РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

Ежеквартальный научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.

2017. № 3 (9)

Quarterly academic periodical
FOUNDED IN 2015

Редакционный совет:

В. А. Волох, доктор политических наук, профессор (г. Москва, Россия);
Пол Дизендорф, PhD (г. Каллоуи, США);
С. В. Кодан, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (г. Екатеринбург, Россия);
Раймунд Кремер, PhD (г. Потсдам, Германия);
В. А. Крюков, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН (г. Новосибирск, Россия);
Ч. К. Ламажаа, доктор философских наук, профессор (г. Москва, Россия);
И. П. Малинова, доктор философских наук, профессор (г. Екатеринбург, Россия);
Л. А. Мокрецова, доктор педагогических наук, профессор (г. Бийск, Россия);
В. И. Молодин, доктор исторических наук, профессор, академик РАН (г. Новосибирск, Россия);
Р. А. Нуртазина, доктор политических наук, профессор (г. Астана, Казахстан);
Т. В. Поплавская, доктор филологических наук, профессор (г. Минск, Белоруссия);
Ченг Жунью, PhD (г. Шанхай, Китай)

Редакционная коллегия:

А. С. Зуев, доктор исторических наук, профессор;
И. В. Князева, доктор экономических наук, профессор;
И. А. Кравец, доктор юридических наук, профессор;
Н. И. Красняков, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Новокрещёнов, доктор социологических наук, профессор;
В. Н. Папело, доктор экономических наук, профессор;
Л. В. Савинов, доктор политических наук, доцент;
О. В. Симагина, 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 06.12.2017.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 9,77. Уч.-изд. л. 9,28.
Тираж 500 экз. Заказ 74.

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 7

О. Л. Чернобай
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКО-НЕМЕЦКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В НОВОНИКОЛАЕВСКЕ (НОВОСИБИРСКЕ) (КОНЕЦ XIX — НАЧАЛО XX В.) 8

К. А. Голодяев
ТЕЛЕУТСКАЯ МЕЖА (ИСТОРИЯ НЕИЗВЕСТНОЙ СТОЛЕТНЕЙ ВОЙНЫ) 13

Ю. Б. Калюжная
ОПЫТ СОЗДАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ УЛИЦЫ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦКОГО Г. НОВОСИБИРСКА) 21

РАЗДЕЛ 2. ЭКОНОМИКА И ПРАВО 33

В. Н. Папело, М. Д. Подхватилина, Н. К. Зубцова
ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА УРОВНЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ КРИВОДАНОВСКОГО СЕЛЬСОВЕТА НОВОСИБИРСКОГО РАЙОНА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ) 34

Д. В. Куницын, Е. М. Куницына
РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ 39

Е. Б. Абакумова
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЕДИНОГО НАЛОГА НА ВМЕНЕННЫЙ ДОХОД В Г. НОВОСИБИРСКЕ 44

М. В. Власова
НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 48

РАЗДЕЛ 3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ 53

В. В. Зеленцов
ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ЖИТЕЛЕЙ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ 54

О. П. Бурматова
УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА 60

Х. П. Пашаев
О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ СЕМЬИ И ДЕТСТВА: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ 65

К. А. Покарева
ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ 71

РАЗДЕЛ 4. НАУЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ 75

А. В. Киль, В. Г. Протоковило, Р. В. Пылёв, О. И. Чуб
НОВОСИБИРСКИЙ ОБЛАСТНОЙ РОССИЙСКО-НЕМЕЦКИЙ ДОМ: ТРАДИЦИИ СОХРАНЕНИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ РОССИЙСКИХ НЕМЦЕВ 76

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ 80

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 82

CONTENTS

SECTION 1. HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES DEVELOPMENT 7

O. L. Chernobay
BECOMING AND DEVELOPMENT OF RUSSIAN-GERMAN BUSINESS IN NOVONIKOLAEVSK (NOVOSIBIRSK) (THE LATE XIX-TH — EARLY XX-TH CENTURIES) 8
K. A. Golodyaev
TELEUTSKAYA BOUNDARY (THE HISTORY OF CENTENARY WAR) 13
Y. B. Kalyuzhnaya
EXPERIENCE OF CREATION OF CMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT (BY THE EXAMPLE OF BOGDAN KHMEL'NITSKOGO STREET, NOVOSIBIRSK) 21

SECTION 2. ECONOMY AND JURISPRUDENCE 33

V. N. Papelo, M. D. Podkhvatilina, N. K. Zubtsova
INITIATIVE BUDGETING: THE PROBLEMS OF REALISATION ON THE LEVEL OF AGRICULTURAL SETTLEMENTS (BY THE EXAMPLE OF KRIVODANOVSKIJ' VILLAGE COUNCIL OF NOVOSIBIRSK DISTRICT OF NOVOSIBIRSK REGION) 34
D. V. Kunitsyn, E. M. Kunitsyna
THE DEVELOPMENT OF REGIONAL INVESTMENT POLICY IN NOVOSIBIRSK REGION 39
E. B. Abakumova
PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF APPLICATION OF UNIFIED TAX ON IMPUTED INCOME IN NOVOSIBIRSK 44
M. V. Vlasova
NORMATIVE FRAMEWORK OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT 48

SECTION 3. STATE INSTITUTIONS AND SOCIAL-TERRITORIAL SISTEM 53

V. V. Zelentsov
THE PROBLEMS OF PARTICIPATION OF INHABITANTS IN LOCAL SELF-MANAGEMENT: PRACTICE OF MUNICIPALITIES OF NOVOSIBIRSK REGION 54
O. P. Burmatova
THE CONDITIONS FOR THE REALISATION OF REGION' ECOLOGICAL STRATEGY 60
H. P. Pashayev
ON SOCIAL PROTECTION OF THE FAMILY AND CHILDHOOD: A BRIEF CHARACTERISTIC OF THE CONDITION IN THE NOVOSIBIRSK REGION 65
K. A. Pokareva
THE PROBLEN OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS OF NOVOSIIRSK REGION 71

SECTION 4. SCIENTIFIC INFORMATION 75

A. V. Kil', V. G. Protokovilo, R. V. Pylev, O. I. Chub
NOVOSIBIRSK REGIONAL RUSSIAN-GERMAN HOUSE: THE TRADITIONS OF PRESERVATION OF HISTORICAL HERITAGE OF RUSSIAN GERMANS 76

AUTHOR AFFILIATIONS 80

INFORMATION FOR AUTHORS 82

РАЗДЕЛ 1
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

SECTION 1
HISTORICAL EXPERIENCE OF TERRITORIES DEVELOPMENT

УДК 908+94(57)

О. Л. Чернобай
Новосибирский государственный педагогический университет (Новосибирск, Россия)

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКО-НЕМЕЦКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В НОВОНИКОЛАЕВСКЕ (НОВОСИБИРСКЕ) (КОНЕЦ XIX — НАЧАЛО XX В.)

Статья посвящена становлению и развитию внешнеэкономической деятельности в Новониколаевске-Новосибирске, особенно немецкого предпринимательства. Степень включенности коммерсантов-немцев в региональное экономическое сообщество была очень высока. Они были представлены во многих общественных организациях, тесно связанных с экономикой края. В результате строительства железной дороги и усиления миграционной волны в конце XIX — начале XX в. Сибирь переживала процесс социально-экономической модернизации рыночного пространства, включения местных локальных рынков в систему всероссийских и европейских рыночных отношений и структур.

Ключевые слова: немецкое предпринимательство в Сибири, внешнеэкономическая деятельность, иностранные инвестиции, открытие иностранных консульств.

Экономико-географическое положение Новосибирска определило высокий уровень развития его внешнеэкономической деятельности. У города есть обширные международные контакты, культурные и научные связи. Есть и современная транспортная логистика, и необходимые средства связи с любой точкой планеты, удовлетворяющие международным стандартам гостиницы и удобные хостелы. Сложилась у нынешней столицы Сибири за сто с лишним лет ее существования и своя история международных связей.

В результате строительства железной дороги и усиления миграционной волны в конце XIX — начале XX в. Сибирь переживала процесс социально-экономической модернизации рыночного пространства, включения местных локальных рынков в систему всероссийских и европейских рыночных отношений и структур. Уже через год поселок Александровский, возникший в районе строительства железнодорожного моста через реку Обь и растущий с невероятной быстротой, выходит на связь с внешним миром. Документы говорят о том, что в августе 1895 г. сюда прибыли 140 итальянских рабочих-каменотесов, завербованных для облицовки мостовых устоев[1]. Едва только в апреле 1897 г. открылось регулярное сообщение на Западно-Сибирском участке Транссибирской магистрали, Европейская международная компания железных дорог добилась у русского правительства разрешения на туристические поездки по Транссибу, и в августе 1898 г. в путешествие отправился экспресс с названием «первый Сибирский поезд прямого сообщения». Весь состав состоял из пяти вагонов и паровоза, билет первого класса стоил 400 руб., а второго — 275 руб. Иностранцы охотнее ехали через Сибирь, нежели окружным путем по морю. Поездка морем из Лондона в Шанхай продолжалась около трех с половиной месяцев, а по Транссибу от Москвы до Шанхая — всего полтора десятка суток, да и стоила она значительно дешевле[2].

Первое представительство иностранной фирмы, занимавшейся в Новониколаевске экспортом сельскохозяйственной продукции и поставками сельскохозяйственной техники из Германии, Австро-Венгрии и других ведущих европейских государств, была фирма «Адрианс Плат и Компания», открывшаяся в 1905 г. Одновременно открывается в юном городе Главная сибирская контора Международной компании жатвенных машин, созданная Морганом (США). Через три года в Новониколаевске действовали уже несколько филиалов и представительств зарубежных фирм по сбыту сельскохозяйственной техники: «Гельферих-Саде», «Лунд и Петерсон», «Осборн», «Плано», «Эрландер и К°» и др.

В этот же период (1905—1908) в городе работало двенадцать транспортных контор, занятых международными перевозками грузов: «Гартонг и Станг», «Российское транспортное общество», «Саламандра» и др. Успешную торговлю с зарубежными партнерами осуществляло Товарищество Западно-Сибирского пароходства и торговли[3].

Свои отделения, конторы и склады в Новониколаевске имели известные фирмы «О. Г. Нольте», АО «Аллен и Гамбурис», «Зин-

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© О. Л. Чернобай, 2017

[1] См.: *История* города: Новониколаевск-Новосибирск (исторические очерки). Новосибирск : Изд. дом «Историческое наследие Сибири», 2006. Т. II. С. 615.

[2] См.: *История* города: Новониколаевск-Новосибирск (исторические очерки).С. 630—631.

[3] См. об этом: *Чернобай О. Л.* Международные связи г. Новосибирска в начале XX в. // Вестн. Томск. гос. ун-та. История. 2009. № 3. С. 122—126.

гер». Торговый дом «Штоль и Шмидт» снабжал аптеки лекарствами и посудой, имел широкий ассортимент аптекарских и парфюмерных товаров, хирургических инструментов, перевязочных материалов, дезинфекционных средств, минеральной воды. Большинство иностранных фирм держали свои текущие счета в Сибирском торговом банке. Фирмы осуществляли закупку продуктов сельского хозяйства и полуфабрикатов, налаживали сбыт сельскохозяйственных машин, оборудования для водного и железнодорожного транспорта, промышленности, дефицитного для Сибири химического сырья и товаров народного потребления.

В этих условиях в местных деловых кругах наряду с русскими активную роль стали играть иностранцы: англичане, датчане, американцы, евреи, немцы. Предприниматели приезжали в регион как из европейской России, так и из-за рубежа[1]. По авторитетному мнению И. И. Левина, специалиста в области иностранных инвестиций, в дореволюционную Россию Германия посылала не только капиталы, «а импортировала людей, приносящих с собою часто капиталы, но всегда — предпринимательский дух, энергию, инициативу, опыт…»[2]. «Немец не колонизатор, но и не рабочий, он — Mittelstandsausländer… Германия посылает предпринимателей, крестьян, ремесленников, агентов, торговцев и т. д.»[3].

В дореволюционных источниках и научной литературе того времени неоднократно обращалось внимание на активное участие немецких мигрантов в экономической жизни Новониколаевска, Томска, Омска и других городов Сибири конца XIX — начала XX в. При этом роль «рыночного фермента», «энергичного элемента» играли не только коммерсанты, выступавшие в качестве самостоятельных предпринимателей, комиссионеров, но и доверенные лица — управляющие региональных отделений иностранных и российских фирм, а также крупные немецкие сельские хозяева[4]. Можно утверждать, что в этот период в сибирском сообществе широкое распространение имели предпринимательство немцев, подданных Российской империи, и экономическая деятельность германских торгово-промышленных компаний[5].

Немецкое предпринимательство в Новониколаевске и ближайших городах Сибири условно можно разделить на четыре группы. Первой группой были торговцы сельскохозяйственными машинами и орудиями, а также экспортеры масла. Сибирские отделения крупных акционерных обществ «Р. и Т. Эльворти», «Н. Феттер и Гинкель», «Янцен, Нейфельд», «Лепп и Вальман», «Ф. Ф. Шеффер с братьями», «А. Я. Кнопп» торговали усовершенствованным сельскохозяйственным инвентарем. Торговые дома «Паллизен», «Беккер», «Якоби», «Братья Зейферт» вели операции с сибирским маслом. К числу предпринимателей данной группы относились и отдельные коммерсанты, операции которых были локализованы в каком-либо одном экономическом районе и связаны преимущественно с маслом (Г. Мюнх — Барнаул, Бийск, Омск и Курган, П. К. Гаст — Барнаул, Э. Ф. Крюгер — Татарск, Барнаул, В. Э. Штенгруббе — Омск).

Вторую группу составляли промышленники, которых было совсем мало. Так, в Новониколаевске это были немецкие братья-пивовары В. и Р. Елинек, Р. И. Крюгер, открывший пивоваренный завод в Томске; владелец типографии и переплетной мастерской Г. Г. Шульц в Омске; Ф. Ф. Поль, имевший электротехническую мастерскую и электростанцию в том же Омске; владельцы современных мельниц Барнаульского уезда Я. Н. Тьярт и Ф. Вибе[6].

Третья группа объединяла немецких коммерсантов в сфере услуг. Это Н. Грених, Р. Трауб, К. Штамм, А. Фильберт, Э. Фельзенмайер, К. А. Лейнгард, И. И. Шерцингер и О. В. Шмидт (кондитерское, булочное производство, гастрономическая торговля и бакалея, ювелирные, часовые и музыкальные мастерские). В основном их услуги были представлены в Омске и Томске.

Оскар Гергардович Нольте в Омске организовал крупнейший в регионе технический магазин, где можно было заказать и приобрести все необходимое для строительства или переоборудования промышленного предприятия — от строительных материалов (цемент, асбест и др.) до локомобилей и динамо-машин. При магазине действовала техническая контора, оказывающая проектно-консультационные и ремонтно-наладочные услуги.

Талантливый купец О. Г. Нольте отделение своего магазина держал и в Новониколаевске. Торговал на комиссионных началах асбестом, веревками и шпагатом, резиновыми изделиями, металлом, весами, двигателями, керосиновыми

[1] См.: *Кротт И. И.* Немецкое предпринимательство в Западной Сибири в конце XIX — начале XX века: социокультурные условия адаптации // Два с половиной века с Россией (к 250-летию начала массового переселения немцев в Россию) : материалы 4-й междунар. науч.-практ. конф. Москва, 24—27 августа 2012 г. URL: http://www.rusdeutsch.ru/biblio/files/429_biblio.pdf

[2] *Левин И. И.* Германские капиталы в России. СПб., 1914. С. 53—55.

[3] *Там же*. С. 49.

[4] См.: *Кротт И. И.* Немецкое предпринимательство в крупных городах Сибири (вторая половина XIX — начало XX в.) // «Свои» и «чужие»: национально-культурные аспекты сибирского предпринимательства (XIX — начало XX в.) : межвуз. сб. науч. ст. Омск, 2009. Вып. 9. С. 69—84.

[5] См.: *Кротт И. И.* Немецкое предпринимательство в Западной Сибири в конце XIX — начале XX века: социокультурные условия адаптации.

[6] См.: *Краткая* энциклопедия по истории купечества и коммерции Сибири. Новосибирск, 1999. Т. 4. Кн. 3. С. 42 ; *Скубневский В. А., Старцев А. В., Гончаров Ю. М.* Предприниматели Алтая. 1861—1917 гг. Энциклопедия. Барнаул, 1996. С. 47, 62, 74 ; *Зашибина Е. Л., Киселёв А. Г.* Немецкие коммерсанты в Омском Прииртышье в начале XX в. // Немцы. Россия. Сибирь : сб. ст. Омск, 1996. С. 70—71 ; *Скубневский В. А., Старцев А. В., Гончаров Ю. М.* Предприниматели Алтая. 1861—1917 гг. С. 27, 51.

и спирто-калильными фонарями, электро-техническими принадлежностями и инструментом[1].

Немецкое сельскохозяйственное предпринимательство, составлявшее четвертую группу, сочетало аграрное производство с торгово-посреднической деятельностью. Среди крупных сибирских немецких сельских предпринимателей можно назвать хозяйства барона В. Р. Штейнгеля, Ф. Ф. Штумпфа, братьев Г. И. и Я. И. Шварц, А. Ф. Гехтеря, Ф. И. Матиса, И. Ф. Вибе, Д. Н. Дика, К. К. Эзау, Р. Г. Шпехта, Н. Я. Классена и Я. Н. Корниса.

Необходимо отметить, что в Сибири для «энергичных элементов разных категорий» предприниматель-немец, так же как и любой другой предприниматель-переселенец, мог выступать образцом для подражания. Степень включенности коммерсантов-немцев в региональное экономическое сообщество была очень высока. Они были представлены во многих общественных организациях, тесно связанных с экономикой края. Более того, изучая немецкое предпринимательство в Западной Сибири, исследователи начала XX в. говорили о нем, как о «проникнутом новыми предпринимательскими началами»[2]. О том, что эти начала получили признательность, свидетельствует такой существенный факт, как распространение немецкого языка в качестве языка делового общения в Омске. Так, в путевых записках о Сибири О. Гебель указывал, что «с появлением немцев, немецкий язык в Омске можно было услышать через одного» [3], что необычно звучало на рыночной площади «среди киргизов с верблюжьими повозками». В то же время немецкие коммерсанты вполне хорошо знали русский язык. По наблюдению все того же О. Гебеля, русские немцы в Сибири хорошо говорили по-русски, а для некоторых он стал со временем уже как родной[3]. Знакомство с европейской деловой традицией, знание иностранных языков, партнерские отношения с западноевропейскими бизнесменами давали возможность немецким предпринимателям в Сибири выступать в роли «связующего звена», соединявшего российское и европейское предпринимательство. Несмотря на относительную немногочисленность немецкого предпринимательства в Сибири, оно играло в регионе ведущую роль благодаря своему экономическому влиянию.

Немцы появились в числе первых жителей города, преимущественно в качестве строителей моста через реку Обь. Инженер Готлиб сделал первый проект строительства водопровода, установкой уличных фонарей занимался И. Я. Генц, а Ш. И. Фицер, владелица мыловаренно-салотопенного завода, снабжала город моющими средствами. Фирмы «Фицер М. П.», «Гельферих-Саде», «Столь В. Г. и К°», «Эрландер и К°» и другие поставляли в город сельскохозяйственные машины и оборудование. Филиалы германских компаний и акционерных обществ «Зингер», «Карл Бедикер», торговые и транспортные компании строили в центре города свои здания, пополняли городскую казну. Жители города предпочитали пить пиво, сваренное на заводе немца Крюгера, покупать лекарство в аптеках Ваксмана, Трумлера, Эшке.

К началу первой мировой войны в Сибири проживало уже 75 тыс. немцев. Это стало результатом одного из массовых переселений немецких крестьян, обусловленного столыпинской аграрной реформой и государственной системой поощрения переселенцев[4].

Об интересе зарубежных предпринимателей к Новониколаевску с первых лет его существования свидетельствуют, в частности, имеющиеся в государственном архиве Новосибирской области данные Новониколаевской почтово-телеграфной конторы о связях города с иностранными государствами. Из них следует, что с 1901 по 1917 г. иностранными предпринимателями с берегов Оби было отправлено более 9,5 тыс. телеграмм в 23 государства и принято свыше 7 тыс. из почти двух десятков стран, в числе которых были практически все самые крупные и развитые страны мира[5].

Революции 1917 г., Гражданская война и иностранная интервенция на три года прервали мирные международные связи и контакты Новониколаевска. Возобновились они только в марте 1920 г., когда Скандинавский союз по товарообмену, созданный фирмами Дании и Швеции, куда вошли Сибирская компания, Русско-Азиатская компания и Товарищество «Гальберт и Териблюм», обратился в Сибревком с предложением о доставке Северным морским путем товаров в Сибирь, для чего предлагали открыть в Новониколаевске специальную контору. Так возникла Карская экспедиция.

В 1920-х гг. в Новосибирске открывается ряд иностранных консульств — Германии, Японии, Китая, учреждается польское консульство. По информации губернской газеты «Большевик», «инициатива учреждения консульства в Сибири принадлежит торгово-промышленным кругам Германии. Это первый шаг их в отношении восстановления экономических связей с Сибирью, нарушенных с начала Европейской войны. Промышленность и торговля Германии сейчас крайне заинтересованы как в рынках сбыта, так и вывозе

[1] См.: *Киселёв А. Г.* Фирма на рынках Западной Сибири в конце XIX — начале XX в. Ханты-Мансийск : Изд-во Югорского гос. ун-та, 2008. 243 с.

[2] Цит. по: *Кротт И. И.* «Чужаки» в условиях иноэтничной среды: предпринимательство сибирского переселенческого сообщества второй половины XIX — начала XX века // Историч. психология и социология истории. Т. 7. 2014. № 2. С. 77—78.

[3] См.: *Там же*. С. 93—108.

[4] См. об этом: *Казаков Е. Э.* Немцы в Новониколаевске-Новосибирске. Социальные и исторические аспекты модернизации российского социума : материалы междунар. науч. конгресса «Интерэкспо Гео-Сибирь», 2012.

[5] См. подробнее о международных связях Новосибирска: *Цыплаков И. Ф.* Корона сибирской столицы. Новосибирск, 2003 ; *Имя* на карте города. Новосибирск, 2001 ; *Новосибирск*. История. События. Факты. Новосибирск, 2007.

сырья из богатых районов Сибири»[1]. Предполагалось, что в консульстве будут выдавать визы.

Первым в августе 1923 г. в Новониколаевск прибыло германское консульство в составе четырех человек во главе с Георгом Вильгельмом Гросскопфом. До этого он был вице-консулом германского консульства в Петрограде. На заседании Сибревкома господин Гросскопф заявил: «Я стремлюсь узнать, в каких областях Сибири Германия могла бы предложить свои богатые технические знания и возможности и в каких областях труда возможна и желательна совместная работа, в особенности земледелии, а также добывающей и обрабатывающей промышленности»[2].

Консул занимался также сохранившимися с дореволюционных времен делами бывших германских и австрийских военнопленных. В 1915 г. в Новониколаевске находилось свыше двенадцати тысяч военнопленных австрийцев и немцев, по разным причинам не сумевших выехать на родину. Многие из них за годы плена обзавелись семьями, приняли православную веру, нашли себе разного рода занятия. Специалисты из Германии принимали участие в монтажных работах при строительстве первой в Сибири широковещательной радиостанции, которая была открыта 5 сентября 1926 г.

В 1923 г. власти активно привлекают иностранный капитал к участию во Всероссийском Акционерном Обществе по пушнине (ВАПО) и к участию в основании российской обрабатывающей пушной и меховой промышленности. Пушной промысел всегда был для Сибири в числе превалирующих. Заинтересованность этими вопросами и значительные инициативы для сближения экономики Сибири и Германии проявили коммерческие круги Германии[3].

Лидером по количеству полученных лицензий на экспортно-импортную деятельность, выданных Сибвнешторгом за период с 1 октября 1924 г. по 1 апреля 1925 г., стала Америка, в которую в больших объемах вывозилась пушнина. Второе место занимал Китай, куда вывозили панты и кабарговую струю, и откуда ввозились главным образом техническое сало. Далее шли Монголия, Германия[4].

В годы новой экономической политики (нэп) в Новониколаевске разрешается не только торговля частных иностранных фирм и организаций, но и передача в концессию некоторых промышленных предприятий, что в целом благотворно сказывалось на развитии производства. В 1926 г. специалисты шведской фирмы «Балтика» смонтировали новое механизированное паровое оборудование на новосибирском маслозаводе. А в 1927 г. для участия в строительстве предприятий текстильной и цветной металлургической промышленности в город прибыли специалисты из Германии и Австрии. В 1924—1928 гг. в городе существовали такие смешанные общества и концессионные фирмы, как акционерное общество «Аркос» (совместно с Великобританией), русско-английское сырьевое общество «Расо», торгово-промышленное акционерное общество «Ауфбац» (совместно с Германией), объединенная американская компания «Аламерика», русско-австрийское торгово-промышленное акционерное общество «РусАвсторг».

В связи со свертыванием нэпа и централизацией всех форм деятельности, связанных с зарубежным сотрудничеством, новосибирские организации и учреждения, осуществлявшие международную деятельность, постепенно ее прекращают. Ликвидируются смешанные и концессионные предприятия и фирмы, сокращаются сроки пребывания и работы иностранных специалистов на строящихся предприятиях. Однако международные связи продолжают существовать[5].

В этот период в городе проживают специалисты из шести стран. Активно работает китайско-корейский клуб, издаются газеты на шести языках, ведутся передачи на радио Новосибирска на польском и немецком языках. В 20 школах преподают немецкий язык, работает польская школа. Специалисты из Германии, Австрии и Испании принимают участие в строительстве завода «Сибмашстрой» (им. Чкалова), завода расточных станков, оловозавода, завода «Электропечь», фармацевтического комбината, Дома Советов и других объектов.

Резкие изменения, произошедшие в мире во второй половине 1930-х гг., приводят к тому, что международные связи начинают заметно ухудшаться. В сентябре 1937 г. закрывается японское консульство, а в феврале 1938 г. — германское. Тем не менее фундамент российско-немецкого предпринимательства, заложенный в Новониколаевске (Новосибирске) в конце XIX — начале XX в., сыграл положительную роль в становлении и развитии внешнеэкономической деятельности нашего региона.

