного списка).

Дополнительные сведения. На последней странице на русском и английском языках приводятся: фамилия, полные имя и отчество (при наличии последнего), ученая степень и звание (при наличии), официальное название организации, должность, полный адрес организации (с указанием почтового индекса), служебный e-mail, номер служебного и контактного (мобильный, по возможности) телефонов, название статьи, аннотация и ключевые слова. (См. пример оформления статьи.)

5. Оформление отдельных элементов текста

Аббревиатуры. В тексте без расшифровки допустимо использовать только общепринятые аббревиатуры. К ним относятся пять общепринятых сокращений: *т. е.*, *и т. д.*, *и т. п.*, *и др.*, *и пр.*, а также *в.*, *вв.*,

г., гг. (при датах), г., д., обл., с. (при географических названиях), гл., ч., п., подп., разд., рис., с., см., ср., табл. (при ссылках и сопоставлении), руб. (рубль), долл. (доллар) и некоторые другие.

Не допускается использовать сокращения: т. о. — таким образом, т. н. — так называемый и т. к. — так как.

Помимо общепринятых аббревиатур в работах могут применяться авторские сокращения. При этом после их первого упоминания в тексте необходимо в скобках указать аббревиатуру, например средства вычислительной техники (СВТ).

Рисунки должны быть четкими, подлежащими редактированию, диаграммы и графики составлены в программах Microsoft Graph или Microsoft Office Excel, фотографии — контрастными. Все иллюстрации должны иметь сквозную нумерацию, подрисуночную подпись. Не рекомендуется загромождать иллюстрации ненужными деталями: большинство надписей выносится в подрисуночную подпись, а на рисунке заменяется цифрами или буквами. Подрисуночная подпись должна быть лаконичной и соответствовать содержанию рисунка (10 пт).

Таблицы должны быть наглядными, иметь название, порядковый номер. Содержание таблиц должно быть связано с той мыслью в тексте, после изложения которой дается ссылка на таблицу. Название таблицы должно точно отражать ее содержание, заголовки граф — соответствовать их содержанию. Все данные внутри таблицы — 10 пт, головка таблицы выделяется жирным шрифтом.

Размеры рисунков и таблиц — не более 80 × 80 мм (на одну колонку), 170 × 170 мм (на две колонки) в начале или конце полосы. Не нумеруются таблица или рисунок, если они в тексте единственные. На все таблицы и рисунки должны быть ссылки в тексте. Рисунки и таблицы располагаются в тексте *после ссылки на них*.

Формулы. Простые внутрискочные и однострочные могут быть набраны символами, без использования специальных редакторов. Сложные и многострочные формулы должны быть набраны в редакторе формул MathType 5. Смещение символов из текстовых редакторов с символами из редактора формул не допускается. Индексы и показатели степени должны быть четко ниже или выше строки. В случае ссылок на формулы в тексте нумерация формул дается справа в круглых скобках, а сама формула размещается отдельной строкой по центру. Если на конкретную формулу нет дополнительных ссылок в тексте или она в тексте единственная, то нумерация не нужна. Длина формулы — не более 70 мм.

Буква «ё» употребляется только в целях смысловоразличения слов, в именах и фамилиях согласно записи в документах, удостоверяющих личность.

Примечания, комментарии и др. можно размещать в подстрочных ссылках.

Цитаты. При использовании цитат обязательно обозначение границ заимствованных материалов в целях различения авторского и неавторского текстов. При прямом (дословном) цитировании границами служат кавычки, в которые заключается цитата, после которой ставится отсылка на источник. При косвенном цитировании (парафраз, или пересказ, — передача своими словами идей, концепций, точек зрения других лиц) левой границей служит вводная конструкция типа «По данным британских ученых...», «В работе И. Л. Михайлова...», «По мнению специалистов...», «Современные цивилисты трактуют...» и т. д. Правой границей является отсылка на источник заимствования.

Ссылки. На весь заимствованный материал (прямая цитата, парафраз, фактический материал, таблица, рисунок и др.) даются ссылки на источники.

В журнале приняты затекстовые библиографические ссылки. Они входят в пристатейный библиографический список. Библиографические записи источников в пристатейном списке нумеруются, оформляются по ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка» с обязательным указанием *общего количества страниц*.