[1] Цит. по: *Библиотека* Сибирского краеведения. Сибирская столица на карте мира (международные связи Новониколаевска-Новосибирска). URL: http://bsk.nios.ru/content/sibirskaya-stolica-na-karte-mira-mezhdunarodnye-svyazi-novonikolaevska-novosibirska

[2] Цит. по: *Новосибирск*. 100 лет. События. Люди. Новосибирск : Наука : Сиб. изд. фирма, 1993. С. 130.

[3] См.: *ГАНО*. Ф. 19. Оп. 1. Ед. хр. 14. Л. 39.

[4] *Новосибирск*. 110 лет : инф.-статист. сб. Новосибирск : Печатный салон «Паллада про», 2003. С. 44.

[5] *Новосибирск*. 110 лет : инф.-статист. сб. С. 44.

O. L. Chernobay

BECOMING AND DEVELOPMENT OF RUSSIAN-GERMAN BUSINESS IN NOVONIKOLAEVSK (NOVOSIBIRSK) (THE LATE XIX-TH — EARLY XX-TH CENTURIES)

The article is devoted to formation and development of foreign economic activity in Novonikolaevsk-Novosibirsk, especially the German businesses. The degree of involvement of German' businessmen in the regional economic community was very high. They were represented in many public organizations closely related to the economy of the region. As a result of the construction of the railway and strengthening the waves of migration in the late XIX-early XX centuries, Siberia has experienced a process of socio-economic modernization market space, inclusion local markets to the national and European system of market relations and structures.

Keywords: German business in Siberia, foreign economic activity, foreign investments, opening of foreign consulates.

УДК 908 (1-925.11./16)+94 (57)

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

ТЕЛЕУТСКАЯ МЕЖА (ИСТОРИЯ НЕИЗВЕСТНОЙ СТОЛЕТНЕЙ ВОЙНЫ)

В статье описываются события XVI—XVIII вв., происходящие на территории современной Новосибирской области и связанные с установлением власти русского царства над сибирскими территориями. После победы над ханом Кучумом русские колонизаторы столкнулись с Теленгетским ханством, контролировавшим всю Верхнюю Обь и создававшим серьезное препятствие для освоения Западной Сибири. Автор подробно рассказывает о развитии военных действий, показывает, как непросто складывались отношения между русским и местным коренным населением.

Ключевые слова: Теленгетский улус, Южная Сибирь, Русское царство, Джунгарский улус, Бердский острог, освоение Сибири.

Первое проникновение войск Русского царства в Приобье произошло в 1598 г. В пятидесяти километрах от южной черты будущего города Новосибирска произошло известное Ирменское (Ирменьское) сражение — последняя битва с сибирским ханом Кучумом.

В мае 1598 г. из города Тара вышел отряд из 700 русских ратных людей, казаков и 300 служилых татар под предводительством помощника воеводы Андрея Матвеевича Воейкова. При воеводе находился также еще один ермаковский атаман Иван Гроза и голова Черкас Александров. Поход длился три с половиной месяца. 15 августа войско достигло Убинского озера. От местных жителей стало известно, что Кучум кочует на Черных водах (река Карасук) и при нем находятся «в собранье» 500 татар да еще 50 бухарских торговых людей. Захваченные в плен татары подтвердили, что «пошол де Кучум царь с Черных вод, на Обь реку… где у него хлеб сеен»[1], что он собирает отовсюду людей, чтобы идти войной под Тарский городок. К тому же в двух днях пути от кочевий Кучума было замечено большое сосредоточение воинов-калмыков. Намерения их оставались неизвестными. Воейков решил не терять времени. Бросив обоз, конный отряд в 405 человек скакал днем и ночью, преодолев за 5 дней около 400 километров.

Место, где произошло последнее сражение между Кучумом и царским отрядом Войекова, установлено совершенно точно. 4 сентября в отписке в Москву воевода сообщал: «А сам я холоп твой, покиня кош свой на Ике озере, и пришел на Кучюма царя, наспех, и день, и ночь, и сшол Кучюма царя на Оби на реке, выше Чат три днища, на лугу на Ормени, от калмаков в дву днищах»[2]. Утром 20 августа у устья р. Ирмень, на ее правом берегу (сейчас на месте битвы Обское море) Воейков напал на главную ставку Кучума, в которой было около 500 воинов. Побоище началось на заре и закончилось в полдень. В Ирменском сражении отряд Кучума был уничтожен. По донесению Воейкова от 4 сентября, «Всея Руси люди их побивали, с берегу из пищалей и из луков; да с пятьдесят, Государь, человек служилых людей взяли живых, и я холоп твой велел их побить, а иных перевешать»[2]. Около 150 татар погибли при отступлении или утонули в Оби, в бою погибли князь Моймурат и двое внуков Кучума с товарищами, 6 князей, 10 мурз и 5 аталыков и 150 человек ханской гвардии. Более 30 человек — членов ханской семьи — взяты в плен, в том числе семь царевичей, из них пять сыновей Кучума в возрасте 1—30 лет, восемь «цариц» — жен Кучумаи тринадцать царевен[3]. Кучума не было ни среди убитых, ни среди пленных.

Битва закончилась почти в 50 км ниже по Оби от места боя (район Новосибирской ГЭС), куда сумел отойти Кучум с остатками гвардии. Здесь, прикрывая отход хозяина, гвардия Кучума окончательно полегла, а сам хан ушел на лодке вниз по Оби с несколькими приближенными. Воейков счел за благо оставить старика в покое, так как воевать далее ему было не с руки: неподалеку стояло войско белых калмыков. «А в Чаты, Государь, я холоп твой воевать не пошол… извоевать их не мочно»[4]. Впереди была зима. Войско вернулось в Тару.

Победители не знали о судьбе самого Кучума, и Воейков указывает: «А про Кучума, Госу-

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© К. А. Голодяев, 2017

[1] *Акты* исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. Т. 2. 1598—1613. СПб., 1841. Акты исторические. С. 2.

[2] *Акты* исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. С. 3.

[3] *Там же*. С. 4—5.

[4] *Там же*. С. 3—4.

дарь, царя языки многие сказывают, что Кучум в Оби реке утоп, а иные языки сказывают, что Кучум в судне утек за Обь реку. И я холоп твой плавал на плотах за Обь реку… по лесом в крепях, и по островом на Оби-реке искал и нигде его не нашол»[1]. В следующей отписке от 17 октября Воейков уже сообщает сведения о следах поверженного хана, полученные накануне от чатских мурз: «…сшол де он Кучума царя за Обью рекою, на лесу, вниз по Оби реке, от Кучумова побою в двух днищах… а утек де Кучум с бою, в судне, вниз по Оби-реке, сам-третий»[2].

Согласно легенде, беглецы пристали к берегу и устремились вверх по берегу впадавшей здесь в Обь речки Каменки под защиту чатской крепости Цаттыр («Чертово городище»). Эта последняя ханская ставка оказалась местом, где уставший от поражений Кучум принял свое знаменитое решение отказаться от короны Сибирского Царства. После этого Кучум вместе с приближенным ханом Тул-Мухаммед-сеидом вернулся на место последнего сражения, в течение двух дней хоронил убитых, а потом послал гонца в соседнюю волость к мурзе Кожбахтыю, «просил лошадей и платья на чом бы ему мочно поднятца». Мурза прислал ему коня и шубу, а затем сам прибыл к Оби и предложил Кучуму свидеться. Но хан не стал встречаться с мурзой и ночью бежал прочь. Больше того, кто гордо называл себя «Кочум-царь вольной человек», никто не видел.

Знатные пленники, взятые в Ирменском сражении, были отправлены в Москву, где в январе 1599 г. были торжественно приняты царем Борисом Годуновым. Вся столица вышла на улицы посмотреть на их приезд. Н. М. Карамзин сообщает, что царское правительство разработало специальную церемонию торжественного въезда сибирских царевичей и цариц в Москву. Царь Борис Годунов пожаловал царевичам Асманаку, Шаиму и Бипатше богатые шубы, меховые шапки, кафтаны, сафьяновые сапоги. Салатным-царице — кунью шубу, покрытую атласом с серебром, с пуговицами из драгоценных камней. Суйдимжан-царице — соболью шубу, покрытую золотым атласом, с серебряными пуговицами. Сопровождавшим их мурзам также были преподнесены богатые одежды, кафтаны, шапки, сапоги и т. п. Царский двор взял семью Кучума на свое содержание, регулярно присылал различные подарки, продовольствие, одежду, скот, птицу, вино, мед, дрова, посуду, сукна, шелка, шубы и т. д.[3]

В 1998 г. в устье реки Ирмень, неподалеку от места битвы, был установлен памятный камень, а пятью годами ранее крест.

Далее продвижение Русского царства на восток пошло севернее: в 1604 г. был основан город Томск, в 1618 г. заложен Кузнецк. Уйдя далеко «навстречь солнцу» — на Амур, а к последней трети XVII в. уже выйдя к Тихому океану, здесь, на юге Сибири, русские не могли укрепиться и на сотню километров. Всю Верхнюю Обь в XVI — начале XVII в. контролировал Теленгетский улус, представляющий собой централизованное феодальное государство с армией, судебными и налоговыми органами, своей знатью («лутчими людьми») и своим курултаем. Русские называли их белыми калмыками или телеутами.

Обские телеуты кочевали от реки Ини на севере до слияния Бии и Катуни на юге, от Иртыша на западе до реки Томи на востоке[4]. В начале XVII в. в улусе князя Абака Конаева насчитывалось до 1 000 воинов[5], т. е. общая численность населения составляла порядка 5 000 человек.

После основания Томска русские предприняли несколько попыток привести теленгетов в подданство «белого царя». В конце 1605 г. русские посылают в Теленгетский улус своих послов: тобольского литвина Ивана Поступинского и томского казака Бажена Константинова, которым предписывалось «проведать о черных и белых калмыках, где они кочуют и в которых местах и кто ими владеет и с кем у них ссылка». Но Абак не спешил. Теленгетский хан «Обак в знак своей дружбы и желания жить с русскими в мире ограничивался в дальнейшем тем, что иногда посылал в город подарки»[6]. 31 марта 1609 г. между Русским царством и Теленгетским ханством был заключен единственный в истории покорения Сибири межгосударственный Договор о военно-политическом союзе. Абак шертовал царю Василию Шуйскому с условием, чтобы им разрешили «кочевать блиско Томского города» и чтоб царь «ясаку с них имать не велел», что означало полную независимость. Взамен было обещано «служить и прямить тебе государю; и на кого ты государь, их пошлешь на своих непослушников воевать, и они хотят служить все своим головами»[7].

Между государствами началась торговля. На левом берегу Томи, против устья реки Ушайки, был создан «колмацкий торг». Телеуты «почали часто з базаром, с лошадьми и с коровами, приходить в Томский город, и лошадьми, государь, и коровами служивые люди наполнилися»[7]. Но стабильных отношений не получилось. Условия договора относительно военной помощи не выполнялись. В торговых сношениях тоже взаимной выгоды не получалось. Так, торговцы за «бутылку самогонки брали по 2 соболя, за 5 игл — горностая, за медный котел — столько соболей, сколько их войдет в котел»[8].

С 1617 г. между Теленгетским ханством и Русским царством начинаются военные дей-

[1] *Акты* исторические, собранные и изданные Археографической комиссией. С. 3.

[2] *Там же*. С. 7.

[3] См.: *Карамзин Н. М.* История Государства Российского : XII томов в 3-х книгах. Кн. 3. Т. XI. М., 2002. С. 335.

[4] См. об этом: *Потапов Л. П.* Этнический состав и происхождение алтайцев. Л., 1969. С. 85, 99.

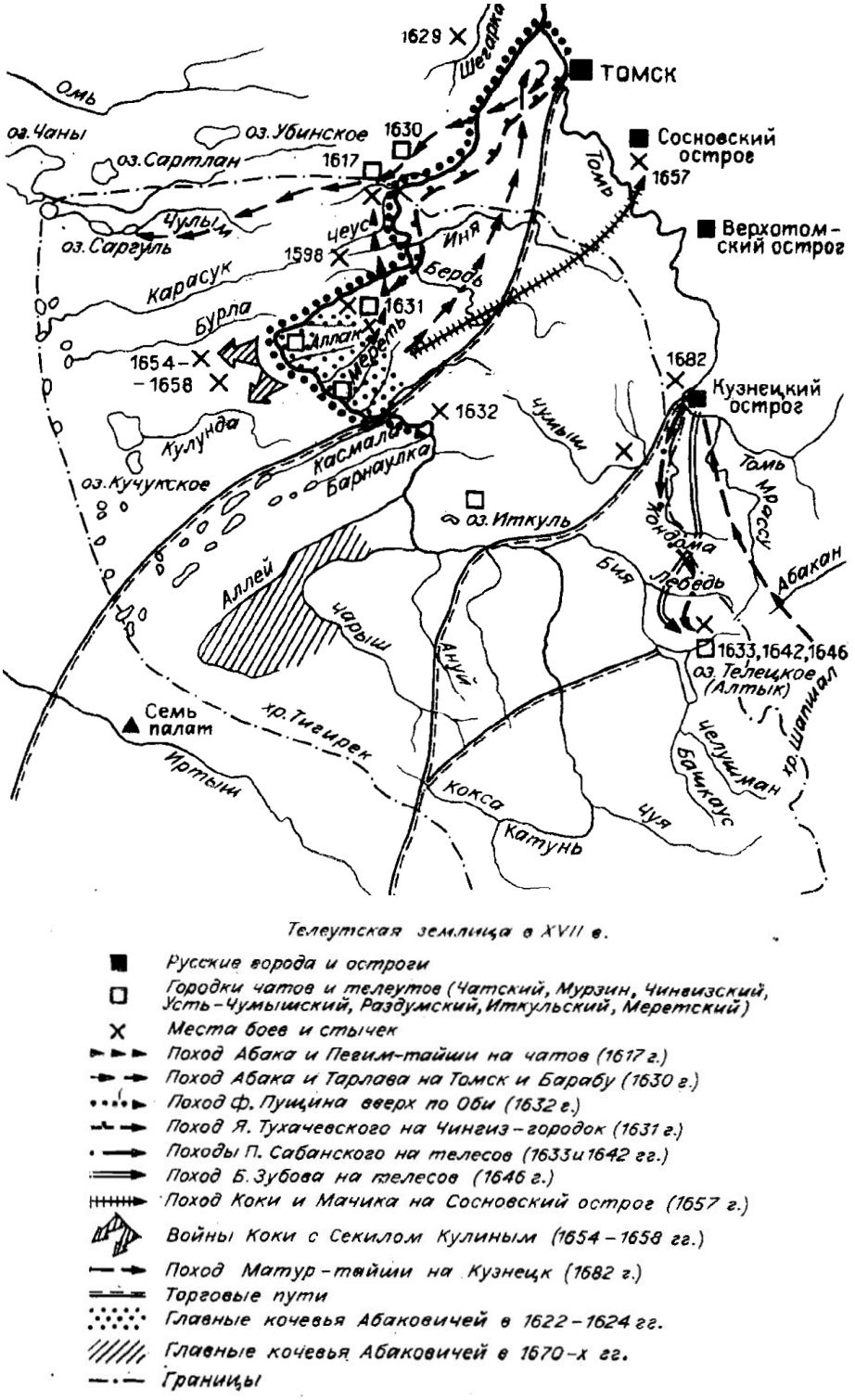
[5] См.: *Миллер Г. Ф.* История Сибири : в 2 т. Т. 2 / отв. ред. И. Н. Винников. М. ; Л., 1941. Прил.123. С. 238.

[6] *Миллер Г. Ф.* История Сибири : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. И. И. Мещанинов. М. ; Л., 1937. Гл. 5. § 57. С. 316.

[7] Цит. по: *Там же*. Прил. 66. С. 425.

[8] *Уманский А. П.* Телеуты и русские в XVII—XVIII веках. Новосибирск, 1980. С. 40.

ствия, которые с перерывами продолжались целых сто лет (рис. 1). Абак начинает бить ясачные русские народы: в 1617 г. — чатов, в следующем году — разоряет «кузнецов», уводит к себе целыми семьями ясашных шорцев. Русские ставят первый, Кузнецкий, острог. Прерывает работу «колмацкий торг». В 1617, 1624, 1629 гг. происходят осады Чатского городка (несколько севернее Колывани), столкновения у озера Чаны, походы на Томск.



Телеутская землица в XVII в.

- Русские города и остроги
- Городки чатов и телеутов (Чатский, Мурзин, Чинизский, Усть-Чумышский, Раздумский, Иткульский, Меретский)
- Места боев и стычек
- Поход Абака и Певим-тайши на чатов (1617 г.)
- Поход Абака и Тарлава на Томск и Барабу (1630 г.)
- Поход Ф. Пущина вверх по Оби (1632 г.)
- Поход Я. Тухачевского на Чингиз-городок (1631 г.)
- Походы П. Сабанского на телесов (1633 и 1642 гг.)
- Поход Б. Зубова на телесов (1646 г.)
- Поход Коки и Мачика на Сосновский острог (1657 г.)
- Войны Коки с Секилом Кулиным (1654 – 1658 гг.)
- Поход Матур-тайши на Кузнецк (1682 г.)
- Торговые пути
- Главные кочевья Абаковичей в 1622 – 1624 гг.
- Главные кочевья Абаковичей в 1670-х гг.
- Границы

Рис. 1. Карта военный действий русско-телеутской войны[1]

Отношения между соседями то смягчались, то вновь осложнялись. Военные стычки, малые и побольше, происходят на территории всей Южной Сибири на протяжении всего XVII в. Беспрестанно происходит борьба за промысловые угодья, «учиняется разорение», угоняются лошади и рогатый скот, у телеутов укрываются беглые. Широко разворачивается двоеданничество, когда

[1] *Уманский А. П.* Телеуты и русские в XVII—XVIII веках. С. 292.

местные народы вынуждены были выплачивать дань то русским сборщикам, то телегетским.

В конце 1620-х гг. формируется антирусский союз Кучумовичей, телеутов, барабинских и чатских татар. Переговоры велись даже с ойратским тайшой Хара-Хулой. Особое место здесь принадлежит чатам. Их знатный мурза Тарлав, ранее принявший русское подданство, отложился от русской службы, вышел с людьми из Чатского городка, ушел вверх по Оби и в 1629 г. на месте впадения в Обь речки Чингис основал свой городок — новую столицу чатов. Отсюда Тарлав активно беспокоил Томский округ. В 1630 г. томский воевода — князь Петрушка Пронской с товарищами Олешкой Сабакиным и Боженко Степановым отписывает царю Михаилу о том, что «чацкой мурза Тарлавко тебе… изменил, со всеми своими людьми ис Чат вышел в Белые колмаки и тестю своему к князьцу Абаку»[1].

Село Чингис, основанное в 1629 г. чатским мурзой Тарлавом, и сегодня стоит там же, на краю Караканского бора — красивейшего места, полного загадок и мифов. Здесь и случилась битва, пожалуй самая важная на территории нынешней Новосибирской области, морально переломившая ход войны для антирусской коалиции.

Тарлав был знатен, опытен, храбр и очень популярен среди местного населения. Объединение вокруг него сил сопротивления могло быть катастрофическим. Нельзя было допустить появления у стен Томска новых тысяч всадников, поход которых реально готовился союзниками.

После ряда неудачных посольств к Тарлаву и тестю его князю Абаку с предложением «от измены своей обратиться» 5 марта 1631 г. томский воевода Петр Пронский направил против мятежного мурзы отряд смоленского дворянина Якова Остафьевича Тухачевского из трехсот казаков и чатского мурзы Бурлака с сотней чатских и томских татар. Отряд Тухачевского, участника многих войн Смутного времени, обладавшего недюжинными военными и дипломатическими способностями, состоял из опытных бойцов. По другим источникам, общая численность отряда доходила почти до 900 человек.

Поскольку со стороны берега городок был защищен непроходимым бором, казаки и татары шли «Обь-рекой» на лыжах, а провиант и вооружение тащили на собаках нартами. Шли очень быстро, «наспех, чтоб им, изменникам, вести не чинилось»[2]. Путь в пять недель был пройден за две с половиной. В результате гонцы Тарлава к союзникам (Кучумовичам, орчакам) не успели. Даже телеуты не смогли подойти вовремя.

Чингис-городок был богат и неплохо укреплен, но на вооружении у русских были небольшие пушки. Несмотря на численный двойной перевес (у Тарлава было всего 192 человека чатских, барабинских, терпинских татар и калмыков), материальное и огненное преимущество, Тухачевский не спешил со штурмом крепости, а поначалу только осадил ее, надеясь принудить популярного Тарлава сдаться. Но казачки его, поняв, что могут лишиться своей военной добычи, готовы были самовольно идти на приступ. Узнав, что к осажденным идет подкрепление, Тухачевский решился на штурм. Сделав деревянные щиты для защиты от стрел, казаки начали «к городку приступать».

Во время штурма с тыла «на помочь» подошел отряд Кучумовичей. Тем не менее нападавшие смогли и сдержать подкрепление, и взять крепость. Мурзе Тарлаву с телохранителями удалось вырваться и бежать вглубь Караканского бора. Но казаки во главе с сыном боярским Остафием Харламовым настигли их, и «на побеге», в схватке якобы с самим Харламовым, князь был убит. Яков Тухачевский и здесь не растерял своего дипломатического опыта — на глазах своего на четверть татарского войска и многочисленных пленных он организовал торжественные похороны поверженного противника.

Но смертью мурзы драматическое сражение у Чингис-городка еще не было закончено. Подошли белые и черные калмыки. Объединившись с оставшимися Кучумовичами, они «приходили к ним к Якову к острожку» и осаждали его. Тухачевский «многижды» высылал служивых «на выласку» и успешно отбился от противника. Во время боев у Чингис-городка русская сторона потеряла 10 человек убитыми и 67 ранеными, сибиряки потеряли убитыми 185 человек и 30 ранеными, 8 чатских мурз, 10 татар были взяты «в языцех». Сыновей Тарлавы Итегменя и Коймаса (Козбаса) приютил Абак. С гибелью Тарлава антирусская коалиция распалась, чаты и тулуманы поспешили признать «холопство» от русского царя.

Во 2-й половине XVII в. позиции русского царства укрепились. После перехода в русское подданство чатов — кыштымов Теленгетского улуса, территория, контролируемая теленгетами, сократилась. Новая граница, разделяющая государства, отмечена на рукописных картах Семена Ремезова — «Хорографической книге» 1697 г. и «Чертежной Книге Сибири» 1699—1701 гг. На «чертеже земли томского города» южнее реки Ирмень мы видим подпись «з [емля] Телеутцкая», а на противоположной стороне Оби южнее Берди: «межа с Телеуцкой землею», еще южнее по реке Лайлахан (совр. Каракан): «межа с телеутами»[3]. Принимая во внимание «рубеж Томской з Барабинским уездом» на левом берегу Оби чуть южнее реки Толо (Тула), можно с некоторой долей погрешности, но с большой уверенностью сказать, что на рубеже XVIII столетия граница Русского царства и Телеутского улуса проходила немного южнее современного Новосибирска (рис. 2).

[1] Цит. по: *Миллер Г. Ф.* Указ. соч. Т. 1. Прил. 278. С. 368.

[2] *Российский* государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 214. Стб. 31. Л. 592—596. Цит. по: *Уманский А. П.* Телеуты и их соседи в XVII — первой четверти XVIII в. Барнаул, 1995. Ч. 2. С. 35.

[3] *Ремезов С. У.* Чертежная книга Сибири, составленная тобольским сыном боярским Семеном Ремезовым в 1701 году : в 2 т. Факс. изд. М. : Федеральная служба геодезии и картографии России ; РГБ, 2003. Карт., 48 л. Карт. Т. 1. Л. 26.

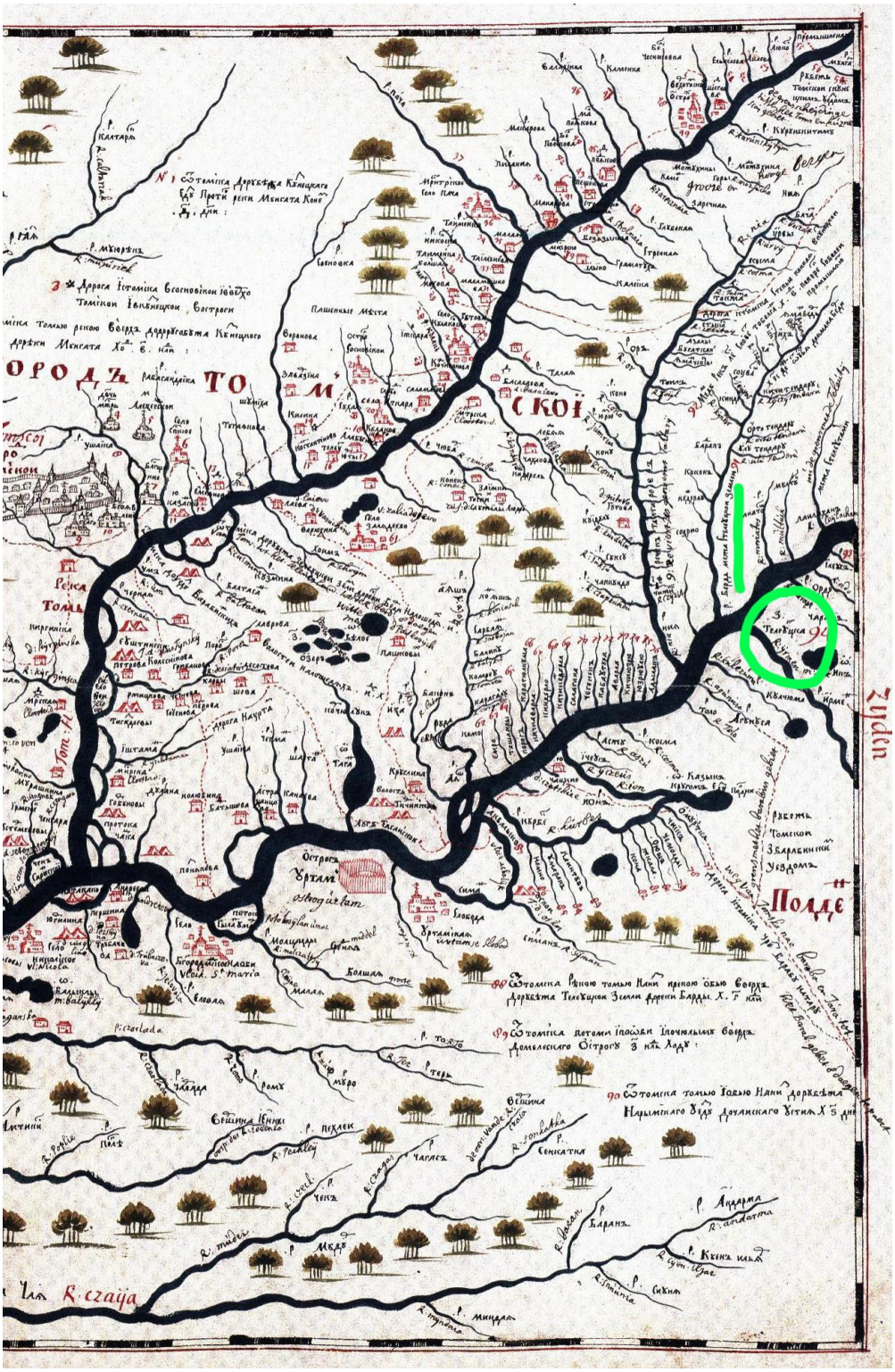


Рис. 2. Фрагмент «Чертежа Земли Томского Города» Семена Ремезова

Русские одну за другой стали ставить вверх по Оби свои деревушки. Первое русское село на «новосибирском» правобережье возникает около 1644 г. в месте впадения в Бердь реки Барсучихи. Это — Маслянино. Территория нынешнего Академгородка между «бобровыми» реками Иней и Бердью называлась Таволганом. Она была общим местом охоты и казаков и теленгетов. До конца первого десятилетия XVIII в. Таволган (у русских — Чернолесье) был пограничным рубежом и оставался общим местом охоты. В записке томского воеводы Григория Петрово-Соколова от декабря 1708 г. говорится, что «томчане русские люди, чатские татаровя и белые выезжие калмыки в летнее и осеннее время в урочищах Таволганских лесов и по рекам Ине и Берди для звериного, хмелевого и лодочного промысла и для жерновов бывают в промыслу по

[1] *Ремезов С. У.* Указ. соч. Л. 26.

500 человек и более»[1]. На этом же «чертеже земли кузнецкого города» Семена Ремезова мы видим несколько телеутских поселений по обоим берегам Оби. Исторический топоним Таволган сохранился до сих пор. В Искитимском районе в междуречье правых притоков Берди — рек Малый и Большой Елбаш — расположено урочище Малый Таволган.

Давление Московии вынудило хана Коку (сына Абака) в 1645 г. установить добрососедские отношения с Джунгарским улусом и дать шерть ойратам (Батуру-хунтайджи). Но он продолжает искать взаимопонимание и с Московией. В 1658 г. Кока предложил главе посольства Дмитрию Вяткину совместную программу действий в урегулировании взаимоотношений между ним и русскими: сначала обмен пленными, потом возобновление военно-политического союза и направление послов Теленгетского ханства в Москву. Хан Кока надеялся, что его послы в Москве сумеют добиться у царя военной помощи для борьбы с джунгарскими ханами.

12 сентября 1658 г. в Москву выехало посольство Теленгетского ханства в составе «лутчих людей» Мамрача, Келкера, Дайчина в сопровождении Дмитрия Вяткина и казаков. 30 декабря посольство прибыло в Москву, а через месяц в Посольской палате Кремлевского дворца состоялся прием. Но не высочайший. С русской стороны переговоры вели глава Посольского приказа Алмаз Иванов и дьяк Ефим Юрьев. Де-факто это означало признание суверенности Теленгетского ханства, и переговоры прошли чинно, однако главной цели — военной поддержки в борьбе с Джунгарским ханством — послы не добились. Более того, по приезде посольства обратно в Томск в Грамоте Посольского приказа воеводам вопрос военной помощи не упоминался вовсе, а было прописано прощение царем Коки и Мачика, «царское жалование» им и механизм выдачи его в обмен на аманатов «от прямых жон детей». Это гарантировало телеутам «милость» и «от неприятелей оборону». Фактически теленгетским князьям было предложено несение вассальной службы.

Но на некоторое время телеутская миссия в Москву дала положительные результаты — притихли ойраты, прекратились военные столкновения русских и телеутов, Кока и Мачик с левобережья Оби вернулись на Мереть (в трех днях от Томска), активизировался торг, причем не только в Томске и Кузнецке, но и в самих улусах, куда приезжали купцы и служивые.

В 1661—1664 гг. русские проводят чатскую колонизацию Чернолесья. Телеуты сопротивляются заселению чатами своих угодий как могут — от споров с русскими властями за свои «ловища» до простого угона лошадей. Уже считая телеутов своими подданными, русские власти пытались запретить им брать дань со своих же кыштымов. И судя по жалобам воевод, телеуты вновь «заворовали» с 1662 г., отгоняя скот у служилых и всяких чинов и ясашных людей побивая.

Хан Кока вновь отказался от договорных обязательств и свернул торговые отношения. Война вступает в новую фазу. В 1663 г. кузнечане под командой поляка Р. Грожевского идут в военный поход на реку Мереть, где тогда располагалась Урга хана Коки. Через год на Теленгетское ханство «миром и ратью» идут томские воеводы. Хан Кока вновь вынужден возобновить договор о мире и сотрудничестве с другим врагом Русского царства — джунгарским ханом Сеньги и отойти на юг, в предгорья Алтая. Кока опять переносит Ургу с Мерети на левобережье Оби.

Часть телеутов «выезжает» под «белого царя» и принимает российское подданство. Русские в ясачных книгах 70-х гг. XVII в. бежавших от Коки называли «выезжими белыми калмыками». Они поселялись вблизи Томска и Кузнецка, несли военную «караульную службу в порубежных волостях», получали «государево жалование» и платили льготный ясак. Царская власть была заинтересована в телеутских перебежчиках, и осенью 1672 г. старший «томских выезжих» Балык Кожанов буквально был вызван в Москву с челобитиями, где получил высочайшую аудиенцию царя Алексея Михайловича.

Крепко обидели Кожановы хана Табуна (сына Коки). И уже 24 июня 1674 г. князец Баскаул громит томские деревни, а также «выезжих» старшего из братьев Балыка Кожанова. Сам Балык, его братья и дети были убиты. А 2 октября 1676 г. Кутуй, посланный Табуном на розыски изменника Мамрача, наконец-то находит в Бердско-Инском Таволгане его сына Баскаула с группой промысловиков из «выезжих телеутов» и русских. Баскаул Мамрачев тогда возглавлял подгорных телеутов Кузнецка. В перестрелке Баскаул был убит. Расправа над главами телеутских «выездов», хоть и в совершенно искаженной богатырской форме, вошла в народные предания и сказки телеутов, которые были записаны Вербицким, Костровым, Потаниным, Семёновым-Тян-Шанским.

В 1680 г. томский воевода, князь Петр Кузьмич Львов, через джунгарского контайшу Галданхана, оказывающего на теленгетов все больше и больше влияния, все-таки добивается от Табуна обещания не посылать своих людей на Томск и Кузнецк. В июле 1680 г. в Урге джунгарского правителя, в «судейской юрте» разбиралась подробная жалоба князя Львова на телеутов и кыргызов, привезенная посольством Григория Пущина. Табун оправдал свои действия, свалив ответственность за них на русскую сторону, и ханские зайсаны «заказали накрепко» князю царским подданным «задоров никаких не чинить». На обратной дороге Табун уверял Пущина в миролюбии, проводил до теленгетской межи и снабдил «кормом» до Томска.

Прекратилась баранта, оживилась торговля. В 1688 г., через 25 лет военного противостояния,

[1] Цит. по: *Бородовский А. П.* Лодки Таволгана // Наука в Сибири. 2005. № 5. С. 8.

был восстановлен безясачный договор о военно-политическом союзе между Русским царством и Теленгетским ханством 1609 г. с дополнительным обязательством со стороны хана Табуна «под сарские городы и уезды войною не ходить и детей своих и братьев и племянников и улусных людей войною не посылать». Этот договор важен еще и тем, что Табун первый раз дал шерть по полной форме, отчего уклонялся раньше, ссылаясь на то, что он кыштым Галдан-хана[1].

А число «выезжих телеутов» к 1688 г. выросло. Их было уже 144 человека, и возглавлял их Мамыт Торгаев, который был крещен и назван Давыдом. «Выезжим» служивым телеутам приходилось участвовать совместно с русскими в боевых стычках против кыргызов и джунгар. Естественно, они несли потери убитыми и пленными, и после 90-х гг. XVII в. их численность падает до 100, затем до 75, а к 1703 г. — до 63 человек[2].

В течение семи лет, с 1688 по 1695 г., между соседями существовали в основном добрые отношения, расширялись и крепли торговые и культурные связи. Место «колмацкого торга» из Томска передвинулось на межу. Русские стали активнее продвигаться на юг. С 1695 г., после основания на реке Иксе деревни Кругликово, одна за другой зачернели запашки на правобережных реках Ояш, Иня, Бердь, появились деревни Пашково, Красулино, Гутово, Морозово. На меже, на левобережье будущего Новосибирска появляется Никольский погост, или деревня Кривощёково.

Продолжался спор за промысловые угодья. Томские «выезжие телеуты» Бобош и Таулай «опустошали воровски втайне» бобровые урочища «верх по Берде реке». Происходят и укрывания беглых ясашных. В 1694—1695 гг. в меновом торге возникают множество конфликтов из-за прямых обманов телеутов русскими и чатскими купцами, за обиду «за свой живот» телеуты грабят кого попадется, даже послов. Так, за обман, учиненный Иваном Шумиловым, Матай Табунов грабит посольство Матвея Ржицкого, возвращавшееся с Карагая от Ирки Уделова. Послование Калины Гречанинова (Мануйлова) и Алексея Кругликова, прибывшее к Табуну «с выговором за неправды», также ограблено, причем с угрозой войны против Томска. Позже выяснилось, что «ссору» в Телеутской землице учиняли также торговые бухарцы, что «без отпуску» приезжали сюда из Тары торговать «заповедным товаром» — порохом и свинцом, а также рассказывали о намерении русских «воевать» Табуна.

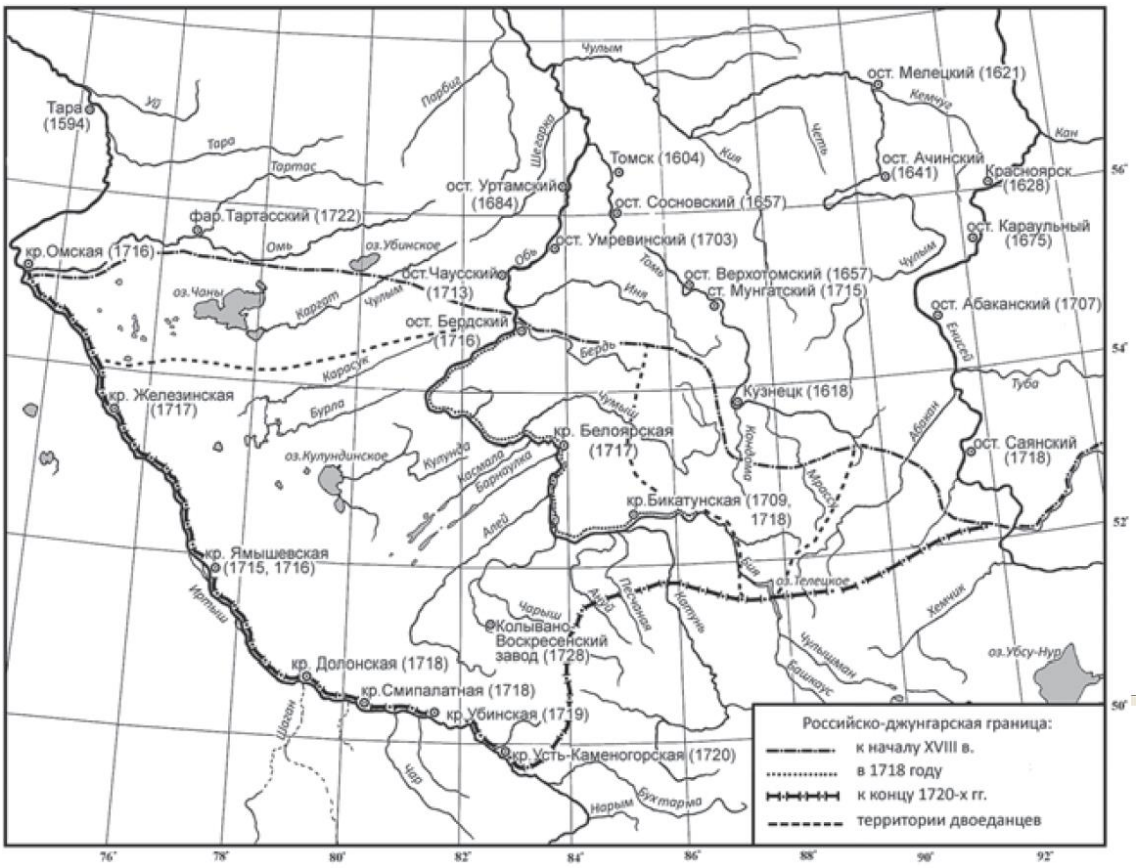


Рис. 3. Российско-джунгарская граница в XVIII в. Карта составлена А. В. Контевым

Кочевья телеутов все дальше смещались на юг. В самом конце XVII в. Табун кочует уже в северном Алтае по рекам Бороноул, Касмель и др. После смерти Табуна в 1697 г. Шал стано-

[1] См.: *Уманский А. П.* Телеуты и русские в XVII—XVIII веках. С. 152.

[2] См.: *Долгих Б. О.* Родовой и племенной состав народов Сибири в XVII веке. М., 1960. С. 106.

вится последним ханом Теленгетского государства. В течение следующих лет русские полонят отдельные «кибитки» телеутов, то тут, то там происходят военные стычки между сторонами. Последнее русское посольство к теленгетам было направлено в 1705 г. О его целях ничего неизвестно, но, возможно, именно с ним связано последующее заключение ханом Шалом Табуновым договора о военно-политическом союзе с Джунгарией.

На юге вошел в свой расцвет Джунгарский улус (рис. 3). После 1710 г. Теленгетский улус превращается в вассала Джунгарии в Южной Сибири. Теленгетские башчилары с их военными дружинами участвуют в сборах албана и в военных экспедициях джунгаров. А основное население Теленгетского ханства с 1713 г. «на четырех тысячах телег» было переселено джунгарским ханом в глубь своей страны за реку Или, дабы «теленгутам чинили многие обиды… и теленгутам стало жить невозможно, и он [контайша Цэван Рабдан] не хотя ссоры и теленгутов взял к себе»[1]. В 1717 г. феодальное государство Теленгетский улус прекратило свое существование.

Освободившиеся земли стали активно осваиваться Русским царством. В 1715—1716 гг. кузнецкие служилые ставят крепость на южном (телеутском) берегу Берди, в месте ее впадения в Обь. Переход через Бердь и постройка Бердского острога означали пересечение «рубежа Телеутцкой землицы». Для закрепления земель бывшего Теленгетского ханства начали строиться военные укрепления и на Алтае: Белоярская крепость, Бийская крепость, Усть-Каменогорская крепость. Это было предусмотрительно, поскольку отдельные военные стычки продолжались еще несколько десятилетий.

K. A. Golodyaev

TELEUTSKAYA BOUNDARY (THE HISTORY OF CENTENARY WAR)

The article describes the events of XVI—XVIII centuries, which were on the territory now called «Novosibirsk region» and related to the establishment of power the Russian's kingdom over the Siberian territory. After defeating the Khan Kuchum, the Russian colonizers had been faced with Telugu Khanate that controlled the Upper Ob and prevented the development of the West Siberia. The author provides detailed information about military action and difficulties of developing relationships between Russians and the local population of Siberia.

Keywords: Telenguysky Ulus, South Siberia, Russian's kingdom, Dzungar Ulus, Berdsk Ostrog, development of Siberia.

[1] Цит. по: *Самаев Г. П.* Горный Алтай в XVII — середине XIX в.: проблемы политической истории и присоединения к России. Горно-Алтайск, 1991. С. 179.

УДК 711.5

Ю. Б. Калюжная
Новосибирский институт экономики, психологии и права (Новосибирск, Россия)

ОПЫТ СОЗДАНИЯ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ УЛИЦЫ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦКОГО Г. НОВОСИБИРСКА)

В статье выделяются основные компоненты понятия «комфортная городская среда». На основании исследований архитекторов и историков г. Новосибирска, с привлечением архивных и краеведческих материалов анализируется опыт ее формирования в поселке Красная горка на улице Богдана Хмельницкого г. Новосибирска в 40—80 гг. XX в.

Ключевые слова: комфортная городская среда, комплексная застройка, соцгород, градостроительное образование, квартальная застройка, общественные пространства.

Современный Новосибирск — город, стремительно растущий ввысь, становящийся все более «небоскребным». Если раньше Новосибирск сравнивали с Чикаго по невиданным темпам роста, то теперь наш город и по своим очертаниям, по скоплению высотных зданий в центре города становится похожим на многие города Нового Света. Уходит образ «плоскостного» города, свободно раскинувшегося «над широкой Обью». Это связано, во-первых, со стремлением к уплотнению застройки, поскольку содержание растянутых коммуникаций экономически не выгодно для городского бюджета, во-вторых, с отсутствием жестких ограничений высотности зданий и стилистики фасадов в градостроительных регламентах, а самое главное — с желанием собственников максимально использовать доставшиеся им куски и кусочки городской земли с целью получения максимальной прибыли.

И если на окраинах при строительстве новых микрорайонов высотные здания, расположенные на относительно больших расстояниях друг от друга, через широкие проезды и большие дворы, смотрятся относительно гармонично, то центр города все более и более напоминает каменные джунгли, в которых нагромождение разностилевых, разновысотных строений своей несоразмерностью создает у человека неуютное ощущение.

В этой ситуации становится актуальным сохранение примеров комплексной застройки, обеспечивающей комфортную среду для жизни человека, эпохи «планового хозяйства». Примером такого подхода к строительству является новосибирский Академгородок. Еще одним районом комплексной застройки в Новосибирске является улица Богдана Хмельницкого в Калининском районе, или, как ее называли в устной традиции, Красная горка. По воспоминаниям старожилов, местные жители 40-х гг. XX в. называли Красной горкой территорию, где на данный момент расположены спортивные сооружения: Ледовый дворец спорта (ЛДС) «Сибирь» и бассейн «Нептун». До середины 1970-х гг. так же называлась и остановка транспорта, расположенная напротив снесенного осенью 2016 г. клуба «Отдых». Именно Красной горкой называется этот район в «Архитектурно-планировочном задании на составление Генерального плана территории поселка Новосибирского автозавода» (1946 г.) — документе эпохи строительства на данной территории жилого поселка.

Улице Богдана Хмельницкого в Калининском районе уже посвящены исследования, которые раскрывают разные аспекты ее создания и особенности застройки. Так, в книге «Новосибирск. История градостроительства 1945—1985 гг.»[1] советский, российский архитектор, доктор архитектуры, профессор, создатель Музея истории архитектуры и архитектурного образования Сибири С. Н. Баландин одним из первых собрал материалы по истории создания Красной горки, проанализировал ее архитектурные особенности и дал свою оценку работе архитекторов.

Теме Красной горки, которая создавалась как соцгород, посвящены работы старшего преподавателя кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры Новосибирского государственного университета архитектуры, дизайна и искусств А. Е. Гашенко «Формирование производственно-селитебных образований Новосибирска в 1930—1950 гг.»[2] и «Метод сохранения архитектурно-градостроительного контекста территории: материалы исследования соцгородков

[1] *Баландин С. Н.* Новосибирск. История градостроительства 1945—1985 гг. Новосибирск : Новосибирское кн. изд-во, 1986. 155 с.

[2] См.: *Гашенко А. Е.* Формирование производственно-селитебных образований Новосибирска в 1930—1950 гг.» // Архитектон: известия вузов. 2014. № 4 (48). URL: http://archvuz.ru/2014_4/9 (дата обращения: 15.08.2017).

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© Ю. Б. Калюжная, 2017

“Расточка” и “Красная горка” в Новосибирске»[1]. Ведутся работы по сбору материалов об истории Богданки и ее медсанчасти кандидатом архитектуры, доцентом Новосибирского государственного архитектурно-строительного университета А. В. Наволоцкой совместно со студентами.

Уделяют внимание улице Богдана Хмельницкого не только архитекторы, но и историки и краеведы. Отдельная статья, посвященная жилищному комплексу «Красная горка», вошла в энциклопедию «Новосибирск», выпущенную в Новосибирском книжном издательстве в 2003 г.[2] Из последних работ стоит отметить публикацию сотрудника Музея города Новосибирска, известного новосибирского краеведа К. А. Голодяева «Богданка забытая и неизвестная»[3].

В 2016 г. главным специалистом по научной работе Научно-производственного центра по сохранению историко-культурного наследия Новосибирской области Е. А. Кузнецовой были проведены подробные натурные историко-библиографические исследования Красной горки в целях определения историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия. Результаты проведенной работы позволили сделать вывод о том, что «как градостроительное образование, “Красная горка” наиболее полно воплощает идею создания локальной комфортной среды проживания специалистов промышленного предприятия, выполненной на высоком качественном уровне»[4].

Наше исследование посвящено истории создания застройки улицы Богдана Хмельницкого с точки зрения формирования комфортной городской среды. Под комфортной городской средой мы будем понимать совокупность условий, созданных человеком и природой в границах населенного пункта, которые оказывают благоприятное влияние на уровень и качество жизни людей, т. е. пространство, максимально приспособленное под нужды горожан.

В управленческих структурах Российской Федерации термин «городская среда» в варианте «современная городская среда» активно используется в связи с существованием программ субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по формированию современной городской среды, на которые предоставляются субсидии из федерального бюджета[5].

В постановлении мэрии г. Новосибирска «О мероприятиях по реализации приоритетного проекта “Формирование комфортной городской среды” в городе Новосибирске на 2018—2022 годы»[6] термины «современная городская среда» и «комфортная городская среда» используются фактически как синонимы, и в основном данная программа ориентирована на благоустройство дворовых и общественных территорий.

Но в перечень условий, определяющих комфортность проживания, входят не только дворы и общественные пространства. Он достаточно широк и может включать в себя множество факторов. Это, например, транспортная доступность, наличие достаточного количества мест в детских дошкольных и школьных учреждениях, обеспеченность необходимыми услугами и сервисами (медицинское обслуживание, магазины, объекты общественного питания и т. д.), в том числе в шаговой доступности, обеспеченность объектами культуры и спорта, наличие организованных общественных пространств, удобная планировка уличной сети, существование рекреационных возможностей как во дворах, так и в общественных пространствах, экологическое состояние местности, доступность всех пространств и зданий для всех категорий населения.

Значительную роль в обеспечении комфортности проживания играет плотность населения, которая в основном формируется за счет высотности зданий и расстояний между ними. Как отметила Анна Броновицкая, историк архитектуры, автор многочисленных публикаций по архитектуре XX в., преподаватель Московской архитектурной школы, в статье, посвященной судьбе московских хрущевок, «важно понять, что наш комфорт складывается не только из самой квартиры, но и из контекста, и многие районы, застроенные пятиэтажками, относятся к самым комфортным по соотношению застроенных и свободных участков… По тому, как заросли зеленью эти

[1] См.: *Гашенко А. Е.* Метод сохранения архитектурно-градостроительного контекста территории: материалы исследования соцгородков «Расточка» и «Красная горка» в Новосибирске // Архитектон: известия вузов. 2016. № 4 (56). URL: http://archvuz.ru/2016_4/3 (дата обращения: 23.09.2017).

[2] См.: *Новосибирск* : энцикл. / гл. ред. В. А. Ламин. Новосибирск : Кн. изд-во, 2003. 1071 с.

[3] *Голодяев К. А.* Богданка забытая и неизвестная // Регион. архитектурно-художественные школы. 2017. № 1. С. 476—481. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=27215897 (дата обращения: 11.07.2017).

[4] *Особенности* (предмет охраны) выявленного объекта культурного наследия — достопримечательное место «Красная горка», расположенного по адресу: г. Новосибирск, ул. Богдана Хмельницкого, являющиеся основанием для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащие обязательному сохранению : прил. № 1 к приказу управления по государственной охране объектов культурного наследия Новосибирской области от 6 февр. 2017 г. № 25 // Офиц. сайт управления по государственной охране объектов культурного наследия Новосибирской области. URL: http://ugookn.nso.ru/sites/ugookn.nso.ru/wodby_files/files/document/2017/02/documents/25_ot_06.02.2017_dm_krasnaya_gorka_vyyavlennyy_okn.pdf (дата обращения: 25.06.2017)

[5] *Об утверждении* Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды (с изменениями на 4 августа 2017 года) : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 февр. 2017 г. № 169 // Техэксперт : электрон. фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/420391734 (дата обращения: 25.09.2017).

[6] См.: *О мероприятиях* по реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в городе Новосибирске на 2018—2022 годы (с изменениями на 25 августа 2017 г.) : постановление мэрии г. Новосибирска от 19 июля 2017 г. № 3411 // Там же. URL: http://docs.cntd.ru/document/465718012 (дата обращения: 25.09.2017).

дворы, по плотности населения — особенно по сравнению с новыми районами, где слишком плотно стоят высокие жилые дома»[1].

Важнейшим аспектом высотности зданий является проблема их визуального восприятия. Здания не должны подавлять человека, должны быть доступны взгляду. Кроме того, немаловажна для восприятия гармоничность соотношения высоты близко стоящих зданий, а также оформление фасадов и вывесок.

Комфортная городская среда не новое понятие. О необходимости ее существования говорится уже давно. Так, задачи формирования комфортной городской среды ставили и советские архитекторы. И на примере застройки улицы Богдана Хмельницкого можно показать их достижения в этой области.