Связь между текстом и цитируемым источником устанавливают посредством отсылки, которую оформляют в виде заключенных в квадратные скобки порядкового номера источника и через запятую номера страницы. Если приводят прямую цитату, то в отсылке указывают порядковый номер и *конкретную страницу* цитаты. Если приводят косвенную цитату, то в отсылке указывают порядковый номер и *постраничную пагинацию*, в пределах которой изложен упоминаемый материал. Если в тексте речь идет в целом об издании, в отсылке указывают только порядковый номер источника. Если текст цитируется не по первоисточнику, то отсылку следует начинать словами «Цит. по:». Например: [Цит. по: 9, с. 24—25] (см. примеры оформления затекстовых ссылок).

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ ЗАТЕКСТОВЫХ ССЫЛОК

В тексте отсылки оформляются следующим образом:

При прямом цитировании

Как отмечал Н. А. Бердяев, «идею прогресса нельзя смешивать, как это достаточно уже разъяснено, с идеей эволюции» [10, с. 222].

При парафразе, или пересказе

Так, Н. А. Бердяев раскрывает метафизическую сущность прогресса, отмечая связь идеи о прогрессе с мессианской идеей религиозных верований [10, с. 222—223].

При ссылке целиком на весь источник

В контексте рассматриваемой проблемы нельзя обойти вниманием известную работу Н. А. Бердяева [10].

При цитировании не по первоисточнику

Н. Бердяев, осмысляя свою эпоху, писал о процессе «истощения творческих сил человека в результате отрыва его от духовного центра жизни и исключительное обращение к периферии жизни...» [Цит. по: 23, с. 75].

Описание источника в затекстовой ссылке:

10. Бердяев Н. А. Смысл истории. М. : Мысль, 1990. 269 с.

23. Колесникова Ж. Р. Роман М. А. Булгакова «Мастер и Маргарита» и русская религиозная философия начала XX века : дис. ... канд. филол. наук. Томск, 2001. 163 с.

ПРИМЕР ПРИСТАТЕЙНОГО СПИСКА

1. Багдасарян Т. О. Тональный компонент модальности и коммуникации (на материале английского и русского языков) : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Краснодар, 2000. 24 с.

2. Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX века). СПб. : ЛИСС, 1998. 1000 с.

3. Злобина Е. А., Батяев А. А. Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС (дата обращения: 20.06.2014).

4. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи : в 2 т. / под общ. ред. В. В. Черкесова. Т. 1 / науч. ред. тома Д. И. Луковская, Д. И. Раскин. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2001. 482 с.

5. Лешков В. Н. Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юрид. вестн. Б. И., 1874. № 3. С. 47—102.

6. Guy R. K. Unsolved problems in number theory. N. Y.; Heidelberg; Berlin: Springer-Verlag, 1981. 243 p.

7. Myasnikov A., Remeslennikov V. N. Algebraic geometry 2: logical foundations // J. Algebra. 2000. V. 234. 271 p.

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

УДК (номер проставляет автор)

И. С. Сидоров

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

И. П. Петров

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация (не менее 150 слов)

Ключевые слова (5—6 слов)

Текст статьи, построенный по следующей логике

1. Введение.
2. Цели и задачи исследования.
3. Методы.
4. Основные результаты исследования.
5. Выводы.

Библиографический список (на русском и английском языках)

АНГЛОЯЗЫЧНЫЙ БЛОК СТАТЬИ

I. S. Sidorov

Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration (Novosibirsk, Russia)

I. P. Petrov

Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration (Novosibirsk, Russia)

INTERNATIONAL HUMANITARIAN COOPERATION AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF FRONTIER ZONE

Abstract (не менее 150 слов)

Keywords (5—6 слов)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Сидоров Иван Сергеевич — доктор политических наук, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры политических наук и технологий. E-mail: kaf-polit@siu.ranepa.ru

Петров Игорь Павлович — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, магистрант кафедры политических наук и технологий. E-mail: ipp86@mail.ru

Sidorov Ivan S. — Ph. D., Professor, Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Professor Faculty of Political science and Technology. E-mail: kaf-polit@siu.ranepa.ru

Petrov Igor P. — Siberian Institute of Management — a branch of The Russian Presidential Academy of national economy and public administration, Post-graduate student of the Faculty of Faculty of Political science and Technology. E-mail: ipp86@mail.ru