Район, о котором идет речь, расположен на возвышенном правобережном плато и ограничен с запада Сухим логом, с севера — поймой реки 1-я (Малая) Ельцовка, с востока — железной дорогой и с юга — оврагом притока реки 1-й (Малой) Ельцовки. Современные границы района примерно обозначены улицами Танковая, Народная, Учительская. До революции и в первые годы после нее эта местность относилась к Верхне-Ельцовской лесной даче, что подтверждает, в частности, план г. Новосибирска 1938 г. Лесными дачами в Российской империи называли часть лесных угодий, подчиненных единому хозяйственно-техническому плану. Большинство из них были государственными и использовались для лесозаготовок. Для нашего исследования это важно тем, что местность была лесной. Сосновый бор поймы реки 1-й Ельцовки к югу переходил в березовые перелески.

Территория будущей улицы Богдана Хмельницкого не была застроена вплоть до 1940-х гг. Согласно плану Новосибирска 1935 г., большая часть территории междуречья 1-й Ельцовки и ее притока представляет собой естественный ландшафт, в котором сохраняется ленточный сосновый бор, березовые перелески, проходят проселочные дороги (рис. 1). Рядом с территорией Горбольницы, на возвышенности (современная улица Танковая) были расположены частные жилые дома на улицах Пугачева, Стеньки Разина, Коммунаров, Орудийной, Боевой. Но стихийная жилая застройка начинает формироваться и далее на северо-восток. Видимо, во время войны и сразу после нее начали строить частные жилые дома в районе современного стадиона Сибирь и бараки ближе к улице Учительской. К концу 1940-х гг. было сформировано квартальное деление Красной горки.

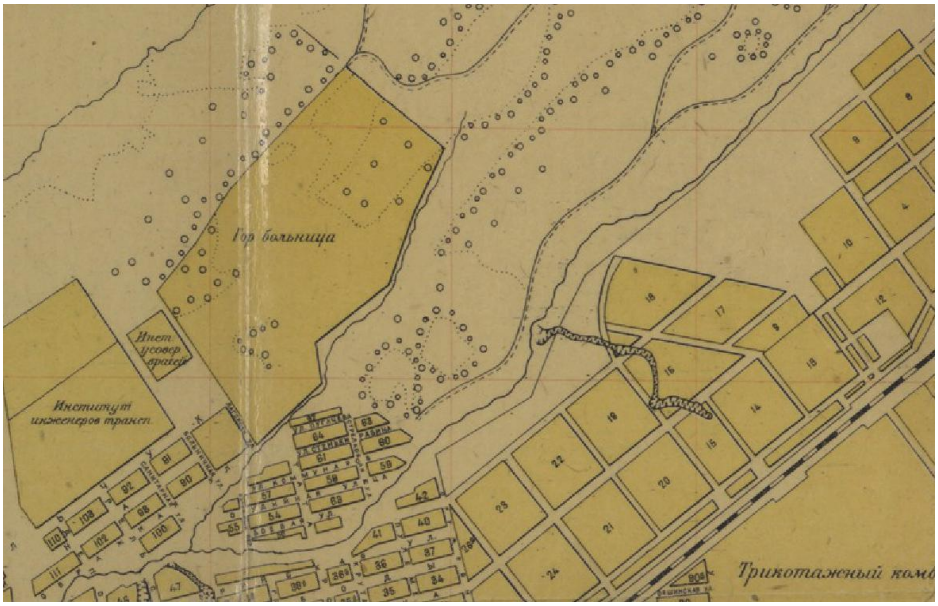


Рис. 1. План г. Новосибирска Запсибкрая 1935 г. (фрагмент)[2]

7 декабря 1945 г. было принято решение Новосибирского горисполкома № 970 «О размещении Автомобильного завода НКСН», что дало стимул для планового освоения данной территории. Согласно п. 8а решения Горисполкома № 970, «для жилстроительства Автозавода отводятся кварталы с № 25 по 41 / всего 16 кварталов»[3]. То есть данным решением по отводу земли под строительство жилья была выделена территория от Сухого лога до современной улицы Учительской.

Сохранилось «Архитектурно-планировочное задание на составление Генплана и освоение территории поселка Новосибирского Автозавода в районе “Красной горки”»[4] от 25 мая 1946 г. Согласно этому документу, квартал № 34 был зарезервирован для жилстроительства ТЭЦ № 4,

[1] «*Эта* архитектура экономит эмоции»: Анна Броновицкая о судьбе пятиэтажек // Афиша Daily. URL: https://daily.afisha.ru/cities/4676-eta-arhitektura-ekonomit-nashi-emocii-anna-bronovickaya-o-pyatietazhkah/ (дата обращения: 30.07.2017).

[2] *План* города Новосибирска 1935 года Запсибкрая // ЭтоМесто. URL: http://www.etomesto.ru/karta1267/ (дата обращения: 25.06.2017).

[3] *Новосибирский* государственный архив (далее — НГА). Ф. 578. Оп. 3. Д. 615. Л. 20.

[4] *НГА*. Ф. 578. Оп. 3. Д. 615. Л. 20—21.

а квартал № 36, на котором существовала индивидуальная застройка, как попадающий в зону строительства ТЭЦ, аннулировался. Также было решено «барачную застройку квартала № 28 считать временной и по мере амортизации заменить капитальной». Как вспоминают старожилы, в середине 1950-х гг. эти бараки еще существовали. Они были достаточно старыми, и проживали в них, видимо с военного времени, в жуткой тесноте и антисанитарии татары. После расселения жильцов в 50-х гг. XX в. бараки не сносились, их сжигали на месте.

Основными магистралями района должны были стать продолжение улицы Дуси-Ковальчук (сохранено написание оригинала), имеющей в данном районе ширину 48 м, и проходящая перпендикулярно ей трасса между кварталами № 37 и 39 (продолжение улицы Трикотажной) шириной 50 м. Продолжение улицы Дуси Ковальчук — это современная улица Богдана Хмельницкого, которая в 1954 г. получила свое имя в часть 300-летия воссоединения Украины с Россией. А вот продолжение улицы Трикотажной — это сохранившийся до настоящего времени широкий проезд между кварталами № 37 и 39, упирающийся в улицу Богдана Хмельницкого как раз напротив кинотеатра «Космос».

В документе закладывался подход, сформулированный в СССР еще в 1930-х гг., в эпоху индустриализации: для рабочих создавался соцгородок — город нового типа, максимально освобождающий своих жителей от бытовых проблем, а кроме того — город-сад, идеальный город. 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, радиофикация/ водоотвод, озеленение…»[1]. Таким образом, уже в своем замысле поселок Красная горка должен был воплощать идею создания такой среды проживания, которая обеспечит условия для труда и отдыха сотрудников крупного промышленного предприятия.

Характерной особенностью соцгородов является их обеспеченность объектами соцкультбыта — начиная от детских садов и поликлиник и заканчивая объектами культуры и спорта. Эта черта является осознаваемой ценностью для современных жителей бывших соцгородов, а с исторической точки зрения — это наследие, которое осталось от эпохи Советской власти с декларированной ею целью создания социально ориентированного государства.

Неотъемлемым компонентом соцгородов являлось озеленение. Архитекторы 20—30 гг. XX в. хотели, чтобы внешний облик соцгорода отличался от обычного города. Главное отличие — очень много зелени. Они декларировали, что «улица — это не коридор, образованный сплошной стеной разнокалиберных домов и домиков с хаотической чересполосицей “стилей” и безвкусицы, но улица — это бульвар — парк, в котором располагаются жилые монументальные здания с ритмично чередующимися общественными секторами, детскими садами и яслями, или улица-парк, в которой располагаются школьные учреждения»[2].

Земли, здания и вспомогательные сооружения автозавода в январе 1949 г. были переданы заводу № 250 (позднее — п/я 80, Новосибирский завод химконцентратов). Будущему заводу отводились «под 2-х и 3-х этажное жилое строительство кварталы № 25, 26, 27, 28, 29, 30. 32, 33, 36, 38 и 40 на Красной горке»[3]. Завод № 250 обязывался при размещении строительства сохранить существующую планировку кварталов, а также «предоставить на рассмотрение в отдел по делам архитектуры генпланы всех участков гражданского строительства, проекты гражданских зданий…»[4].

Именно этому предприятию и досталась роль главного организатора и заказчика строительства на улице Богдана Хмельницкого. Особую роль в застройке улицы сыграл П. С. Власов, который был директором завода с 1956 по 1975 г. Его без всякого преувеличения можно назвать одним из главных авторов Красной горки. Благодаря инициативам и настойчивости П. С. Власова были построены такие социально значимые объекты, как Ледовый дворец спорта «Сибирь», Дворец культуры им. М. Горького, бассейн «Нептун» и клуб «Отдых», была создана 25-я медсанчасть.

В начале 1950-х гг. застройка Красной горки началась от пересечения улицы Богдана Хмельницкого с улицей Учительской по направлению к Сухому логу небольшими кварталами (27-й, 29-й, 30-й кварталы). Как отмечает С. Н. Баландин, «они включали двух- и трехэтажные дома и обслуживающие учреждения: ясли, детсады, размещенные внутри кварталов; продовольственные и промтоварные магазины, столовую, встроенные по периферии их в первые этажи угловых зданий. Кварталы имели относительно высокий уровень благоустройства, хорошее озеленение в виде естественных крупномерных многолетних деревьев, сохранившихся при строительстве. Окружены они были естественным зеленым массивом, но уже лесопаркового характера <…> Над проектами застройки этой части города работали архитекторы А. Ф. Якусевич, А. Я. Куселиович, В. И. Нуждин, Н. Ф. Котов, В. А. Касаткин,

[1] *НГА*. Ф. 578. Оп. 3. Д. 615. Л. 20.

[2] Цит. по: *Кузменкина Л. А.* Дома-коммуны или «клоповники»? // Библиотека сибирского краеведения : [сайт]. URL: http://bsk.nios.ru/content/doma-kommuny-ili-klopovniki (дата обращения: 21.07.2017).

[3] *НГА*. Ф. 33. Оп. 1С. Д. 76. Л. 1.

[4] *НГА*. Ф. 33. Оп. 1С. Д. 76. Л. 2.

Н. Г. Дмитриева, Е. А. Кравчук, С. П. Скобликов, В. К. Петровский, И. С. Солдатов и др.»[1].

Первые кварталы Красной горки — удивительно уютный мир, возникший в послевоенные годы. Небольшие домики с балкончиками, арками, эркерами и другими элементами усадебной архитектуры образуют кварталы, похожие на парки (рис. 2).

Рис. 2. Дома по ул. Богдана Хмельницкого 60/1 и Народная 61/1.
Фото Слава Иванченко, Дмитрий Туаев. 2010 г.

В первые годы после строительства калитки в оградах этих кварталов закрывались на ночь. Больше всего эти кварталы похожи на ампирную Москву, отстроенную после пожара 1812 г. Объяснить именно такой стиль в строительстве можно несколькими причинами. Возможно, после победы над Германией велика была тяга к домашней, тихой жизни, и жилые кварталы проектируются из небольших, соразмерных человеку домов. Возможно, в этом сказалось влияние Германии, которую увидели солдаты-победители, ведь в маленьких городках Германии не место помпезным строениям, на которые ориентировалась довоенная сталинская архитектура. Но возможно, прослеживается здесь и влияние идеи соцгорода, предполагающей в том числе строительство небольших малоэтажных зданий, окруженных садами.

Жилой поселок должен был по замыслу создателей не только дать крышу над головой сотрудникам предприятия, но и обеспечить их всем необходимым, чтобы ничего не отвлекало их от создания ядерного щита Родины. Потому первые кварталы Красной горки имели значительное количество объектов инфраструктуры. Магазины и другие предприятия сферы обслуживания размещались на первых этажах зданий, расположенных вдоль улиц Богдана Хмельницкого и Народной, детские сады — внутри кварталов. Так, в кварталах № 27, 29, 30 было расположено три детских сада (один из них круглосуточного пребывания), ясли, продуктовые магазины, книжный магазин, магазин «Ткани» со столом раскроя, две столовые. С 1950 г. открыла свои двери средняя школа № 23. В здании заводского общежития, расположенном вдоль улицы Народной в квартале № 27, до строительства Дворца культуры находился Клуб им. М. Горького с кинозалом. С 1953 г. начнет функционировать Детский дом культуры им. Д. Н. Пичугина, сначала как сектор Клуба им. М. Горького, а потом и как самостоятельное учреждение культуры.

Будущий Павловский сквер существовал в то время как спортивно-рекреационная зона: на этой территории были сооружены спортивные площадки (волейбольная, городошная). В статье К. А. Голодяева «Богданка забытая и неизвестная», в частности, говорится: «…в нижней зоне, напротив бань, был первый стадион хоккейной команды “Химик”, которую мы сейчас знаем как ХК “Сибирь”. Богданка — это сердце новосибирского хоккея, пользующегося большой популярностью у горожан. Ему (хоккею) очень повезло с патронажем. Директора 250-го завода Анатолий Назарович Каллистов (1951—1956) и Павел Семенович Власов (1956—1975) были страстными любителями этого вида спорта»[2]. Именно в здании бани и находились первоначально раздевалки для хоккеистов. Позднее хоккейная коробка была перенесена в верхнюю зону, тогда база хоккеистов располагалась в подвале жилого дома по адресу: улица А. Невского, 26.

Между тем подходы к строительству начинают постепенно меняться. Еще в 1951 г. главный архитектор Новосибирска Г. Ф. Кравцов выступил в печати и сформулировал основные проблемы градостроительства для Новосибирска. Он отметил, что «Новосибирск раскинулся на громадной территории. В связи с этим на сооружение подземных коммуникаций — водопровода, канализации, электрокабелей, а также дорог — затрачивается много лишних средств… В последние годы особенно интенсивно застраивались окраины. Здесь появилось много поселков с малоэтажными домами… Такая практика привела к тому, что, затратив на жилищное строительство очень крупные средства, мы не имеем ни одного полностью завершенного архитектурного ансамбля… Поселковое строительство из-за неудобств ни в коей мере не является пригодным для большого индустриального центра. Да и, помимо того, потребность в жилищах наших промышленных кадров нельзя обеспечить, строя маленькие дома. Задача может быть решена только

[1] *Баландин С. Н.* Указ. соч. С. 15—16.

[2] *Голодяев К. А.* Указ. соч. С. 479.

путем строительства многоэтажных зданий в более короткие сроки при значительно лучшем благоустройстве и меньшей затрате средств»[1].

В дальнейшей застройке улицы Богдана Хмельницкого при сохранении архитектурной стилистики повышается высота жилых зданий до четырех-пяти этажей и немного увеличиваются их размеры, но принципы квартальной планировочной организации остаются прежними (такими стали 32-й, 33-й, 34-й кварталы). Авторы данной застройки — архитекторы А. С. Михайлов, А. В. Чернышев, А. Л. Щербинин, М. Ю. Петухов, В. С. Внуков и др.

Новые кварталы были также хорошо благоустроены, обеспечены детскими садами и магазинами. Первого сентября 1953 г. в квартале № 34 была открыта средняя школа № 110. Как вспоминают участники события, «радостным и торжественным был первый день занятий в школе! Все любовались прекрасным зданием школы, светлыми и чистыми классами, хорошо оборудованными кабинетами, пионерской комнатой»[2]. В первый год существования школы в ней было 38 классов, 1 326 учащихся. Поскольку в то время практиковалось раздельное обучение, 23-я школа была мужской, а 110-я стала женской. С 1 сентября 1954 г. началось совместное обучение девочек и мальчиков.

Композиционным центром района стал ансамбль Дворца культуры им. М. Горького и двух прилегающих к нему зданий. Античный портик и колонны, олицетворявшие образ дворца, должны были воплотить героическую тему всенародной победы и триумфа, величие и мощь советской власти и народа-победителя (рис. 3).

Рис. 3. Дворец культуры им. М. Горького и прилегающая к нему площадь в 1960-х гг.

Как отмечает С. Н. Баландин, Дом культуры «возводился по типовому проекту, но архитекторы А. С. Михайлов и В. С. Внуков попытались при привязке здания решить и градостроительную задачу — создать ансамбль в застройке улицы. Площадь-курдонер на магистрали обстроена жилыми четырехэтажными домами, к которым в глубине площади примыкали шестиэтажные башенные жилые пристройки, увенчанные небольшими “бельведерами” (башенками), симметрично фланкирующими Дом культуры. На противоположной стороне улицы по оси симметрии здания построена типовая средняя школа, также симметричной композиции, с небольшим заглублением от красной линии. Таким образом, согласованная планировочно, застройка этого участка улицы Богдана Хмельницкого создала действительно архитектурно организованный ансамбль, что явилось редким примером в архитектуре города, к чему постоянно и безрезультатно стремились многие архитекторы»[3].

По мнению доктора исторических наук, специалиста по истории культуры Сибири В. Г. Рыженко, проект здания Дворца культуры им. М. Горького принадлежит «к ярко выраженным примерам сталинского неоклассицизма с его экспрессивной декоративностью, к пласту окончательно “застывшей”, по выражению Вл. Паперного, советской культуры-2. Их назначение — своей монументальностью олицетворять в город-

[1] Цит. по: *Баландин С. Н.* Указ. соч. С. 13.

[2] *Наша* история // Офиц. сайт МАОУ «Гимназия № 12». URL: http://g-12.edusite.ru/p19aa1.html (дата обращения: 08.08.2017).

[3] *Баландин С. Н.* Указ. соч. С. 39.

ском пространстве особо торжественные места с доминантами в виде специальных зданий для коллективного праздничного общения, пронизанного пафосом мирной благополучной жизни»[1].

Разнообразие точек обзора, балюстрада, нисходящая в парковый партер, — это здание было сооружено по дворцовым, а не клубным канонам (рис. 4).

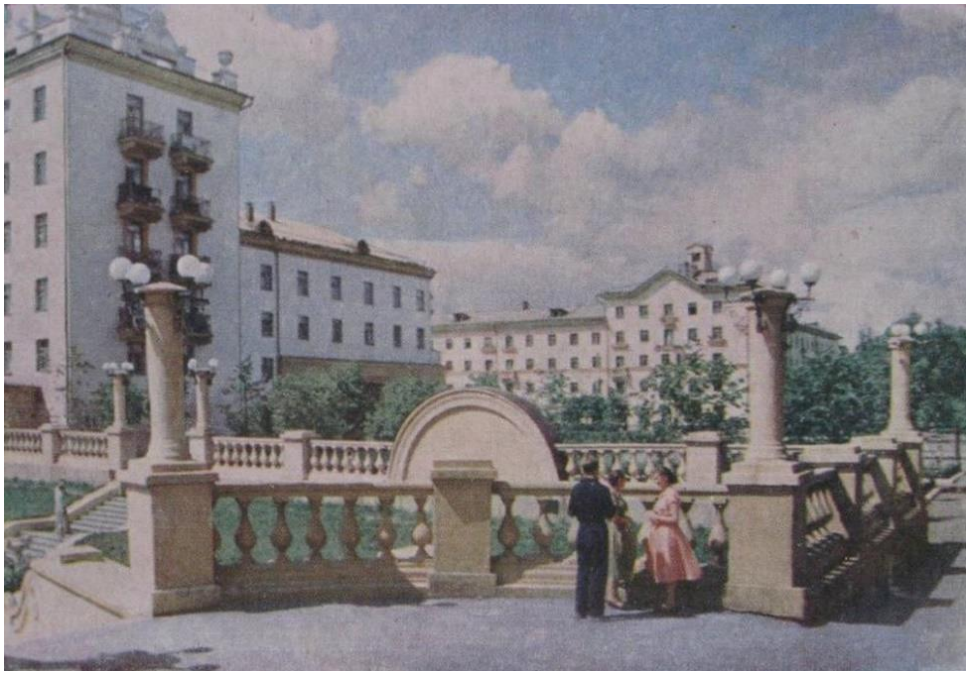


Рис. 4. Терраса Дворца культуры им. М. Горького и дома 38, 35 по ул. Б. Хмельницкого. Фото И. Моторина, 1963 г.

Пышный скульптурный декор, множество рельефных изображений, на втором этаже здания расположено двусветное фойе высотой в восемь метров, которое декорировано белыми колоннами коринфского ордера, — все это приметы не клуба, а дворца. Первоначально на фронтоне главного фасада размещались аллегорические скульптуры, символизировавшие «Право на труд», «Право на образование» (автор-скульптор М. И. Меньшиков), «Право на отдых» (автор-скульптор Л. Ф. Бурлакова). Это была последняя большая работа в области монументально-декоративной скульптуры 50-х гг. XX в. На самом деле Дворец культуры, спроектированный в 1952 г., строился уже после начала борьбы с излишествами в архитектуре, и стилистику сталинского ампира спасла ведомственность строительства.

Дворец культуры и расположенная в соседнем здании библиотека стали подлинным культурным центром района. Строительство здания было закончено в декабре 1956 г., а в феврале 1957 г. состоялось торжественное открытие. К этому времени во дворец переехали коллективы художественной самодеятельности, которые раньше работали в местных клубах, так что некоторые из них старше, чем сам дворец. Ансамбль танца имени Льва и Ксении Беззубик в 2017 г. отметил свой 65-летний юбилей. Этот коллектив с самого начала творческой деятельности стал одним из наиболее ярких и значимых в культурной жизни города.

1960—1980-е гг. — время расцвета Дворца культуры. «Могущественный оборонно-промышленный комплекс создавал хороший материальный фундамент для роста и расцвета талантов, привлекая лучших педагогов хорошей зарплатой, социальным пайком, путевками и т. д. Коллективы шили костюмы, выезжали на гастроли, словом, жили и развивались»[2]. К концу 1962 г. здесь работало 15 взрослых и 41 детский коллектив художественной самодеятельности. У местных талантов были свои поклонники. Заводчане, соседи и просто знакомые с удовольствием ходили на концерты художественной самодеятельности, любительские спектакли и народные гуляния.

В 1954 г. в соответствии с решением Новосибирского Горисполкома от 23 июня № 784 заводу п/я № 80 дополнительно выделяются под строительство многоэтажного жилого комплекса участки от 34-го квартала (Краснодонский 1-й переулок) до 43-го (улица Танковая). Таким образом, вся территория от ул. Учительской и до Сухого лога стала заводским поселком. Кварталы № 34, 36, 38, 40 располагались на территории гослесфонда, занятой сосновым бором, и использование этой территории нужно было согласовывать с Министерством сельского хозяйства[3].

[1] *Рыженко В. Г.* Визуальные источники и возможности их использования при изучении отечественной культуры советской эпохи : (учеб.-метод. материалы для студентов истор. фак.) // Ом. гос. ун-т им. Ф. М. Достоевского : [сайт]. URL: http://modernhistory.omskreg.ru/page.php?id=811

[2] *О нас* // Дворец культуры им. М. Горького : офиц. сайт. URL: http://dkgnsk.ru/o-nas.html (дата обращения 11.10.2017).

[3] *НГА*. Ф. 33. Оп. 1. Д. 1148. Л. 174, 175.

Кварталы № 36 и 37 еще успели застроить «сталинками» (рис. 5), но в конце 1950-х — начале 1960-х гг. произошло изменение градостроительной парадигмы. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. № 1871 «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, в эпоху конструктивизма (20—30 гг. XX в.).

Рис. 5. Ул. Богдана Хмельницкого, дом № 29 (36-й квартал). На первом этаже будут размещены продовольственный и промтоварный магазины. Следующий дом (№ 31) еще строится. Первоначально вдоль улицы были сохранены сосны

Корректировка строительной политики в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 г. и согласно указанию Госстроя РСФСР проходит и в Новосибирске. Были сделаны выводы о необходимости резкого изменения технической политики в жилищном строительстве — широком внедрении типовых проектов, развитии методов индустриального строительства.

В этот период строительства на улице Богдана Хмельницкого «принцип регулярной квартальной застройки с высоким уровнем благоустройства сохранялся, но архитектурный облик и планировка зданий были полностью откорректированы в соответствии с курсом на массовое решение жилищной проблемы в СССР»[1].

В 1956 г. архитекторы Горпроекта на основе крупноблочного строительства разработали для Красной горки новый проект — пятиэтажные 40-квартирные жилые дома.

В соответствии с общегородской политикой происходило укрупнение кварталов. Но по-прежнему в кварталах создавались замкнутые дворы, которые защищали их пространства от ветров и снеговых заносов, выделялись детские игровые площадки и хозяйственные дворики. Строились многочисленные магазины (только уже в отдельно стоящих зданиях), школы № 158, 149, 30. В эти годы также было построено значительное количество детских садов вдоль улиц А. Невского и Народной.

Отдельно необходимо остановиться на значении объединенного квартала № 38/40 в общей концепции Красной горки, ставшего спортивно-рекреационным центром всего района. На генеральном плане жилого поселка Красная горка 1954 г. квартал № 38 показан как запланированный к капитальной застройке. Но решение Новосибирского горисполкома от 13 июля 1954 г. № 784 уточняет, что «кварталы № 38 и 40 закрепляются под парковую зону завода п/ящ. 80»[2].

Постепенно рекреационная лесопарковая территория начинает заполняться зданиями спортивного и культурного назначения. К началу 1960-х гг. часть планов была реализована: 2 марта 1960 г. был открыт Дворец спорта (утрачен осенью 2016 г.). Четыре зала с душевыми и гардеробными предназначены для занятий гимнастов, волейболистов, баскетболистов, борцов, боксеров, штангистов. Основной зал — один из крупнейших в городе, с балконом на 400 мест. Первоначально открытое хоккейное поле становится открытым стадионом «Сибирь» (рис. 6). Были построены здания музыкальной и общеобразовательной школ. В 1962 г. начал работать кинотеатр «Космос».

[1] *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. 163.

[2] *НГА*. Ф. 33. Оп. 1. Д. 1148. Л. 174, 175.

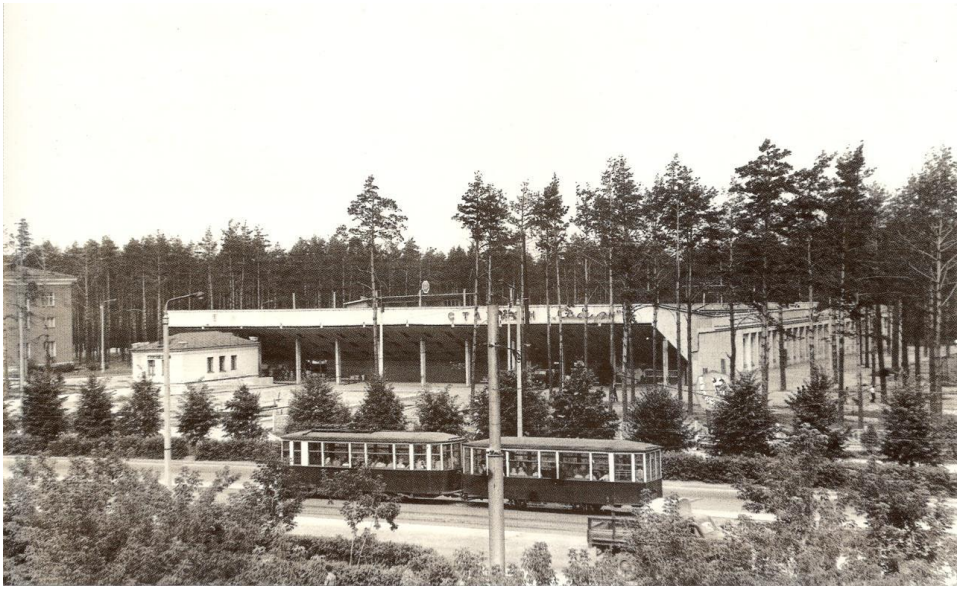


Рис. 6. Открытый стадион «Сибирь» с искусственным льдом, 1965 г.

В 1967 г. было построено здание танцевального клуба «Отдых» (утрачен осенью 2016 г.). Клуб был очень большим, как по советским, так и по современным меркам: площадь «Отдыха» — более 2 500 м^2 — позволяла с комфортом разместиться 1 200 гостям одновременно. Главными достоинствами клуба были огромный танцпол и уникальная планировка зала — сцену видно из любого уголка «Отдыха» (рис. 7). Многие сравнивали заведение со съемочной площадкой легендарного «Голубого огонька»: сидя за уютными столиками, все гости могут видеть лица артистов, выступающих на сцене, и наслаждаться шоу-программой.

Рис. 7. Зал клуба «Отдых» в 1970-х гг.

В 1969 г. построен бассейн «Нептун». Завершает формирование общественно-спортивного центра подведение под крышу открытого стадиона, ставшего Ледовым дворцом спорта «Сибирь», в 1977 г. Хоккейную площадку с искусственным льдом и небольшие трибуны под открытым небом, построенные в середине 1960-х гг., реконструировали без остановки спортивной жизни. Сначала было построено перекрытие стадиона (стальные фермы), затем устроены стены и перестроены трибуны уже внутри здания. Ледовый дворец спорта открылся 1 октября 1977 г.

Застройка квартала № 38/40 была сформирована зданиями общественного назначения, и он играл роль культурно-спортивного центра Калининского района. Здесь оформлялась Новогодняя елка, строился ледовый городок, жители района собирались на салют в День Победы, проводились многочисленные спортивные и другие массовые мероприятия.

Большую роль на территории квартала играли (и играют) общественные пространства — открытые площади, ограниченные клубом «Отдых», Дворцом спорта, ЛДС «Сибирь», бассейном «Нептун» и кинотеатром «Космос» (рис. 8). С юго-востока тянутся рябиновая и липовая аллеи. До осени 2016 г. на площади перед спортивными сооружениями располагались два фонтана, элементы озеленения: газоны, цветочные клумбы и высаженные в 1970-х гг. голубые ели.

Рис. 8. Дворец спорта, ЛДС «Сибирь» и площадь перед ними в начале 1980-х гг.

К концу 80-х — началу 90-х гг. XX в. улица Богдана Хмельницкого отличалась не только хорошей инфраструктурой, красивыми домами, липовой аллеей, но и редким качеством жилой среды — зелеными дворами с необычными детскими площадками и скульптурами. В это время ее архитектурно-художественным оформлением занимался главный архитектор Калининского района Геннадий Арбатский. Всю свою жизнь Геннадий Арбатский прожил на улице Богдана Хмельницкого, он активно внедрял малые формы искусства в оформлении улицы и дворов и в результате сделал настоящий прорыв в формировании городской среды.

В 1981 г. Геннадий Арбатский организовал художественную мастерскую «Красная горка» (рис. 9). Мастера создавали скульптуры по идеям Арбатского внутри переоборудованной под мастерскую водокачки. С 1982 по 1987 г. Г. П. Арбатским и его художественной мастерской было выполнено комплексное архитектурно-художественное оформление ул. Б. Хмельницкого и прилегающих к ней кварталов.

Рис. 9. Сотрудники архитектурно-художественной мастерской «Красная Горка» с макетом оформления двора «Гулливер» (2-й Краснодонский переулок, 10)

Первой работой мастерской Геннадия Арбатского для Красной горки стал жилой двор «Гулливер» по адресу: 2-й Краснодонский переулок, 10. Его создавали в 1982—1983 гг. Для Гулливера, окажись он вдруг в этом дворе, подготовлен гигантский стул, который служит горкой для детей. Внутри гигантских каменных карт когда-то работал фонтан, а за ними стояли огромные цветные карандаши.

Кроме оформления двора по 2-му Краснодонскому переулку в разные годы мастерской «Красная горка» были созданы детские игровые комплексы «Алиса», «Театр», «Дилижанс», «Гнездышко» (рис. 10). Детский игровой комплекс «Гнездышко» был утрачен в начале 2000 г. при строительстве жилого комплекса «Эдем», но воссоздан в 2017 г. на новом месте.

Рис. 10. Детский игровой комплекс «Гнездышко». Г. П. Арбатский, художественная мастерская «Красная горка»

Достопримечательностями улицы стали афишные тумбы со скульптурами: «Музыкант», «Поэт», «Город». Возле дома на ул. Богдана Хмельницкого, 29 можно встретить скульптурные композиции «Яблоко», «Колос» и «Клубок». Большинство скульптурных композиций привязаны к окружающим зданиям и функциональным зонам: под «Вороной с сыром» ведут торговлю бабушки, рядом с «Колосом» находился хлебный магазин, напротив «Айболита» до сих пор работает аптека, «Поэт», «Музыкант», «Арлекин» расположились на подходах к Дворцу культуры им. М. Горького.

Красная горка, построенная в 40—60-х гг. XX в. — это реализованный на практике город-сад. В планировочную структуру территории включены рекреационные зоны зеленых насаждений: липовая и рябиновая аллеи на ул. 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 в пойме реки 1-й Ельцовки и на территории медсанчасти, многочисленные внутриквартальные зеленые насаждения. На земельном участке, смежном с участком медгородка, решением Новосибирского Горисполкома от 22 апреля 1959 г. № 472 предприятию п/я № 80 была разрешена организация парка площадью до 140 га. Согласно «Архитектурно-планировочному заданию» в парке были предусмотрены открытая летняя эстрада, танцплощадка, павильоны для читки и настольных игр, аттракционы и т. д. Парк получил название «Сосновый бор». В «Архитектурно-планировочном задании» особенно обращалось внимание на необходимость сохранения от порубок существующего леса, а также проведения мероприятий по реконструкции существующих зеленых насаждений.

В результате деятельности архитекторов, строителей и руководства Новосибирского завода химконцентратов Красная горка стала единым градостроительным образованием. По мнению Е. А. Кузнецовой, в ее создании можно выделить несколько этапов, для которых характерны определенное стилистическое единство: это двухтрехэтажные дома (кварталы № 27, 29, 30) конца 1940-х — начала 1950-х гг. в неоклассическом стиле; четырех-пятиэтажные здания (кварталы № 32, 34, 35, 36) середины 1950-х гг., оформлен-

ные в духе «сталинского ампира»; здания, созданные в стиле советского архитектурного модернизма и функционализма конца 1950-х — 1970-х гг., — пятиэтажные жилые дома (кварталы № 28, 39), так называемые «хрущевки», и жилые и общественные здания разной этажности в объединенном квартале № 38/40[1]. Несмотря на большую протяженность строительства во времени, весь район Красной горки был создан в рамках единой градостроительной концепции и выдержан в общих масштабно-высотных характеристиках.

Большую роль в уникальности Красной горки играет сохранение естественных зеленых насаждений и единство градостроительной среды с природным ландшафтом, при котором застройка гармонирует с доминирующей высотой естественного леса. Сохранение значительного участка природного соснового бора в качестве рекреационной зоны, крупномерных деревьев естественного происхождения внутри кварталов, которые были дополнены искусственными посадками (как в кварталах, так и вдоль улицы) и несколькими скверами, — все это позволило смягчить негативное влияние крупной промышленной зоны на среду проживания.

В целом для этой части города характерно формирование максимально комфортной городской среды, которое обеспечено не только сохранением природного леса, но и качественным искусственным озеленением, организацией рекреационных зон, благоустройством дворов и детских площадок, созданием малых форм (фонтаны, декоративные ограждения, скульптурные композиции и т. д.), наличием общественных пространств (площади и бульвары), большим количеством культурно-спортивных учреждений (ДК им. М. Горького, ЛДС «Сибирь», бассейн «Нептун», Дворец спорта и клуб «Отдых», детский ДК им. Д. Н. Пичугина, музыкальная школа № 8, ДЮСШ ХК «Сибирь» и др.).

Важнейшей характеристикой стала комплексность и полная обеспеченность жилой застройки инфраструктурой и благоустройством. В жилую среду кварталов были органично включены многочисленные детские сады, школы и училище с общежитиями; музыкальная школа, магазины, объекты соцкультбыта, медицинский городок, создававшийся с конца 1950-х гг. севернее жилых кварталов Красной горки. Как отмечает Е. А. Кузнецова, «уникальна для Новосибирска и созданная на улице Богдана Хмельницкого система фонтанов, расположенных по линии основной магистрали в рекреационных зонах и у спортивных объектов»[2].

Сейчас часто критикуют эпоху советской власти за ее неэффективную экономическую систему, идеологический диктат, подавляющий свободное развитие личности, власть номенклатуры и многое другое, но в то же время нельзя слепо выкидывать опыт предшествующих поколений, как ненужный хлам, — нужно научиться использовать его, сохранять существующее и создавать новое, не разрушая того, что создано до нас.

Судьба уникального поселка на улице Богдана Хмельницкого, проблемы, существующие в сохранении комфортной городской среды, перспективы развития Красной горки станут предметом дальнейшего исследования.

Y. B. Kalyuzhnaya

EXPERIENCE OF CREATION OF CMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT (BY THE EXAMPLE OF BOGDAN KHMEL'NITSKOGO STREET, NOVOSIBIRSK)

In the article, the main components of the concept «comfortable urban environment» are identified. On the base of research of Novosibirsk' architects and historians, with an engagement of archive and study of local lore materials is analyzed the experience of her formation in the settlement Krasnaya gorka in the Bogdan Khmel'nitskogo street, Novosibirsk in 40—80-th years of the XX century.

Keywords: comfortable urban environment, complex building, Sotsgorod, town-planning education, quarter development, public spaces.

[1] См.: *Кузнецова Е. А.* Указ. соч. С. 164.

[2] *Кузнецова Е. А.* Указ. соч. С. 165.

РАЗДЕЛ 2
ЭКОНОМИКА И ПРАВО

SECTION 2
ECONOMY AND JURISPRUDENCE

УДК 336.144

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

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

Н. К. Зубцова
Администрация Криводановского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области

ИНИЦИАТИВНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА УРОВНЕ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ КРИВОДАНОВСКОГО СЕЛЬСОВЕТА НОВОСИБИРСКОГО РАЙОНА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Статья посвящена вопросам формирования открытого бюджета для граждан, наличие которого является важным условием повышения открытости и прозрачности деятельности российских органов власти. Подчеркивается, что для местного самоуправления открытость бюджетного процесса обеспечивает возможность эффективного решения наиболее острых проблем жителей конкретного муниципального образования. Анализируется постановление Правительства Новосибирской области № 201-п «О реализации на территории Новосибирской области проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах» и на конкретных примерах сельских поселений Новосибирского района показываются проблемы, связанные с недостаточной проработкой отдельных статей данного постановления.

Ключевые слова: планирование бюджета, бюджетный процесс, инициативное бюджетирование, бюджетные практики, местное самоуправление, социально-экономическое развитие муниципальных образований.

В рамках реалий российской системы местного самоуправления решение вопросов местного значения производится зачастую недостаточно эффективно[1]. Так, сводный доклад Новосибирской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по итогам 2015 г. указывает на наличие серьезных проблем в решении вопросов местного значения, в частности в жилищно-коммунальной сфере и сфере транспортного обслуживания[2]. Согласно российскому законодательству решение вопросов местного значения осуществляется жителями муниципальных образований непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Но в границах установленных полномочий представительными и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления зачастую принимаются управленческие решения, которые не учитывают мнение населения, непрозрачны и непонятны для самих жителей. Законодатель установил обязательность проведения публичных слушаний по отдельным вопросам, которые непосредственно относятся к решению задач местного значения. Однако практика показывает неэффективность данного механизма, которая выражается в минимальной заинтересованности его реализации как со стороны представителей органов управления, так и со стороны граждан.

В этой связи в последнее время на федеральном уровне уделяется особое внимание повышению открытости и прозрачности деятельности органов власти в целом и в вопросах формирования и расходования публичных финансов в частности.

Согласно докладу Министерства финансов Российской Федерации «О лучшей практике развития “Бюджета для граждан” в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» за 2016 г., только 67 субъектов Российской Федерации подготовили бюджет для граждан к действующим законам о бюджете, проектам

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© В. Н. Папело, 2017
© М. Д. Подхватилина, 2017
© Н. К. Зубцова, 2017

[1] Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждена Указом Президента Рос. Федерации от 28 апр. 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». См.: *Собр.* законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

[2] См.: *Мониторинг* эффективности деятельности органов местного самоуправления // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Новосиб. обл. URL: https://www.nso.ru/page/17585. Загл. с экрана.

законов о бюджете и к отчетам об исполнении бюджета за 2015 г.; 13 субъектов Российской Федерации подготовили бюджет для граждан только либо к действующему закону о бюджете, либо к проекту закона о бюджете, либо к отчету об исполнении бюджета. И только 5 субъектов Российской Федерации подготовили бюджет для граждан к проекту закона о бюджете и закону о бюджете, либо к проекту закона о бюджете и закону об исполнении бюджета, либо к закону о бюджете и закону об исполнении бюджета[1].

Тем не менее по сравнению с 2015 г. субъекты Российской Федерации осуществляют более активную работу по формированию и представлению открытых бюджетов для граждан на различных этапах бюджетного процесса.

Для Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области формирование открытого бюджета для граждан является одним из приоритетных направлений деятельности, целью которого является полное, своевременное и систематическое раскрытие налогово-бюджетной информации для населения. По результатам первого этапа мониторинга уровня открытости бюджетных данных в 2017 г., проведенного в мае текущего года научно-исследовательским финансовым институтом (г. Москва), Новосибирская область наравне с 7 регионами разделила места с 9-е по 16-е по Российской Федерации и с 1-е по 2-е — по Сибирскому федеральному округу, войдя в 1-ю группу регионов с «очень высоким уровнем открытости бюджетных данных». Для сравнения — в начале 2016 г. Новосибирская область в аналогичном рейтинге находилась на 74—78 месте и входила в 4-ю группу регионов с «низким уровнем открытости бюджетных данных»[2].

Открытость бюджетных данных способствует повышению эффективности бюджетных расходов за счет потенциального вовлечения общественности в процессы принятия решений на местном уровне и усиления общественного контроля действий органов местного самоуправления.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов органам местного самоуправления необходимо выстраивать механизм, позволяющий максимально эффективно обеспечивать потребности жителей муниципальных образований в развитии и поддержании благосостояния основных сфер жизнедеятельности. Зарубежная и отечественная практика показывает, что наибольшей эффективности в решении вопросов местного значения можно достичь при согласовании действий органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований. На сегодняшний день данная практика представлена несколькими формами, которые объединены в одно понятие — инициативное бюджетирование.

Инициативное бюджетирование — это совокупность разнообразных основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле реализации отобранных проектов.

На основе зарубежных практик и первых проектов инициативного бюджетирования в России можно выделить три основные формы вовлечения граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения: программы поддержки местных инициатив, экстра-бюджетирование (в том числе проекты «Народный бюджет», «Народная инициатива»), партиципаторное бюджетирование.

В России весной 2016 г. была разработана федеральная программа «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016—2018 гг.», основные положения которой конкретизируют отдельные аспекты Соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком, подписанного 7 апреля 2016 г. Однако бюджетирование с учетом мнения населения как форма инициативного бюджетирования существовало в России еще с 2007 г. — с момента внедрения программ поддержки местных инициатив (ППМИ), которые в целом не достигли целевых ориентиров, так как их направленность со временем свелась в основном к дорожной инфраструктуре.

Тем не менее необходимо отметить, что инициативное бюджетирование, являясь в целом достаточно эффективной бюджетной практикой, в последние годы получает все большее распространение в России. Многие регионы, такие как Тульская, Нижегородская, Ленинградская, Тверская, Кировская области и др., уже имеют положительный опыт в реализации проектов инициативного бюджетирования, основной идеей которого является развитие и укрепление гражданских инициатив, направленных на решение насущных общественных потребностей, которые возникают у людей в повседневной жизни. Это вопросы благоустройства территорий, озеленения и вечернего освещения дворов, ремонта сельских клубов, школ и детских садов, памятников историко-культурного наследия, а также решение более сложных вопросов, таких как водоснабжение, противопожарная безопасность, видеонаблюдение в целях охраны общественного порядка и др. Решению этих задач способствует активная гражданская позиция отдельных групп людей, которые готовы не только заявлять, но и в какой-то мере участвовать своими собственными финансовыми средствами или своими трудовыми затратами в решении этих вопросов[3].

[1] См.: *Ежегодный* доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2016 год // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Рос. Федерации. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116180. Загл. с экрана.

[2] *Новосибирская* область вошла в группу регионов с высоким уровнем открытости бюджетных данных // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Новосиб. обл. URL: https://mfnso.nso.ru/news/2618. Загл. с экрана.

[3] См.: *Сафуанов Р. М., Кашипова И. Р.* Программы инициативного бюджетирования: направления взаимодействия

В целях обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области, а также в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» 6 июня 2017 г. Правительством Новосибирской области было принято постановление № 201-п «О реализации на территории Новосибирской области проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах» (далее — ПП НСО № 201-п).

Для запуска пилотных проектов в соответствии с ПП НСО № 201-п в 2017 г. были определены Маслянинский и Новосибирский районы Новосибирской области. Планируется последовательное включение и других районов области в реализацию данного постановления в 2018 г. В связи с тем что Новосибирский район состоит из 1 городского поселения и 17 сельских, а Маслянинский район — из 1 городского и 11 сельских, особую актуальность приобретают вопросы реализации проектов инициативного бюджетирования именно в сельских поселениях, т. е. муниципальных образованиях, в которых наиболее остро проявляется недостаток бюджетных средств.

ПП НСО № 201-п утверждает Порядок проведения конкурсного отбора проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах (далее — Проекты развития территорий муниципальных образований), согласно которому целями организации и проведения конкурса проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области являются:

1) содействие муниципальным образованиям Новосибирской области в решении вопросов местного значения;

2) вовлечение граждан, проживающих на территории городского или сельского поселения Новосибирской области, в осуществление местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования Новосибирской области;

3) повышение качества предоставления социальных услуг и объектов социальной инфраструктуры в муниципальных образованиях;

4) выявление наиболее актуальных социально значимых проблем, требующих решения на территории муниципальных образований Новосибирской области[1].

Однако большинство сельских поселений в процессе достижения целей ПП НСО № 201-п сталкиваются с рядом проблем. Так, согласно п. 8 ПП НСО № 201-п, к участию в конкурсном отборе допускаются проекты, направленные на решение следующих вопросов местного значения, в том числе переданных поселению на основании соглашения о передаче осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения (за исключением проектов, направленных на капитальное строительство и реконструкцию):

1) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом;

2) поддержание надлежащего технического состояния автомобильных дорог местного значения и сооружений на них;

3) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;

4) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

5) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами бытового обслуживания;

6) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

7) организация библиотечного обслуживания населения, обеспечение сохранности библиотечных фондов;

8) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

9) создание условий и организация обустройства мест для массового отдыха жителей поселения, в том числе обеспечение свободного доступа к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

10) организация благоустройства территории поселения, включая освещение улиц и озеленение территорий;

11) содержание мест захоронения;

12) организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых бытовых отходов.

Таким образом, ПП НСО № 201-п ограничивает направленность проектов инициативного бюджетирования в сфере капитального строительства и реконструкции. При этом решение наиболее важных для поселения вопросов местного значения чаще всего связано именно с новым строительством или реконструкцией. Например, вопрос организации в границах поселения водоснабжения/водоотведения. В настоящее время численность жителей с. Криводановки Новосибирского района насчитывает около 11 000 человек, с. Марусина Новосибирского района — более 2 500 человек. Однако в с. Криводановке централизованным водоснабжением и водоотведени-

с бизнес-сообществом // Финансы Башкортостана. 2016. № 4 (070). С. 82—86.

[1] См.: *Порядок* проведения конкурсного отбора проектов развития территорий муниципальных образований Новосибирской области, основанных на местных инициативах : утв. постановлением Правительства Новосиб. обл. от 6 июня 2017 г. № 201-п) // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Новосиб. обл. URL: http://mfnso.nso.ru/page/2632. Загл. с экрана.

ем обеспечены только жители многоквартирных домов (около 3 000 человек). Жители частного сектора с. Криводановки и с. Марусина используют автономные источники водоснабжения, качество которых в данной местности не отвечает нормативным требованиям. На протяжении последних 5 лет органы местного самоуправления прикладывают все возможные усилия, чтобы добиться обеспечения централизованного водоснабжения/водоотведения. Параллельно органы местного самоуправления начинают активную информационную деятельность по разработке проектов развития территорий муниципального образования. Таким образом, несмотря на то что наиболее важная проблема населения, которую необходимо решать максимально оперативно, уже определена, проекты, направленные на строительство, не подпадают под действие ПП НСО № 201-п. Население в связи с этим вынуждено подавать заявки на проекты, направленные преимущественно на благоустройство территории, хотя с 2017 г. на территории Российской Федерации действует приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», который направлен исключительно на благоустройство общественных и дворовых территорий. В результате решение актуальных социально значимых проблем в рамках вопросов местного значения (например, обеспечение населения качественной чистой питьевой водой) откладывается на неопределенный срок.

Кроме того, достаточно остро стоит проблема оформления земельных участков для реализации проектов инициативного бюджетирования. В силу сжатых сроков подачи заявок на участие в конкурсном отборе (ПП НСО № 201-п принято 6 июня 2017 г., сбор заявок производился до 1 сентября 2017 г.) серьезным барьером при отборе проектов развития территорий выступил вопрос зарегистрированных прав на земельные участки в границах муниципального образования. Процедура оформления земельного участка в муниципальную собственность достаточно длительная — ее срок может исчисляться годами. Например, в настоящее время на всех земельных участках, находящихся в муниципальной собственности Криводановского сельсовета, как правило, располагаются действующие инфраструктурные объекты. Земельные участки, на которых необходимо осуществить благоустройство, в муниципальную собственность не оформлены (чаще всего они являются собственностью Новосибирского района либо неразграниченной государственной собственностью). В этой связи у органов местного самоуправления возникает вопрос: каким образом предлагать к потенциальной реализации проект, касающийся земельного участка, являющегося собственностью другого публично-правового образования. За период подачи заявок, ограниченный ПП НСО № 201-п, переоформление земельных участков в муниципальную собственность сельского поселения невозможно, а согласно требованиям Бюджетного кодекса России, сельское поселение не имеет права расходовать бюджетные средства на объекты, находящиеся в собственности юридического лица. В результате сложившейся ситуации произошло резкое снижение количества заявок потенциально реализуемых проектов инициативного бюджетирования не только на территории Криводановского сельсовета, но и на территории других сельских поселений муниципального района.

Нельзя оставить без внимания и проблему отсутствия источников информирования всех целевых групп населения. Организатор конкурсного отбора, в соответствии с ПП НСО № 201-п, осуществляет опубликование извещения о датах начала и окончания приема заявок организатором конкурсного отбора на своем официальном сайте и на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также иных печатных изданиях, теле- и радиопередачах соответствующих муниципальных образований Новосибирской области. Однако в настоящее время на территориях сельских поселений отсутствует единый источник информации, обеспечивающий возможность информирования разных целевых групп населения. Например, сайт администрации Криводановского сельсовета ежедневно посещает менее 1 % населения, сообщества в социальных сетях не затрагивают больше половины экономически активного населения и пенсионеров, публикации в газете «Приобская правда» не затрагивают часть экономически активного населения и молодежь. В этой связи у органов местного самоуправления отсутствует возможность информировать все слои населения, что приводит к невозможности обеспечить вариативность направленности предлагаемых населением проектов. На практике нередки ситуации, когда на собрании жителей сельского поселения, посвященного проектам инициативного бюджетирования, присутствуют определенные группы населения, лоббирующие проекты, направленные не на решение социально важных проблем, а на решение узкого круга вопросов и частных интересов. Например, группа спортсменов, которая численно превосходит другие группы населения, присутствующие на собрании, может лоббировать исключительно решение вопросов организации физической культуры на территории муниципального образования. Данный факт способствует ограничению количества предлагаемых к реализации проектов. Кроме того, отсутствие единого доступного источника информации не позволяет производить информированность населения, в том числе и о ходе процедур в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования.

Также остается открытым вопрос обеспечения органов местного самоуправления сельских поселений квалифицированным кадровым составом в вопросах проектного управления и инициативного бюджетирования. Согласно данным Министерства финансов Новосибирской области, специалистами министерства был проведен ряд

встреч и семинаров с гражданами и главами районов и поселений с целью организации разъяснительной работы по процедуре создания проектов и контроля за их подготовкой[1]. Однако в то же время со стороны региональных и районных властей не было организовано достаточной подготовительной и информационно-разъяснительной работы с территориальными кураторами, назначенными из числа сотрудников администраций, большинство из которых не владеют навыками управления проектной деятельностью и не способны обеспечить квалифицированное консультирование граждан по вопросам подготовки проектов инициативного бюджетирования в целях реализации ПП НСО № 201-п.

Несмотря на наличие еще одной проблемы в подготовке и, следовательно, реализации проектов инициативного бюджетирования, которая заключается в том, что в процессе отбора заявок населения приоритет (со стороны органов местного самоуправления) отдавался проектам, реализацию которых реально возможно завершить к концу 2017 г. (в силу погодных и организационных условий), вследствие ограниченных сроков подачи заявок (август 2017 г.) всего на рассмотрение представлено 30 проектов от участников Маслянинского и Новосибирского районов, которые могут быть потенциально реализованы к концу 2017 г.[2]

Таким образом, несмотря на чрезвычайную актуальность внедрения практики непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, развитие инициативного бюджетирования в сельских поселениях Новосибирской области в значительной степени ограничено рядом проблем, обусловленных недостаточной методологической проработкой отдельных аспектов постановления Правительства Новосибирской области от 6 июня 2017 г. № 201-п. Тем не менее, судя по итоговому количеству заявок на конкурсный отбор, можно сказать, что пилотные районы в целом справились со своей первой задачей в рамках ПП НСО № 201-п и смогли преодолеть некоторые проблемы самостоятельно. Дальнейшая успешная реализация проектов инициативного бюджетирования в сельских поселениях Новосибирской области позволит достичь нескольких социально-экономических эффектов: повышения качества жизни населения, повышения уровня доверия населения к органам местного самоуправления посредством решения социально значимых задач, повышения эффективности расходования ограниченных бюджетных средств поселения посредством определения и поддержки населением целей развития территории, а также повышения бюджетной и финансовой грамотности населения муниципального образования.

V. N. Papelo, M. D. Podkhvatilina, N. K. Zubtsova

INITIATIVE BUDGETING: THE PROBLEMS OF REALISATION ON THE LEVEL OF AGRICULTURAL SETTLEMENTS (BY THE EXAMPLE OF KRIVODANOVSKIJ' VILLAGE COUNCIL OF NOVOSIBIRSK DISTRICT OF NOVOSIBIRSK REGION)

The article is devoted to questions of forming open budget for citizens, presence of which is an important condition of increase of openness and transparency of activity of Russian authorities. It is emphasized that for local self-management openness of budgeting process supplies opportunity of effective decision the most of acute problems of inhabitants of the particular municipal formation. The Resolution of the Government of Novosibirsk region № 201-п «About implementation on the territory of the Novosibirsk region projects of development of territories of municipal formations of Novosibirsk region based on local initiatives» is analyzed and on particular examples of agricultural settlements of Novosibirsk district, the problems connected with not enough elaboration of some article of this ordinance are shown.

Keywords: budget planning, budget process, initiative budgeting, budget practice, local self-government, economic and social development of municipality.

[1] См.: *Полным* ходом идет подготовка проектов с использованием принципов инициативного бюджетирования // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Новосиб. обл. URL: http://mfnso.nso.ru/news/2684. Загл. с экрана.

[2] См.: *Завершен* прием заявок на конкурс проектов по инициативному бюджетированию // Офиц. сайт м-ва финансов и налоговой политики Новосиб. обл. URL: http://mfnso.nso.ru/news/2704. Загл. с экрана.

УДК 338.242.2

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

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

РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье представлены результаты анализа нормативно-правового обеспечения, а также состояния инвестиционной политики в Новосибирской области. Авторами определены факторы снижения инвестиционной активности в Новосибирской области, предложены некоторые направления по развитию региональной инвестиционной политики.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная политика, целевые индикаторы инвестиционной политики, инвестиционный климат, факторы инвестиционной деятельности.

Важнейшим условием социально-экономического развития региона является обеспечение притока в экономику региона необходимого объема инвестиционных ресурсов со стороны различных экономических агентов.

При этом перед органами государственной власти и местного самоуправления стоит задача по созданию таких условий инвестиционной деятельности, при которых будет обеспечен баланс интересов государства, органов местного самоуправления, населения и бизнеса. Все это предполагает разработку и реализацию взвешенной региональной инвестиционной политики, учитывающей приоритеты развития экономики и социальной сферы.

Рассмотрим состояние нормативно-правового обеспечения инвестиционной политики в Новосибирской области.

Законом Новосибирской области от 29 июня 2016 г. № 75-ОЗ «Об отдельных вопросах государственного регулирования инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области»[1] определены полномочия органов власти в сфере государственного регулирования инвестиционной деятельности, основные меры государственной поддержки инвестиционной деятельности и порядок их предоставления; установлены особенности, связанные с приостановлением, изменением сроков предоставления и объемов государственной поддержки инвестиционной деятельности, а также ее прекращением. В частности, к полномочиям Правительства Новосибирской области относятся: обеспечение реализации на территории Новосибирской области государственной политики в сфере регулирования инвестиционной деятельности, а также определение перспективных направлений инвестиционной деятельности Новосибирской области. При этом к полномочиям Министерства экономического развития области относится реализация на территории Новосибирской области государственной политики в сфере регулирования инвестиционной деятельности.

В настоящее время в Новосибирской области в целях нормативно-правового обеспечения развития инвестиционной политики принята Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года (утв. постановлением Губернатора Новосибирской области от 3 декабря 2007 г. № 474)[2] (далее — Стратегия), в которой определена стратегическая цель инвестиционной политики — формирование на территории региона инвестиционного климата, благоприятного для развития бизнеса и привлекательного для внешних и внутренних инвесторов, а также ряд задач, выполнение которых необходимо для достижения стратегической цели, и индикаторы качества инвестиционной политики.

К индикаторам качества в Стратегии относятся: инвестиции в основной капитал по отношению к валовому региональному продукту (ВРП); доля внешних источников в структуре финансирования инвестиций в основной капитал

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© Д. В. Куницын, 2017
© Е. М. Куницына, 2017

[1] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Сов. Сибирь.* 2007. № 249.

предприятий; доля банковских кредитов в структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал; доля накопленных иностранных инвестиций в общем объеме инвестиций; инвестиционный рейтинг Новосибирской области.

В целях внедрения Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе постановлением Правительства Новосибирской области от 25 декабря 2014 г. № 541-п утверждена Инвестиционная стратегия Новосибирской области до 2030 года[1]. В указанном документе определены как основные механизмы реализации инвестиционной стратегии, так и система управления инвестиционной политикой в Новосибирской области. Цель инвестиционной политики Новосибирской области дополнена ожидаемым результатом ее осуществления, а именно формированием благоприятного инвестиционного климата, привлекательного для внутренних и внешних инвесторов, обеспечивающего рост инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и способствующего ускорению темпов социально-экономического развития области в целом и ее отдельных муниципальных образований.

Ежегодно в Новосибирской области утверждаются планы социально-экономического развития. В разделе планов социально-экономического развития «Стимулирование инвестиционной активности, создание благоприятного инвестиционного климата» определена задача — развитие системы стимулирования и содействия инвестиционной деятельности в приоритетных направлениях развития производственной сферы и инфраструктуры, а также обозначены планируемые результаты деятельности.

Постановлением Правительства Новосибирской области от 1 апреля 2015 г. № 126-п утверждена государственная программа «Стимулирование инвестиционной и инновационной активности в Новосибирской области на 2015—2021 годы»[2]. Развитие инвестиционной политики нашло свое отражение в целях госпрограммы: формирование благоприятных условий, обеспечивающих эффективную реализацию инвестиционной политики на территории области и в реализации парковой и кластерной политики.

Таким образом, в Новосибирской области сложилась система нормативно-правового обеспечения инвестиционной политики. Однако исследование указанных нормативно-правовых актов показало, что аналогичные по содержанию целевые индикаторы, определенные нормативными документами, и плановые результаты их достижения не соответствуют друг другу, что не позволяет однозначно оценить результативность и эффективность принимаемых мер.

К наиболее сравнимым документам относятся Инвестиционная стратегия (15 показателей), План социально-экономического развития (План СЭР) на 2016 г. (8 показателей) и госпрограмма (12 показателей). Из трех указанных документов сравнению подлежат всего 8 целевых показателей (таблица).

Сравнительный анализ целевых индикаторов инвестиционной политики Новосибирской области

Индикатор	Инвестиционная стратегия	Госпрограмма		План СЭР
	2015—2019 гг.	План 2016 г.	Факт 2016 г.	2016 г.
Объем инвестиций в основной капитал (на конец периода), млрд руб.	300	152,8	143,5	—
Объем инвестиций в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	—	55,1	51,8	70,0
Доля инвестиций в основной капитал в объеме ВРП, %	27,0*	14,5	13,6	18,9
Объем налоговых поступлений от получателей господдержки в рамках госпрограммы в консолидированный бюджет области на 1 руб. предоставленной господдержки, руб.	5,6	1,46	1,86	4,7
Количество субъектов (инвесторов) / инвестиционных проектов, получивших государственную поддержку (за период нарастающим итогом на конец периода), ед.	50	25	23	—
Количество резидентов действующих парковых проектов с нарастающим итогом, ед.	400	20	20	30
Количество муниципальных образований, на территории которых внедрена система туристической навигации, ед.	—	1	1	1
Доля муниципальных образований, информация о туристическом потенциале которых освещена на информационном ресурсе, %	—	14,3	85,7	14,3

* На конец периода.

Подобный подход к определению целевых показателей в основополагающих нормативно-правовых актах свидетельствует о том, что реализация региональной инвестиционной политики основывается на попытке сегментарного аккумулирования различных целевых установок, определенных в нормативных документах.

[1] См.: *Сов. Сибирь.* 2015. № 3.

[2] См.: *Сов. Сибирь.* 2015. № 32.

При этом инвестиционная деятельность в Новосибирской области в настоящее время переживает далеко не лучшие времена. Так, в 2016 г. инвестиции в основной капитал по Новосибирской области составили 143,5 млрд руб., что составляет 81,1 % от уровня 2015 г. В соответствии с результатами Национального рейтинга состояния инвестиционного климата, разработанного Агентством стратегических инициатив, в 2015 г. Новосибирская область заняла 57-ю строчку в рейтинге из 76 регионов. Самым низким показателем рейтинга стала оценка бизнесом деятельности органов власти по эффективности процедур выдачи лицензий.

В целях организации работы по улучшению показателей Национального рейтинга в Новосибирской области принят ряд мер, в том числе разработан план мероприятий по улучшению инвестиционного климата (дорожной карты) с учетом лучших практик субъектов Российской Федерации, а также предложений и замечаний представителей бизнес-сообщества Новосибирской области.

В 2016 г. рейтинговая позиция области улучшилась — 46-е место, а в 2017 г. — 27-е место в соответствии с результатами Национального рейтинга состояния инвестиционного климата. Улучшение результатов Национального рейтинга достигнуто по таким показателям, как: повышение эффективности процедур регистрации предприятий, выдача лицензий, сокращение сроков выдачи разрешений на строительство, усиление эффективности институтов, обеспечивающих защищенность бизнеса, усиление поддержки бизнеса, повышение уровня развития малого предпринимательства.

Однако, на наш взгляд, рейтинг не в полной мере раскрывает реальное положение развития инвестиционной сфере в регионе, не является тем аналитическим инструментом, который служит основой для принятия будущих инвестиционных решений у экономических субъектов. Возможно, недостаточная объективность результатов рейтинговой оценки связана с вопросами материального стимулирования лидирующих регионов национального рейтинга.

В целях повышения эффективности инвестиционной политики на региональном уровне необходимо понимание современных проблем инвестиционной деятельности, а также факторов, влияющих на поведение региональных экономических субъектов в вопросе выбора иных территорий или государств для инвестиционной деятельности.

Возможными факторами снижения интереса экономических субъектов к инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений на территории Новосибирской области являются:

1. Глобализация экономики.

Получение экономических преимуществ за счет отраслевой специализации отдельных регионов и государств основано на наличии эффекта масштаба массового производства. Расширение масштабов внешнеэкономической деятельности, снижение административных и таможенных барьеров по перемещению готовой продукции и ресурсов могут привести к деиндустриализации отдельных регионов и даже государств, не имеющих большого рынка сбыта на своей территории и ограниченных в поставках на другие территории. Новосибирская область, характеризующаяся относительно невысокой плотностью населения, значительными расстояниями до основных центров потребления, имеет меньшую инвестиционную привлекательность в части производства значительной части потребительских товаров по сравнению не только со странами Юго-Восточной Азии, но и со многими регионами Центрального и Приволжского федеральных округов Российской Федерации.

2. Снижение доходности от инвестирования в связи с недобросовестной конкуренцией.

Несмотря на активную деятельность различных органов государственной власти по контролю за обеспечением законности различными экономическими агентами, продолжают иметь место ее нарушения. К числу наиболее важных с позиции принятия инвестиционных решений следует отнести широкую практику уклонения от уплаты налогов и страховых взносов, преднамеренное и фиктивное банкротство, а также реорганизацию организаций, в том числе в целях перевода ее на «подставных» лиц, ликвидацию в целях ухода от возможного государственного контроля, исполнения имеющихся или возможных будущих обязательств (например, по гарантийному ремонту и т. п.).

Указанные выше действия позволяют недобросовестным экономическим субъектам демпинговать при поставке товаров (работ, услуг), в том числе для государственных нужд, что фактически ставит под удар развитие бизнеса, уплачивающего все обязательные платежи и исполняющего свои обязанности перед поставщиками, покупателями и кредиторами.

3. Снижение доходности вследствие увеличения общеэкономических рисков предпринимательской деятельности.

В последние годы для экономических субъектов Новосибирской области наиболее негативное влияние на развитие предпринимательской деятельности оказали факторы, аналогичные для других регионов, — увеличение общегосударственных рисков.

Однако если для экспортно ориентированных регионов девальвация национальной валюты послужила источником существенного увеличения величины прибыли, то для большинства экономических субъектов Новосибирской области указанная ситуация негативно сказалась на результатах финансово-хозяйственной деятельности.

Снижение платежеспособного спроса в условиях негативной оценки перспектив развития страны при «антироссийских санкциях», появление рисков вследствие введения государственных ограничений на ведение предпринимательской

деятельности (ограничения по переводу денежных средств, запрет на ввоз товаров и т. п.) также негативно сказываются на перспективах инвестиционной деятельности в регионе.

4. Увеличение затратности ведения предпринимательской деятельности вследствие высоких административных издержек по ведению легального бизнеса.

Одной из причин увеличения административных издержек по ведению предпринимательской деятельности является осуществление государством избыточного государственного контроля. Другими словами, чем результативнее и масштабнее реализуется государственный контроль, тем выше затраты бизнеса на соблюдение законных требований (направление ответов на требования, предоставление копий документов), участие их в административных процедурах (направление возражений на акты проверок, обжалование решений, участие в судебных процессах и т. п.). Также рост негативных последствий связан с привлечением к ответственности, в том числе в виде наложенных административных штрафов, определяемых количеством лиц, привлеченных к административной и уголовной ответственности.

Безусловно, отдельные ограничения по осуществлению государственного контроля уже имеются в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1]. Однако в отдельных сферах имеются элементы избыточности.

Так, при проведении оперативно-розыскных мероприятий могут быть изъяты не только документы, но и предметы (вещи), используемые для совершения преступной деятельности. Например, в случае ведения бухгалтерского учета через уполномоченную бухгалтерию могут быть изъяты элементы электронно-вычислительной техники, содержащие информацию не только по лицу, в отношении которого осуществляется расследование, но также по другим компаниям, отчетность которых также формировалась данной «бухгалтерской компанией».

5. Нестабильная ситуация в банковской сфере.

Отзыв лицензий «проблемных» банков, активно проводимый Центральным банком Российской Федерации, привел к увеличению рисков потери финансовых ресурсов. Относительно стабильная ситуация, имевшая место в 2000-х гг. в банковской сфере Российской Федерации, привела к переводу денежных средств многими организациями в системообразующие банки, что не только существенно снизило их доходность от размещения свободных денежных средств на депозитах, но несколько изменила возможности использования банковских продуктов. При этом нельзя констатировать, что произошедшее снижение конкуренции на банковском рынке положительно сказалось на качестве оказания банковских услуг и повышении эффективности развития предпринимательской деятельности.

6. Развитие системы противодействия незаконным банковским операциям.

Безусловно, развитие эффективной системы противодействия незаконным банковским операциям должно положительно сказаться на развитии предпринимательской деятельности, в том числе за счет пресечения фактов недобросовестной конкуренции.

Вместе с тем в данной сфере также имеются отдельные проблемы. Так, п. 1 Методических рекомендаций о подходах к управлению кредитными организациями риском легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, утвержденных Банком России 21 июля 2017 г. № 18-МР[2], установлено, что при оценке деятельности клиента с использованием критерия уплаты налогов и других обязательных платежей в незначительных размерах, не сопоставимых с масштабом деятельности клиента, рекомендовано исходить из его значения, приближенного к 0,9 % от дебетового оборота по счету клиента, либо незначительно превышающего данное значение. При этом Центральным банком России особо оговорено, что уплата налогов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации в размере ниже обозначенного уровня не является единственным определяющим фактором для «автоматического» признания факта совершения клиентом сомнительных операций. Все это привело к существенному увеличению расходов на подтверждение даже абсолютно законных банковских операций.

Эти и другие факторы снижают инвестиционную активность в регионе. Необходимо отметить, что в системе показателей Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации также учтены ряд факторов, снижающих инвестиционную активность.

Важно отметить, что при разработке плана мероприятий по реализации Инвестиционной стратегии Новосибирской области до 2030 года некоторые из указанных факторов были учтены. Вместе с тем в плане мероприятий не нашли должного отражения меры, снижающие негативное воздействие факторов глобализации экономики, недобросовестной конкуренции, нестабильной ситуации в банковской сфере, а также в системе противодействия незаконным банковским операциям.

Возможно, это связано с тем, что значительная часть полномочий в указанной сфере сконцентрирована на федеральном уровне. Однако непосредственное взаимодействие региональных властей с бизнес-сообществом позволяет более

[1] См.: *РГ*. 2008. № 266.

[2] См.: *Вестн.* Банка России. 2017. № 63.

оперативно выявлять факты недобросовестной конкуренции и принимать конкретные мероприятия по противодействию ей, в связи с чем представляется целесообразным дополнение плана мероприятий по реализации Инвестиционной стратегии Новосибирской области рядом мер с учетом указанных факторов.

D. V. Kunitsyn, E. M. Kunitsyna

THE DEVELOPMENT OF REGIONAL INVESTMENT POLICY IN NOVOSIBIRSK REGION

The article presents the results of the analysis of normative-legal provisions and a current state of investment policy in Novosibirsk region. The authors identified the factors that reduce the investment activity in the Novosibirsk region and proposed some directions for the development of regional investment policy.

Keywords: investments, investment policy, target indicators of the investment policy, investment climate, investment activities.

УДК 347.73

Е. Б. Абакумова
Новосибирский военный институт им. генерала армии И. К. Яковлева, Институт философии и права СО РАН, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЕДИНОГО НАЛОГА НА ВМЕНЕННЫЙ ДОХОД В Г. НОВОСИБИРСКЕ

Автором проведено исследование нормативно-правовой базы города Новосибирска, обеспечивающей порядок исчисления и уплаты единого налога на вмененный доход (ЕНВД) на территории муниципального образования. Произведен сравнительно-правовой анализ существующих порядков обеспечения данного предмета в других муниципальных образованиях регионального значения Российской Федерации. Определены практические проблемы в рассматриваемой сфере. Предложены механизмы совершенствования программно-целевых подходов законодательства.

Ключевые слова: бюджетные правоотношения, единый налог на вмененный доход, ЕНВД, налогообложение, налоги, муниципальная власть, муниципальное управление города Новосибирска.

В условиях сохранения «антикризисной» направленности развития экономики страны актуально повышать эффективность бюджетного процесса, в том числе и на муниципальном уровне. Решение этой задачи следует базировать на поиске путей совершенствования местной нормативно-правовой базы бюджетных правоотношений. При этом конечной целью совершенствования видится не просто увеличение поступлений в бюджет, а достижение сбалансированности фискального и стимулирующего действия налогов, создание лучших условий для предпринимательской деятельности в существующем правовом поле. В первую очередь это касается сектора малого и среднего предпринимательства, о необходимости развития которого сказано уже много, что и было дополнительно подчеркнуто Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию на 2017 г.

Одним из наиболее эффективных инструментов стимулирования предпринимательской деятельности является фискальная политика государства. Относительно гибким инструментом налогового администрирования на уровне местного самоуправления выступает единый налог на вмененный доход (ЕНВД). В принятой в 2016 г. Стратегии развития малого и среднего предпринимательства до 2030 года в качестве одного из направлений поддержки малого бизнеса указаны меры по совершенствованию специальных режимов налогообложения[1]. Единый налог на вмененный доход является одним из самых востребованных специальных режимов налогообложения, используемых малым бизнесом в настоящее время, свидетельством чего выступает продление его применения до 1 января 2021 г.

В 2016 г. местные бюджеты получили от ЕНВД доход в размере 72,8 млрд руб., что составило 6,9 % от налоговых доходов муниципальных бюджетов[2]. В г. Новосибирске абсолютные значения поступлений по ЕНВД в совокупности налоговых доходов бюджета в 2016 г. составили 1 235,4 млн руб., т. е. 7,9 % от всех налоговых поступлений[3].

Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации, органы местного самоуправления своими решениями могут повлиять на размер поступлений в доходы бюджета от данного налога, определив виды предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (в пределах перечня, установленного п. 2 ст. 346.26 НК РФ), а также установив величину корректирующего коэффициента базовой доход-

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© Е. Б. Абакумова, 2017

[1] См.: *Об утверждении* Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р (в ред. от 8 дек. 2016 г.) // Правительство Рос. Федерации : офиц. сайт. URL: http://government.ru/media/files/jFDd9wbAbApxgEiHNaXHveytq7hfPO96.pdf (дата обращения: 30.06.2017).

[2] См.: *Информация* о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год // М-во финансов Рос. Федерации : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/ (дата обращения: 27.06.2017).

[3] См.: *Об исполнении* бюджета города Новосибирска за 2016 год : решение Совета депутатов г. Новосибирска от 19 июня 2017 г. № 456 // Сайт города Новосибирска. URL: http://novo-sibirsk.ru/upload/finance/Reshenie_456_ot_19_06_2017.pdf (дата обращения: 30.06.2017).

ности К2 с учетом особенностей ведения различных видов предпринимательской деятельности[1].

Коэффициент К2 может варьироваться в пределах от 0,005 до 1, позволяя таким образом уменьшить максимальную базовую доходность в 200 раз. В соответствии со ст. 346.27 НК РФ к особенностям ведения предпринимательской деятельности, позволяющим корректировать базовую доходность по коэффициенту К2, относятся ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, режим работы, величина доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности и иные особенности.

В г. Новосибирске решением Совета депутатов от 25 октября 2005 г. № 104 введена в действие система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов предпринимательской деятельности[2], решением Совета депутатов от 2 ноября 2010 г. № 159 установлены значения корректирующего коэффициента базовой доходности К2, учитывающие особенности ведения предпринимательской деятельности[3].

Касаемо сути данных документов, то коротко их можно охарактеризовать как, во-первых, не вполне «дружелюбные» по отношению к бизнесу, а во-вторых, недостаточно социально ориентированные. А с учетом того факта, что Новосибирская область является одним из немногих субъектов Российской Федерации, где не введены дифференцированные налоговые ставки для различных категорий налогоплательщиков упрощенной системы налогообложения (УСН) по нормам ст. 346.20 НК РФ[4], складывается не самая привлекательная картина заботы о малом бизнесе. Полагаем, что ввиду такой слабой проработки вопросов налогового стимулирования малого и среднего предпринимательства эффективность действующей на территории Новосибирска муниципальной программы «Развитие и поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства города Новосибирска на 2015—2017 годы» будет снижена.

Для исправления ситуации, на наш взгляд, необходимо дополнить установленные в г. Новосибирске коэффициенты К2, как минимум, такими критериями, как зонирование территорий по потребительскому потоку и социальная категория предпринимателей.

Для детальной разработки перечисленных критериев полезно будет опереться на аналогичный опыт других муниципальных образований. Например, в г. Йошкар-Оле действуют корректирующие коэффициенты базовой доходности в зависимости от дислокации налогоплательщиков на территории городского округа, разделенного на три зоны: места активной предпринимательской деятельности, умеренной (средней) активности предпринимательской деятельности и прочие места[5]. В г. Саратове значения К2 детально определены по каждому виду деятельности, осуществляемому в пределах каждой из 10 территориальных зон, на которые разделен город[6]. В г. Нижний Новгород законодатели пошли еще дальше и ввели территориальные корректировочные коэффициенты не только по каждому виду деятельности, но и по специализации, видам товарных групп, ассортименту[7]. Так, для розничной торговли, осуществляемой через объекты стационарной торговой сети, имеющей торговые залы, значения К2 рассчитываются по формуле

$$К2 = A / L \cdot S,$$

где A — виды товарных групп, ассортимента (9 групп);

L — места расположения объектов стационарной торговли (13 зон);

S — коэффициент торговой площади в зависимости от размера торговой площади в квадратных метрах (7 уровней).

Другой подход применен в г. Тюмени — там просто нормативно закреплен ограниченный перечень домов, в которых действует определенное значение К2 для предпринимателей в сфере бытовых услуг[8].

---

[1] Значение коэффициента-дефлятора К1 устанавливается Министерством экономического развития России ежегодно. На 2017 г. для ЕНВД Приказом от 3 нояб. 2016 г. № 698 установлен коэффициент К1, равный 1,798. Заметим, что значение данного коэффициента не меняется с 2015 г.

[2] См.: *О введении* в действие системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов предпринимательской деятельности : решение Совета депутатов г. Новосибирска от 25 окт. 2005 г. № 104 (в ред. от 22 марта 2017 г. № 373) // Электрон. фонд правовой и нормативно-техн. документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/5420096 (дата обращения: 12.06.2017).

[3] См.: *Об установлении* значений корректирующего коэффициента базовой доходности К2, учитывающих особенности ведения предпринимательской деятельности, по системе налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории города Новосибирска, с 2011 года : решение Совета депутатов г. Новосибирска от 2 нояб. 2010 г. № 159 (в ред. решения Совета депутатов г. Новосибирска от 31 марта 2015 г. № 1321) // Электрон. фонд правовой и нормативно-техн. документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/5441864 (дата обращения: 12.06.2017).

[4] Пониженные ставки при объекте, доходы минус расходы введены в 71 субъекте Российской Федерации из 85. См.: *Сведения* о субъекте Российской Федерации, принявших законы о снижении налоговой ставки по упрощенной системе налогообложения (действующие в 2017 году) // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=117730 (дата обращения: 30.06.2017).

[5] См.: *Об установлении* единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности : решение Городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 25 окт. 2005 г. № 152-IV (в ред. от 23 дек. 2016 г. № 421 VI) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn12/about_fts/docs/6731258/ (дата обращения: 25.06.2017).

[6] См.: *Об установлении* видов деятельности, подлежащих налогообложению в виде единого налога на вмененный доход, значений корректирующих коэффициентов К2, зон осуществления предпринимательской деятельности : решение Саратовской городской думы от 8 нояб. 2005 г. № 64-630 (с изм. от 18 нояб. 2016 г. № 8-50) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn64/about_fts/docs/4293598/ (дата обращения: 25.06.2017).

[7] См.: *О едином* налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности : постановление Городской Думы г. Нижнего Новгорода от 21 сент. 2005 г. № 50 (в ред. от 23 нояб. 2016 г. № 238) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn52/taxation/taxes/envd/#title18 (дата обращения: 25.06.2017).

[8] См.: *О системе* налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

В г. Новосибирске, третьем по размеру территории городе России, на наш взгляд, следовало бы применять, по меньшей мере пятиуровневое зонирование территории городского округа. Возможен, к примеру, такой вариант: центр; станции метро; крупные магистрали (улицы с высоким пассажирским потоком); спальные районы; прочее (например, промышленные зоны).

В плане социальной направленности ЕНВД интересен опыт г. Абакана, где предусмотрена корректировка базовой доходности по коэффициенту, равному 0,5 для организаций и индивидуальных предпринимателей (не только в сфере бытовых услуг), в которых среднесписочная численность инвалидов среди их работников составляет не менее 50 %, а доля заработной платы инвалидов в фонде оплаты труда составляет не менее 40 %. Кроме того, предусмотрено понижение базовой доходности для индивидуальных предпринимателей, не использующих труд наемных работников, имеющих на иждивении одного или нескольких детей-инвалидов (0,5); детей, оставшихся без попечения родителей (0,5); трех детей (0,7), четырех детей (0,6), пять и более детей (0,5)[1].

Далее важно заметить, что в нормативных актах г. Новосибирска не нашел применения п. 2 ст. 346.31 Налогового кодекса Российской Федерации, декларирующий право органов муниципальной власти установить ставки единого налога в пределах от 7,5 до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности. Мониторинг аналогичных нормативно-правовых документов других муниципальных образований показал, что пониженная ставка ЕНВД чаще всего используется по отношению к предпринимателям, оказывающим социально значимые бытовые услуги населению, а также для вновь созданных налогоплательщиков-организаций или вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей[2].

Положительным примером использования пониженной ставки ЕНВД является опыт г. Ижевска, где начиная с 2015 г. действует ставка 7,5 % величины вмененного дохода для впервые зарегистрированных налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей, осуществляющих 9 из 13 видов предпринимательской деятельности, в отношении которых на территории города введен ЕНВД[3]. Основным результатом этой меры муниципального регулирования является снижение барьеров для старта предпринимательской деятельности самозанятых граждан, увеличение доли занятого населения в секторе малого предпринимательства. Благодаря системной реализации органами местного самоуправления г. Ижевска мероприятий по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства объем поступлений в местный бюджет по ЕНВД увеличился с 350,445 млн руб. в 2014 г. до 411,110 млн руб. в 2016 г.

Предоставление именно пониженной ставки по ЕНВД для определенной категории налогоплательщиков, а не корректирующего коэффициента базовой доходности, имеет важный психологический аспект в плане привлекательности для субъектов малого бизнеса и самозанятых граждан. Информацию о понижении налоговой ставки легко распространить, так как она проста и понятна.

Как известно, использование ЕНВД позволяет повысить собираемость налогов в сферах с высокой долей расчетов наличными деньгами, контроль за которыми сложно осуществляем. Для г. Новосибирска представляется актуальным развитие сектора бытовых услуг, который имеет низкую долю в структуре плательщиков налога на вмененный доход[4]. Перечень видов бытовых услуг, для которых возможно применение пониженной ставки ЕНВД, необходимо составить с указанием кода в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД-2). Для включения в данный перечень тех или иных видов деятельности целесообразно руководствоваться Перечнем социально значимых видов деятельности, осуществляемых субъектами малого и среднего предпринимательства в городе Новосибирске[5], который, в свою очередь, также необходимо дополнить включением видов деятельности, положительно влияющих на экологию города, например сбор отходов, и привести в соответствие новому ОКВЭД-2. При этом следует закрепить применение наименьшего значения К2 в случае оказания в одной организации различных видов социально значимых быто-

на территории города Тюмени : решение Тюменской городской Думы от 25 нояб. 2005 г. № 260 (в ред. от 29 мая 2014 г. № 137) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn72/about_fts/docs/4984628/ (дата обращения: 25.06.2017).

[1] См.: *Об утверждении* Положения «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории города Абакана» : (с изм. от 22 нояб. 2016 г.) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn19/about_fts/docs/4292146/ (дата обращения: 26.06.2017).

[2] См.: *О системе* налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории г. Новокузнецка : постановление Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 25 нояб. 2009 г. № 11/109 (с изм. от 30 нояб. 2016 г. № 4/26) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn42/about_fts/docs/4788290/ (дата обращения: 26.06.2017).

[3] См.: *О едином* налоге на вмененный доход для отдельных видов предпринимательской деятельности на территории города Ижевска : решение Городской Думы города Ижевска от 27 нояб. 2007 г. № 338 (в ред. от 15 дек. 2016 г. № 261) // Федер. налоговая служба : офиц. сайт. URL: https://www.nalog.ru/rn18/about_fts/docs/5852982/ (дата обращения: 26.06.2017).

[4] В г. Новосибирске ЕНВД в основном применяется организациями, занимающимися оптовой и розничной торговлей (57,5 %), размещением рекламы (23,5 %), арендой и управлением имуществом (15,6 %). См: *Отчет* об исполнении бюджета г. Новосибирск за 2016 год // Офиц. сайт г. Новосибирска. URL: http://novo-sibirsk.ru/upload/finance/Ispolnenie-2016-1.PDF (дата обращения: 20.06.2017).

[5] *Об утверждении* перечня социально значимых видов деятельности, осуществляемых субъектами малого и среднего предпринимательства в городе Новосибирске : постановление мэрии г. Новосибирск от 21 марта 2014 г. № 2272 // Электрон. фонд правовой и нормативно-техн. документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/5492995 (дата обращения: 30.06.2017).

вых услуг, имеющих различные значения коэффициента К2.

Экономическое обоснование введения пониженной ставки ЕНВД или корректировки К2 для отдельных видов предпринимательской деятельности должно основываться на статистических данных о существующих доходах в различных сферах деятельности, обеспечивая повышение поступлений налогов в бюджет по тем видам деятельности, где из-за действующих нормативов значение ЕНВД занижено, и усиление предпринимательской активности за счет снижения налоговой нагрузки на те виды деятельности, где значение ЕНВД неоправданно завышено.

Учитывая, что система вмененного налогообложения достаточно успешно выполняет свою фискальную функцию даже в кризисных условиях, следует рассмотреть возможность совершенствования ее применения в г. Новосибирске. Этому могла бы способствовать разработка алгоритма отнесения организаций и индивидуальных предпринимателей к плательщикам ЕНВД с последующей автоматизацией и открытием интернет-ресурса, предоставляющего возможность предпринимателям в режиме on-line просчитывать свои перспективы в случае использования ЕНВД. Кроме прочего, внедрение такой простой компьютерной технологии позволит сократить объем консультативной работы, которую проводят сотрудники налоговых органов, а также количество налоговых споров в арбитражных судах.

Реализация перечисленных мер по совершенствованию нормативно-правового обеспечения бюджетных правоотношений в комплексе с реализуемыми государственными, муниципальными программами в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства будет способствовать достижению более высокого уровня сбалансированности бюджета г. Новосибирска, укреплению финансовых основ местного самоуправления в долгосрочной перспективе.

E. B. Abakumova

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF APPLICATION OF UNIFIED TAX ON IMPUTED INCOME IN NOVOSIBIRSK

Research of legislation of Novosibirsk supplying order of calculation and payment of unified tax on imputed income on the territory of municipal formation is conducted. Comparative legal analysis existing order for ensuring of this object in other municipal formations of regional significance of Russian Federation is made. Practical problems in considering sphere are determined. The mechanisms of the perfecting of target-programme approaches of the legislation are offered.

Keywords: budgetary legal relations, unified tax on imputed income, taxation, tax, municipal authority, municipal management of Novosibirsk.

УДК 341/342

М. В. Власова
Сибирский государственный университет путей сообщения (Новосибирск, Россия)

НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье раскрыты основные пути взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Рассмотрена нормативно-правовая база в сфере совместной деятельности различных уровней управления. Сделаны предложения по оптимизации взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: органы государственной власти, местное самоуправление, губернатор, совет муниципальных образований, система кураторов, субъект Российской Федерации, взаимодействие региональных и муниципальных органов управления.

Органы власти осуществляют свою деятельность прежде всего для того, чтобы удовлетворять потребности населения, его запросы, права и законные интересы. Организация этого процесса у каждого государства своеобразна. Обусловлено это тем, что каждое государство прибегает к своей модели организации власти. Несмотря на это во всем многообразии моделей имеет место быть такой элемент, как местное самоуправление.

Природа местного самоуправления неоднозначна. С одной стороны, оно является общественным институтом, в рамках которого происходит решение местных проблем населением самостоятельно и под свою ответственность. С другой стороны, местное самоуправление — это неотъемлемое звено в системе государственного управления. И если в первом случае можно рассуждать о модели взаимоотношения государства и местного самоуправления, то во втором — речь идет о создании механизмов взаимодействия в общей системе государственного управления.

Весомую роль во взаимодействии органов власти различных уровней сыграл Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»[1]. Он передал круг вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам. Согласно этому закону законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Внесенные в федеральный закон изменения обусловлены тем, что органы местного самоуправления подавляющего большинства сельских поселений не могли эффективно решать многие вопросы местного значения в связи с отсутствием у них необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов.

В целом участие субъекта в местном самоуправлении может осуществляться двумя путями. Первый путь — прямые действия, т. е. реализация того, что непосредственно предусмотрено федеральным законодательством: определять объем полномочий, модель выборов, осуществлять контроль. Второй — косвенные. В этом случае речь идет о механизме кураторов, Совете муниципальных образований и др.

Правовой основой взаимодействия выступают и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Полномочия устанавливаются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]. Аналогичная норма содержится и в Уставе Новосибирской области.

Губернатор Новосибирской области представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления,

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© М. В. Власова, 2017

[1] См.: *РГ*. 2014. № 121.

[2] См.: *РГ*. 1999. № 206.

может организовать взаимодействие исполнительных органов государственной власти Новосибирской области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями, отрешает от должности главу муниципального образования или главу местной администрации, вносит в Законодательное Собрание Новосибирской области проект закона Новосибирской области о роспуске представительного органа муниципального образования[1].

Законодательное регулирование осуществляют Закон Новосибирской области от 7 декабря 2006 г. № 58-ОЗ (ред. от 29 мая 2017 г.) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области»[2], закон Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ (ред. от 5 июля 2017 г.) «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области»[3], Устав Новосибирской области, которые устанавливают порядок подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований и выборных должностных лиц муниципальных образований, порядок подготовки и проведения местного референдума. Ими же осуществляется регулирование организации местного самоуправления, преобразование муниципальных образований, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, роспуск представительного органа муниципального образования.

Представительные органы муниципальных образований наделяются правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Новосибирской области. Правительство Новосибирской области вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие законодательству Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу Новосибирской области, законам и иным нормативным правовым актам Новосибирской области, а также вправе обратиться в суд.

Вышеперечисленными нормативными правовыми актами осуществляется поддержка устоявшегося взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Новосибирской области.

Согласно ст. 66 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления»[4] (далее — закон о местном самоуправлении), в каждом субъекте Российской Федерации формируется Совет муниципальных образований. Он не вправе ограничивать деятельность муниципальных образований и вмешиваться в их деятельность.

Совет муниципальных образований Новосибирской области (далее — Совет) был создан в целях организации взаимодействия, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Новосибирской области, становления и развития местного самоуправления в Новосибирской области, а также организации взаимной поддержки органов местного самоуправления в интересах жителей муниципальных образований Новосибирской области[5]. В состав Совета входят представители муниципальных образований.

В соответствии с законом Новосибирской области от 7 ноября 2011 г. № 133-ОЗ (ред. от 2 марта 2017 г.) «О полномочиях органов государственной власти Новосибирской области по взаимодействию с Ассоциацией “Совет муниципальных образований Новосибирской области”» взаимодействие органов государственной власти и Совета осуществляется в форме: взаимного обмена информацией по вопросам в сфере местного самоуправления; учета органами государственной власти при определении направлений, являющихся приоритетными для поддержки муниципальных образований; привлечения Совета муниципальных образований к решению вопросов участия органов государственной власти в обеспечении профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений; организации совместных мероприятий по вопросам в сфере местного самоуправления; привлечения Совета муниципальных образований к разработке и реализации государственных программ Новосибирской области, ведомственных целевых программ Новосибирской области в сфере государственной поддержки развития институтов местного самоуправления в Новосибирской области; привлечения Совета к анализу и обсуждению результатов деятельности исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, к полномочиям которых отнесено осуществление контроля за органами местного самоуправления[6].

Следует отметить, что согласно распоряжению Губернатора Новосибирской области от 7 декабря 2012 г. № 280-р «Об организации взаимодействия

[1] См.: *Устав* Новосибирской области от 18 апр. 2005 г. № 282-ОЗ (с изм. и доп.) // Ведомости Новосиб. обл. Совета депутатов. 2005. № 16.

[2] См.: *Сов. Сибирь.* 2006. № 245.

[3] См.: *Там же.* 2007. № 79—80.

[4] См.: *РГ.* 2003. № 202.

[5] См.: *Устав* ассоциации «Совет муниципальных образований Новосибирской области» от 19 мая 2016 г. // Офиц. сайт Совета муницип. образований. URL: www.smo-nso.ru

[6] См.: *О полномочиях* органов государственной власти Новосибирской области по взаимодействию с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Новосибирской области» (с изм. на 2 марта 2017 г.)» : закон Новосиб. обл. от 7 нояб. 2011 г. № 133-ОЗ // Ведомости Законодат. Собр. Новосиб. обл. 2011. № 56.

исполнительных органов государственной власти Новосибирской области с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области», в каждом муниципальном районе, городском округе области определяются кураторы по взаимодействию исполнительных органов государственной власти Новосибирской области с органами местного самоуправления. В пределах своих полномочий кураторы проводят личный прием граждан, встречи с трудовыми коллективами, рабочие совещания, информируют их о деятельности исполнительных органов государственной власти Новосибирской области по решению вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, определяют во взаимодействии с главами муниципальных образований наиболее проблемные вопросы в социально-экономическом положении муниципальных образований и оказывают содействие в их решении[1]. Анализ проделанной работы проводит Министерство региональной политики Новосибирской области.

На данный момент уже сложились такие эффективные механизмы взаимодействия, как Совет муниципальных образований, система кураторов, методические семинары, совещания, методическая помощь, система грантов. В то же время такая форма взаимодействия, как право законодательной инициативы, практически не используется органами местного самоуправления.

В рамках реализации подпрограммы «Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» предусматриваются такие мероприятия, как: завершение инвентаризации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществление которых возложено на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления; оптимизация состава полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; завершение передачи субъектам Российской Федерации полномочий, оказывающих значимое влияние на социально-экономические процессы и инвестиционный климат в субъектах Российской Федерации; повышение эффективности реализации переданных полномочий Российской Федерации и контроля за их исполнением[2].

Перечень основных планируемых мер правового регулирования в сфере реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» включает в себя внесение изменений в закон о местном самоуправлении в плане совершенствования правовых и организационных основ местного самоуправления, утверждения нормативов при формировании расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В связи с внесенными изменениями в организации местного самоуправления необходим постоянный и детальный мониторинг реализации в субъекте и муниципальных образованиях положений вышеперечисленных и вводимых федеральных законов. Это оптимизирует полномочия и финансовую обеспеченность муниципальных образований. Указанный мониторинг необходимо осуществлять с учетом финансовых, организационных и материально-технических возможностей муниципальных образований.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. Президент Российской Федерации отметил, что «местная власть должна быть устроена так — а ведь это самая близкая власть к людям, — чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»[3].

Таким образом, обеспечение слаженного механизма взаимодействия региональных органов власти и местного самоуправления заключается в разработке основных положений сотрудничества в сфере местного самоуправления и определения системы государственной поддержки местного самоуправления в регионе. Определение основных положений сотрудничества и поддержки органов государственной власти региона и местного самоуправления обеспечит эффективность принятых решений, а оптимизация задач и функций этого взаимодействия сократит время исполнения важных для населения вопросов.

[1] См.: *Об организации* взаимодействия исполнительных органов государственной власти Новосибирской области с органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области : распоряжение Губернатора Новосиб. обл. от 7 дек. 2012 г. № 280-р // Офиц. сайт Правительства Новосиб. обл. URL: www.adm.nso.ru

[2] *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» : постановление Правительства Рос. Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 22. Ст. 3224.

[3] *Послание* Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию : послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 12 дек. 2013 г. // РГ. 2013. № 282.

M. V. Vlasova

NORMATIVE FRAMEWORK OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT

In the article, the main ways of the interaction of the public authorities of the subject of Russian Federation and local government are disclosed. The legal and normative framework of joint action of various levels of governance is considered. Suggestions for optimization of the interaction of units of local self-management and public authority of the subject of Russian Federation are made.

Keywords: public authorities, local government, governor, council of municipalities, system of curators, the constituent entity of the Russian Federation, interaction of public authorities and local government.

РАЗДЕЛ 3
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

SECTION 3
STATE INSTITUTIONS AND SOCIAL-TERRITORIAL SISTEM

УДК 35(352/354)

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

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ЖИТЕЛЕЙ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПРАКТИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматриваются проблемы вовлеченности жителей в осуществление местного самоуправления, формы реализации которого предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», а также анализируются возможности использования иных механизмов общественного участия исходя из практики муниципальных образований Новосибирской области.

Ключевые слова: общественное участие, выборы, местный референдум, обращения граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление, сельские сходы, местные сообщества, муниципальный общественный интерес, общественный контроль, общественные советы, общественные палаты.

Развитие непосредственной демократии в муниципальных образованиях имеет принципиальное значение для понимания роли общественного участия в местном самоуправлении. Данный процесс в российских регионах зависит от территориальных, социокультурных, экономических и политико-правовых факторов. Эксперты и наблюдатели отмечают, что Новосибирская область имеет высокий уровень демократичности политической системы с наличием широкого идеологического спектра общественно-политических движений[1]. Также характеризуется как регион, где развивается некоммерческий сектор при поддержке органов государственной власти и местного самоуправления[2]. Основная гражданская активность в регионе сконцентрирована в таком крупном административном центре, как г. Новосибирск, численность населения которого составляет 1 602 915 человек[3]. Но при этом среди остальных 489 муниципальных образований Новосибирской области есть ряд городских и сельских поселений, в которых местные сообщества не остаются в стороне от повседневных проблем муниципалитета, принимают деятельное участие в решении локальных проблем через предложенные законодательством механизмы.

Как известно, основные формы участия граждан в местном самоуправлении прописаны в гл. V Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30 октября 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления»[4] (далее — закон о самоуправлении). Из предусмотренных данным законом форм в регионе получили развитие такие механизмы участия в местном самоуправлении, как выборы, обращения граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление и сельские сходы. Остальные формы применяются довольно редко либо вообще не используются.

Характер участия жителей Новосибирской области в местном самоуправлении посредством реализации избирательных прав несет в себе черты, являющиеся типичными для российских муниципальных образований. Прежде всего речь идет о сохранении низкого уровня явки при проведении муниципальных выборов. Как показывает опыт последних 12 лет, т. е. с момента начала реализации закона о самоуправлении и формирования новой системы местного самоуправления на территории региона, обозначаются тенденции к медленному снижению вовлечения населения в муниципальные выборы. Так, 5 декабря 2004 г. в Новосибирской области одновременно состоялись выборы 30 глав муниципальных районов, главы городского округа (р. п. Кольцово), 440 глав муниципальных образований городских и сельских поселений, 876 депутатов Советов депутатов муниципальных районов, 15 депутатов Совета

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© В. В. Зеленцов, 2017

[1] См., например: *Власть*, общество, выборы. Политическое развитие Новосибирской области в 2000—2003 гг. / В. И. Козодой, И. Г. Козлов, А. Г. Осипов, А. И. Степанов, Д. Т. Пучкин. Новосибирск : ОАО «Новосибирский полиграфкомбинат», 2005. С. 34—41 ; *Новосибирск*: Время, вперед! Общественно-политическое развитие Новосибирска 2000—2008 гг. / А. Г. Осипов, В. В. Целищев, В. И. Козодой, И. Г. Козлов, А. И. Степанов. Новосибирск : Параллель, 2008. 603 с.

[2] См., например: *Зеленцов В. В., Шибаева С. С.* Современные механизмы развития гражданского участия в местном самоуправлении: опыт Новосибирской области // Самоуправление. 2016. № 5. С. 34—37 ; *Гриднева Г. Б.* Гражданское общество в российском регионе (практика Новосибирской области) // Развитие Новосибирской области: взгляд общественности (2010—2013 гг.) : сб. ст. / под ред. А. И. Степанова. Новосибирск : Сибпринт, 2013. С. 63—79.

[3] По данным Росстата на 1 января 2017 г.

[4] См.: *РГ*. 2003. 8 окт.

депутатов городского округа (р. п. Кольцово) и 4 557 депутатов Совета депутатов городских и сельских поселений. Всего в выборах приняло участие 51,2 % избирателей, внесенных в списки для голосования[1]. В марте 2010 г. на выборах 397 глав муниципальных образований и 4 916 депутатов органов местного самоуправления в целом средняя явка снизилась до 39,35 %[2].

В 2014—2015 гг. в Новосибирской области прошла очередная волна муниципальных избирательных кампаний. В 2014 г. в регионе состоялись выборы глав муниципальных образований, в том числе 5 глав муниципальных районов, 2 глав городских поселений, 22 глав сельских поселений. Кроме того, прошли выборы 13 депутатов представительных органов муниципальных образований. Итоговая явка по результатам проведения вышеперечисленных избирательных кампаний, совпавших с выборами губернатора Новосибирской области, составила 30,73 %[3].

В 2015 г. состоялись выборы первого главы муниципального образования (р. п. Кольцово), 50 депутатов Совета депутатов г. Новосибирска и 4 987 депутатов представительных органов муниципальных образований. Тогда уровень явки в единый день голосования с учетом выборов депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области почти совпал с показателем 2014 г. и составил 30,71 %[4]. При этом в г. Новосибирске на выборах депутатов городского совета избирательные участки посетили 24,26 % избирателей[5]. Приходится констатировать, что региональные выборные кампании не являются мобилизующим фактором для жителей Новосибирской области.

Рассматривая аспект привлекательности выборов для населения, следует также обратить внимание на то, что существует реальная проблема интереса к электоральным кампаниям и у тех граждан, кто реализует свое пассивное избирательное право. В сельской местности главы муниципальных образований, получая незначительное служебное жалованье, поставлены в достаточно жесткие условия, связанные с реализацией широкого перечня полномочий по решению вопросов местного значения, не подкрепленных необходимым финансированием. Отсутствует мотивация у жителей сельских поселений и к участию в качестве кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления.

К указанным явлениям в местной общественной жизни, связанным с вопросом о дальнейшем сохранении прямых выборов как полноценного института непосредственной демократии, добавляются проблемы управляемости социально-экономическим развитием территорий. Местное самоуправление в регионе ввиду того, что подавляющая часть муниципальных образований является дотационной[6], объективно находится в зависимом положении от областных исполнительных органов власти, влияющих и на организацию локальных электоральных процессов. Не случайно в 2015 г. на территории Новосибирской области 344 главы муниципальных образований были избраны из числа кандидатов, представленных конкурсными комиссиями. В их числе мэр Бердска, 21 глава муниципальных районов, 18 глав городских поселений и 304 главы сельских поселений[7]. Как видим, активизация работы по изменению уставов в муниципалитетах пришлась на период очередной реформы организационно-правовых основ местного самоуправления.

В Новосибирской области модель «совет — комиссия» императивно установлена для городских округов, муниципальных районов. В городских и сельских поселениях представлено право на выбор из трех организационных моделей: прямые выборы, «совет — комиссия», избрание представительным органом из своего состава. Для г. Новосибирска и р. п. Кольцово сохранена традиционная модель.

Одним из положительных моментов проведения конкурса по отбору кандидатур на должность главы администрации является минимальная финансовая нагрузка на бюджеты муниципальных образований относительно затрат на проведение прямых выборов. Но вопрос состоит не только в оптимизации расходов на организацию работы местных органов власти. В мобилизационные периоды, когда требуется максимальная концентрация усилий на регулировании и перераспределении ресурсов между уровнями власти с целью решения острых социально-экономических вопросов, дополнительный контроль государственных структур над муниципальными

[1] См.: *Муниципальные* выборы в Новосибирской области 5 декабря 2004 года / под общ. ред. Т. И. Алексенко. Новосибирск : Сов. Сибирь, 2005. С. 27.

[2] См.: *Решение* избирательной комиссии Новосибирской области от 22 марта 2010 г. № 17/193. URL: http://www.novosibirsk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/2202/17593/ (дата обращения: 12.09.2017).

[3] См.: *Новосибирская* область. Единый день голосования в цифрах // Вестн. Избирательной комиссии Новосибирской области. 2014. № 3 (сентябрь). С. 7—8. URL: http://novosibirsk.izbirkom.ru/etc/vestnik_03_2014.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

[4] См.: *Вестник* Избирательной комиссии Новосибирской области. 2015. № 3 (сентябрь). С. 5. URL: http://novosibirsk.izbirkom.ru/etc/vestnik_2015_03.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

[5] См.: *Выборы* Совета депутатов города Новосибирска // Вестн. Избирательной комиссии Новосибирской области. 2015. № 3 (сентябрь). С. 12. URL: http://novosibirsk.izbirkom.ru/etc/ves-tnik_2015_03.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

[6] Доля дотаций в бюджете высокодотационных муниципальных образований из областного бюджета Новосибирской области превышает 50 % объема собственных доходов местных бюджетов.

[7] См.: *Аникина Е.* Ничего революционного // Конти нент-Сибирь. URL: https://ksonline.ru/219579/nichego-revolyutsionnogo/ (дата обращения: 12.09.2017).

администрациями обоснован. На наш взгляд, модель «совет — комиссия», направленная на выявление профессиональных и компетентных муниципальных управляющих, может быть применима в кризисных условиях социально-экономического развития и должна носить временный характер[1].

Рассматривая другие выборные механизмы в муниципальных образованиях, отметим, что не получила широкого применения такая форма прямой демократии, как местный референдум. В 2016 г. в Новосибирской области зафиксирована первая в истории попытка проведения референдума. Филипповский сельсовет Ордынского района не смог провести референдум о сборе средств на ремонт пожарной машины и благоустройство села. Явка в сельсовете оказалась недостаточной — ниже 50 %. Предполагалось, что референдум разрешит местным жителям (по оценкам наблюдателей, они были не против) собрать деньги на ремонт пожарной машины и благоустройство территории поселения[2]. В этой связи можно сказать, что законодательное регулирование устанавливает достаточно сложную процедуру не только по проведению референдума, но и по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Вместе с тем в публичном и медийном поле периодически прослеживаются требования отстранить от должности чиновников муниципальных образований, не являющихся выборными должностными лицами (значительно реже депутатов представительных органов местного самоуправления). В регионе такая картина характерна для городских округов, где наблюдаются всплески ситуативной политизации местной общественной жизни.

Проблему отстраненности населения от выборных процессов не следует воспринимать как однозначное и необратимое угасание самоуправленческих возможностей общества влиять на муниципальную политику. На сегодняшний момент одним из самых доступных механизмов прямого взаимодействия населения с местной властью в регионе являются обращения граждан. В 2016 г. в органы местного самоуправления Новосибирской области всех уровней поступило 95 086 обращений (в 2015 г. — 95 214), из них:

а) в адрес глав муниципальных районов и городских округов Новосибирской области — 61 700 (в 2015 г. — 63 951), в том числе:

— письменных обращений — 34 194 (в 2015 г. — 30 880);

— на личных приемах — 6 779 (в 2015 г. — 8 848);

— устно по справочным телефонам — 20 727 (в 2015 г. — 24 223);

б) в адрес глав сельских и городских поселений Новосибирской области — 33 386 (в 2015 г. — 31 263), из них:

— письменных обращений — 12 102 (в 2015 г. — 13 560);

— на личных приемах — 10 165 (в 2015 г. — 12 088);

— устно по справочным телефонам — 11 119 (в 2015 г. — 5 615)[3].

В 2016 г. общее количество обращений, поступивших в адрес глав муниципальных районов и городских округов Новосибирской области, уменьшилось, по сравнению с 2015 г., на 4 %, а количество обращений в адрес глав сельских и городских поселений Новосибирской области увеличилось на 7 %.

Согласно имеющейся статистике, уровень активности граждан Новосибирской области в части использования такого инструмента, как обращения в муниципальные органы власти, остается достаточно низким. Исходя из вышеприведенных данных, такую форму влияния на органы местного самоуправления использует около 4,5 % населения региона, обладающего электоральными правами[4], что несколько отличается от общероссийской ситуации. Результаты социологического опроса, проведенного «Левада-центром» в 2014 г. в крупных городах России, фиксируют, что основными способами защиты своих прав для российских граждан являются обращение в полицию (13 %), обращение в суд (8 %) и написание коллективных и индивидуальных жалоб в органы власти (около 8 %). Ничтожно малое количество жителей крупных городов когда-либо обращались напрямую для решения своих проблем к своему депутату (2 %), в средства массовой информации (1 %) и некоммерческие организации (1 %)[5].

[1] Стоит вспомнить и опыт распространения модели «сити-менеджер», которая интенсивно внедрялась в период с середины 2000-х до начала 2010-х гг. Данный процесс носил ярко выраженную политическую окраску, и отдельными исследователями характеризовался как «федеральный тренд». В 2011 г. Министерство регионального развития Российской Федерации, проводя анализ работы муниципальных образований, признало неэффективной организационную модель управления «сити-менеджер» и не рекомендовало распространение этого института на уровень малых городов и поселений. Тогда глава ведомства В. Ф. Басаргин отмечал, что практически не введен механизм ответственности сити-менеджеров за результаты своей работы. В целях повышения ответственности сити-менеджеров предлагалось ввести систему оценки эффективности их работы (см.: *Минрегион* признал сити-менеджеров неэффективными. URL: https://www.kommersant.ru/doc/1684721 (дата обращения: 12.09.2017)).

[2] См.: *Первый* референдум сорвался в Новосибирской области. URL: http://sibkray.ru/news/1/883409/ (дата обращения: 12.09.2017).

[3] См.: *Информационно-статистический* обзор рассмотренных в 2016 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Губернатору Новосибирской области и в Правительство Новосибирской области, а также результатов рассмотрения и принятых мер. URL: http://priem.nso.ru/sites/priem2016.nso.ru/wodby_files/files/imce/obz2016_1_1.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

[4] При этом доля голосующего городского населения в Новосибирской области составляет 78 %, сельского — 22 % (по состоянию на сентябрь 2014 г.).

[5] См.: *Потенциал* гражданского участия в решении социальных проблем : свод. аналит. отчет / Аналит. центр Юрия Левады «Левада-центр». URL: http://www.levada.ru/sites/default/files/potencial_grazhdanskogo_uchastiya_0.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

Следует сказать несколько слов о характере взаимоотношений муниципального депутата с населением (восприятие фигуры народного представителя). Экспертами высоко оценивается роль местных депутатов преимущественно в сельских территориях Новосибирской области. Фигура депутата обладает в восприятии двойственным статусом. С одной стороны, депутат понимается как «выходец из народа», знающий потребности простых людей, а с другой — он является участником в перераспределении ресурсов и встроен в реальные властные отношения. Таким образом, муниципальный депутат имеет реальную возможность влиять на решение конкретных проблем. Вместе с тем в г. Новосибирске эксперты практически не упоминают об обращении к депутату как механизме влияния на местную «повестку дня»[1]. Такое положение, на наш взгляд, во многом связано и с распространенной практикой отчуждения населения в крупных городах-миллионниках от активного общественного участия, где коммуникации избирателей с депутатами значительно размываются и зачастую носят опосредованный характер.

Задачу институционального оформления процесса взаимодействия населения с властью на локальном уровне в определенной мере решает территориальное общественное самоуправление (ТОС). По данным Министерства юстиции России на начало 2016 г., общее число ТОС составляло 30 815, из которых 2 117 организаций зарегистрированы в качестве юридических лиц (имеют статус некоммерческих организаций). Таким образом, большинство действующих ТОС (около 93 %) не зарегистрированы в качестве юридических лиц, что препятствует участию многих из них в реализации муниципальных программ и получению поддержки со стороны органов власти. При этом более половины всех зарегистрированных ТОС (1 219, или 57 %) находится в Волгоградской области. Следующий после Волгоградской области регион по численности зарегистрированных ТОС — Самарская область (122 единицы). На третьем месте — Пермский край, в котором зарегистрировано 103 ТОС[2].

В Новосибирской области началу развития ТОС было положено в г. Новосибирске. В конце 1980-х — середине 1990-х гг. этот процесс был обусловлен как общественными инициативами, так и активностью отдельных депутатов городского совета. К концу 1990-х гг. руководство г. Новосибирска стратегически верно оценило то обстоятельство, что если отнесение муниципального управления к гражданскому обществу является спорным вопросом, то органы территориального общественного самоуправления, несомненно, принадлежат к этому институту. Одновременно городские власти пришли к выводу, что с точки зрения управления органы ТОС могут восполнить недостающее звено управленческой системы мегаполиса, поскольку число уровней управления должно быть адекватно сложности объекта. Системные городские меры поддержки позволили охватить общественным самоуправлением более 80 % территории г. Новосибирска[3], где образовано 137 единиц ТОС (3 единицы зарегистрированы в качестве юридических лиц)[4].

Однако муниципальная поддержка, возможности которой в условиях бюджетного свертывания далеко не безграничны[5], является фактором, стимулирующим ТОС выходить за пределы объекта городских программ и усиливать субъектный характер своего движения. На повестку дня встает вопрос: куда двигаться новосибирским ТОС дальше, чтобы им быть максимально задействованными в городской инфраструктуре?

Стоит обратить внимание на то, что ТОС для российских мегаполисов в перспективе является не единственной формой самоорганизации граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения. Так, в г. Москве, где живут более двенадцати миллионов жителей, всего 9 зарегистрированных ТОС[6]. В 28 субъектах Российской Федерации нет ни одного зарегистрированного ТОС. Причина такой неравномерности, на наш взгляд, состоит не только в отношении органов власти на местах к созданию и развитию

[1] См.: *Аналитический* отчет по результатам проведения экспертных опросов с целью мониторинга общественно-политической ситуации в муниципальных образованиях Новосибирской области и определения эффективности деятельности органов местного самоуправления : в 2 т. / под ред. К. А. Антонова. Новосибирск, 2014. Т. 2. С. 348.

[2] См.: *Азаров Д.* Территориальное общественное самоуправление — перспективная форма самоорганизации граждан. URL: http://council.gov.ru/events/news/63794/ (дата обращения: 12.09.2017).

[3] См.: *Территория* общественного согласия. 15 лет для города и горожан. Опыт. Развитие. Перспективы / под ред. О. М. Касаткиной. Новосибирск, 2015.

[4] Данные представлены управлением общественных связей мэрии Новосибирска (по состоянию на 31 октября 2017 г.).

[5] Сравнивая муниципальную программу поддержки общественных инициатив на 2017—2020 гг. в городе Новосибирске с программой, действовавшей в период с 2014 по 2016 г., следует отметить, что объем средств, направляемых непосредственно на содействие по направлению развития ТОС, сократился практически в три раза (с 134 638,3 тыс. руб. до 39 580,0 тыс. руб.). В предыдущей городской программе было прописано 10 направлений поддержки ТОС, выделялись бюджетные средства на проведение отдельного грантового конкурса для ТОС (грантовый фонд составлял: в 2014 г. — 33 414,1 тыс. руб., 2015 г. — 31 861 тыс. руб., 2016 г. — 31 861 тыс. руб.). Вместе с тем представители ТОС могут участвовать в общегородских конкурсах наряду с социально ориентированными некоммерческими организациями (СО НКО) и физическими лицами, получая гранты на поддержку общественных инициатив. Основной объем финансовой поддержки рассчитан на создание новых единиц ТОС. Городские власти планируют увеличить их количество к 2020 г. на 10 % (с 135 до 149 единиц). При этом в муниципальной программе выделение новых помещений для работы ТОС не предусмотрено.

[6] За последние 10 лет количество зарегистрированных ТОС в Москве сократилось в семь раз. В июле 2007 г. в городе было зарегистрировано 69 ТОС (См.: *О ходе* реализации Городской целевой программы государственной поддержки развития местного самоуправления в городе Москве на 2005—2007 годы и о концепции Городской целевой программы государственной поддержки и развития местного самоуправления в городе Москве на 2008—2010 годы. URL: https://www.mos.ru/authority/documents/doc/12674220/ (дата обращения: 12.09.2017)).

ТОС и в том, какую поддержку они оказывают общественным инициативам, но и в понимании того, есть ли осознание у местных сообществ своей субъектности, целью которой является муниципальный (местный) общественный интерес[1]. На наш взгляд, требуется развернутый анализ потребности населения в самоорганизации в территориях различной пространственной локализации, выявлении территориальной идентичности местных сообществ с помощью современного исследовательского инструментария[2].

За пределами г. Новосибирска ТОС в своем развитии находятся в стадии становления. В целом по региону в муниципальных образованиях (кроме г. Новосибирска), по данным Министерства региональной политики Новосибирской области, осуществляют свою деятельность 93 ТОС[3], социально значимая деятельность которых заметна преимущественно в таких городах, как Бердск (37 единиц), Куйбышев (20), Черепаново (14).

Областные органы государственной власти через проведение мероприятий государственной программы «Развитие институтов региональной политики Новосибирской области на 2016—2021 годы» планируют к 2021 г. увеличить долю муниципальных районов и городских округов Новосибирской области, на территории которых будут созданы территориальные общественные самоуправления, до 71 % (с 8,6 % в 2015 г.). Достижение указанного показателя предполагается путем предоставления на конкурсной основе грантов в форме субсидий из областного бюджета некоммерческим организациям — ТОС и физическим лицам — выборным лицам, активистам ТОС (с 2018 г.). Программой также предусмотрено проведение в регионе обучающих семинаров по вопросам создания территориальных общественных самоуправлений, их деятельности и реализации ими собственных инициатив по проблемам местного значения.

Безусловно, деятельная позиция государственных структур в отношении ТОС является положительным явлением. Но полноценное оформление ТОС в идеальном варианте видится не только одномерно-линейным процессом воздействия органов власти на сферу территориальной общественной активности, но и как сочетание наличия осознанной инициативы «снизу» с эффективной и методологически выверенной поддержкой «сверху».

В сельских поселениях развитие ТОС в регионе в силу характера сложившихся коммуникаций, особенностей общественной инфраструктуры носит условный и фрагментарный характер. Практика ТОС на селе еще не эволюционировала до уровня нормы повседневности, но в то же время там, где существующие единицы ТОС состоялись, они воспринимаются как эффективные самодеятельные структуры. По оценкам экспертов, преимущественной формой территориального самоуправления в сельских поселениях Новосибирской области являются сходы[4]. Понимая тенденции в общественной жизни, приоритеты, задаваемые областным правительством, муниципальные власти сегодня формируют собственные программы общественного развития на селе. В Новосибирской области приняты 12 программ муниципальной поддержки общественных инициатив, с помощью которых также возможно учесть фактор местных сообществ в реализации локальных проектов.

Промежуточное место между прямой и представительной демократиями занимают публичные слушания. На муниципальном уровне они являются сложным процедурным механизмом по обсуждению ключевых общественно значимых решений. Исследователь А. В. Сигарев выделяет наиболее типичные проблемы при проведении публичных слушаний в муниципальных образованиях:

— недостаточно используется вариативность форм публичных слушаний;

— в муниципальных актах не закреплены четкие основания отказа в процедуре назначения публичных слушаний;

— не урегулированы вопросы о формировании и составе оргкомитета по проведению публичных слушаний;

— не всегда соблюдается принцип плюрализма при определении перечня лиц, приглашенных для участия в публичных слушаниях;

— открытым остается вопрос об оптимальном выборе времени проведения публичных слушаний;

— создаются ограничения и препятствия для участия граждан в организации и проведении публичных слушаний[5].

Заслуживает внимания практика проведения публичных слушаний в г. Бердске Новосибирской области, в котором проживают 103 290 человек (по состоянию на 1 января 2017 г.). Публичные слушания в городе за год в среднем проводятся около 30 раз. Под особым вниманием общественности находятся вопросы установления публичных сервитутов, обсуждения планов и порядка благоустройства территории, программ развития муниципального образования. Представители общественности и городского Совета депутатов

[1] См. подробнее об этом: *Бабичев И. В.* Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Местное право. 2012. № 3. С. 3—14.

[2] Для анализа местных общественных процессов могут быть использованы методы социального картирования, которые позволяют не только вычленять территориальные сообщества, но и воздействовать на них. Данные подходы апробированы новосибирскими социологами Н. Д. Вавилиной и И. А. Скалабан. (См.: *Вавилина Н. Д., Скалабан И. А.* Социальное картирование как инструмент формирования общественного участия // Регион: Экономика и Социология. 2014. № 1 (81). С. 145—162 ; *Скалабан И. А.* Социальное картирование как метод анализа социально-территориального пространства // Журн. исслед. соц. политики. 2012. Т. 10. № 1. С. 61—79).

[3] См.: *29 мая* 2017 года в Новосибирске прошел VI Гражданский форум «Гражданский диалог». URL: https://minregion.nso.ru/news/7997 (дата обращения: 12.09.2017).

[4] См.: *Аналитический* отчет… С. 350.

[5] См.: *Сигарев А. В.* Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Рос. юстиция. 2012. № 4. С. 70—72.

обозначают такие проблемы, как: слабое и недостаточное информирование граждан о проведении публичных слушаний (что приводит к низкой явке); кулуарный и непрозрачный характер доработки замечаний и предложений по рассматриваемым вопросам; игнорирование точки зрения депутатов по тем вопросам, решение которых непосредственно связано с территорией их избирательных округов; ангажированность председателей комиссии по организации и проведению публичных слушаний, представляющих интересы местной администрации[1].

Как следует из вышеизложенного, не все нормативно закрепленные формы общественного участия в местном самоуправлении присутствуют в повседневной практике в силу политико-правовых и иных причин. В регионе существуют и другие форматы взаимодействия общественности и власти на местах. В последние годы гражданами активнее используются инструменты общественного контроля. Речь идет о деятельности общественных советов и общественных палат в муниципальных образованиях. В Новосибирской области общественные советы образуются на уровне администраций городских округов, муниципальных районов. Данные структуры обычно формируются при главах муниципальных администраций и касаются в основном рассмотрения вопросов образования, независимой оценки качества услуг в социальной сфере[2]. В органах местного самоуправления Новосибирска стало весьма актуальным и востребованным появление Общественного экспертного совета по градостроительству при мэре Новосибирска и Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов.

Единственная муниципальная общественная палата в Новосибирской области осуществляет деятельность в городе Бердске[3]. В ее состав входят 78 членов, представляющих некоммерческие организации, в том числе парламентские политические партии.

Инициативы по созданию общественной палаты в Новосибирске были зафиксированы в 2015—2016 гг. и оказались безрезультативными. В марте 2017 г. новосибирские депутаты предложили мэру отозвать решение о создании общественной палаты города. Они не сошлись с общественниками в видении концепции этой структуры. Рабочая группа по проработке инициативы провела четыре заседания. Но общественность не поддержала создание палаты в предложенном депутатами виде, настаивая на наделении общественной палаты полномочиями[4].

Исходя из анализа работы общественных палат (советов) муниципальных образований, полагаем, что их деятельность может быть расценена как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом важно отметить, что вопросы формирования общественных советов и дальнейшего осуществления ими общественного контроля должны быть максимально открытыми, гласными. При соблюдении этих условий муниципальные органы власти могут рассчитывать на поддержку жителей, повышение качества общественного участия в управлении и усиление роли гражданской ответственности в решении вопросов местного значения.

V. V. Zelentsov

THE PROBLEMS OF PARTICIPATION OF INHABITANTS IN LOCAL SELF-MANAGEMENT: PRACTICE OF MUNICIPALITIES OF NOVOSIBIRSK REGION

In article the problems of the inhabitants' involvement to implementation of local self-management are considered, the forms of realization of which are provided by Federal law № 131 «About the common principles of the organization of local self-management». Opportunities of use of other mechanisms of social participation based on practice of municipalities of Novosibirsk region are analyzed.

Keywords: public participation, election, local referendum, applications from citizens, public hearing, territorial self-government, village assemblies, local communities, municipal' public interesting, public control, public councils, public chambers.

[1] См.: *Принудительно* игнорируют публичные слушания местной власти жители Бердска. URL: http://www.kurer-sreda.ru/2016/06/10/236027-prinuditelno-ignoriruyut-publichnye-slushaniya-mestnoj-vlasti-zhiteli-berdska/comment-page-1 (дата обращения: 12.09.2017).

[2] См.: *Перечень* Общественных советов, сформированных при органах местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Новосибирской области. URL: http://os54.ru/uploads/elfinder/%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C_%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85_%D0%9E%D0%A1.pdf (дата обращения: 12.09.2017).

[3] До появления Бердской городской Общественной палаты в сентябре 2013 г., процедуру формирования которой организационно обеспечивала администрация, имеет место факт создания 16 марта того же года в городе первой общественной палаты «снизу». Тогда на учредительной конференции состоялись выборы в Общественную палату Бердска, в состав которой вошло 68 некоммерческих организаций. В дальнейшем данная палата в силу объективных и субъективных причин прекратила свою деятельность.

[4] См.: *Аникина Е.* У Новосибирска не будет своей общественной палаты // Континент-Сибирь. URL: https://ksonline.ru/264737/u-novosibirska-ne-budet-svoej-obshhestvennoj-palaty/ (дата обращения: 12.09.2017).

УДК 502.17(1/9)

О. П. Бурматова
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНА

В статье рассмотрены основные аспекты разработки региональной стратегии охраны окружающей среды и условия ее реализации. Показана логика выстраивания экологической стратегии как долгосрочного ориентира экологической политики. Проанализированы условия рационализации природоохранной деятельности в регионе. Выделены важнейшие направления в формировании элементов механизма реализации экологической стратегии, включая систему финансирования, организационные структуры, экономический и правовой механизмы охраны окружающей среды. Показаны их слабые стороны и предложены рекомендации по совершенствованию методов экологической политики.

Ключевые слова: экологическая политика, региональная стратегия природоохранной деятельности, система природоохранных мероприятий, экологические программы, механизм реализации природоохранных мероприятий стратегии и региональной программы.

Обострение экологических проблем обусловливает актуальность регионализации экологической политики, упорядочения и управления природопользованием в долгосрочной перспективе. Экологические последствия любой хозяйственной деятельности возникают и проявляются в первую очередь на конкретной территории, что определяет необходимость поиска путей их оптимизации с учетом регионального характера антропогенного воздействия на состояние окружающей среды. Природоохранная стратегия должна составлять одну из основ государственной экологической политики, которая нацелена на разработку и осуществление мероприятий по сохранению и улучшению состояния окружающей среды и здоровья людей.

Важнейшими условиями рационализации природоохранной деятельности в регионе являются, во-первых, учет долгосрочных перспектив эколого-экономических взаимодействий, возникающих в процессе развития и размещения производительных сил в регионе, и, во-вторых, концентрация усилий на решении приоритетных задач по минимизации возможных негативных воздействий антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды. Обеспечение данных условий возможно путем разработки и реализации региональной природоохранной стратегии, формирование которой предполагает постановку целей, выбор возможных путей их достижения, разработку взаимосвязанной по срокам, финансированию и ответственности системы природоохранных мероприятий в регионе с учетом его конкретных особенностей экономического, социального, природного и экологического характера, а также выбор адекватной системы критериев и показателей, позволяющих оценивать состояние экологической ситуации в регионе и эффективность проведения природоохранных мероприятий с позиции достижения поставленных экологических целей и задач.

Разработка методологических и методических основ формирования региональной стратегии природоохранной деятельности предполагает решение таких задач, как:

— использование совокупности региональных программ как средства увязки экономических, социальных и экологических целей развития региона; анализ места экологической подсистемы в структуре программ социально-экономического развития региона и ее связей с другими сферами региона;

— формулирование важнейших направлений формирования природоохранной стратегии региона и анализ основных факторов ее формирования, включая пространственный, производственный и организационный аспекты выбора варианта природоохранной стратегии;

— поиск способов учета влияния экологических факторов на формирование элементов территориально-производственных систем при прогнозировании экологических последствий хозяйственной и прочей деятельности в исследуемом регионе;

— разработка системы критериев и показателей, которые можно использовать не только для оценки состояния экологической ситуации в регионе, выявления ее «болевых точек», но и для оценки результативности намечаемой природоохранной деятельности;

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© О. П. Бурматова, 2017

— анализ возможных последствий влияния кризисных явлений на взаимоотношения экономики и экологии, который позволит определить необходимость и направления изменений взаимоотношений государства и бизнеса в экологической сфере.

Выстраивание экологической стратегии как долгосрочного ориентира экологической политики имеет определенную логику (рисунок). Как видно, разработка экологической (или природоохранной) стратегии предусматривает определение экологической миссии региона и его экологического образа будущего, выбор приоритетных экологических целей и задач, детализацию их в конкретных программах по охране окружающей среды, выработку механизма их реализации, анализ и оценку результатов и последствий реализации программ. При этом экологическая миссия региона и его экологический образ будущего строятся на основе анализа внутренних и внешних факторов, влияющих на формирование экологической ситуации в регионе, установления преимуществ и недостатков в сфере охраны окружающей среды (ООС) региона, выявления возможностей и угроз для обеспечения экологической безопасности развития региональной экономики и среды обитания людей.

Логика выстраивания экологической стратегии как долгосрочного ориентира экологической политики

Важным этапом работ по выстраиванию экологической стратегии является разработка взаимосвязанной по срокам, финансированию и ответственности системы природоохранных мероприятий в регионе с учетом его конкретных особенностей экономического, социального, природного и экологического характера, а также выбор адекватной системы критериев и показателей, позволяющих оценивать состояние экологической ситуации в регионе и эффективность проведения природоохранной деятельности с позиции достижения поставленных экологических целей и задач.

Выработка стратегии природоохранной деятельности в регионе определяется множеством его экономических, социальных и природных особенностей, что обусловливает необходимость выбора приоритетов в осуществлении природоохранных мероприятий. При этом одним из важнейших направлений природоохранной деятельности в любом регионе должно быть обеспечение технологической основы экологической безопасности экономического развития и формирование эффективного правового и экономического механизма регулирования отношений между хозяйственной деятельностью и окружающей природной средой. С ростом масштабов воздействия человеческой деятельности на окружающую природную среду возрастает зависимость развития общественного производства от влияния экологических факторов. Учет экологических факторов при прогнозировании формирования территориально-производственных систем различного типа и уровня позволяет не только предотвратить возможные негативные последствия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду, но и создает необходимые предпосылки для рационализации взаимосвязей между производством и природой, включая формирование желаемого качественного состояния ее различных компонентов.

Основу стратегии в области охраны окружающей среды в регионе составляют характерные для него экологические проблемы, уже существующие или потенциальные, возникающие в процессе дальнейшего формирования хозяйственного комплекса территории, а также система природоохранных мероприятий, определяемых необходимостью решения или предупреждения данных экологических проблем.

В качестве основных положений, формирующих стратегию в области охраны окружающей среды в том или ином регионе, можно, в частности, предложить следующие направления деятельности:

1) внедрение и использование экологически ориентированных технологий с целью обеспечения технологической основы безопасного развития хозяйственной деятельности в регионе (включая создание и внедрение малоотходных производственных и эффективных природоохранных технологий);

2) учет экологически допустимых масштабов как производственных мощностей отдельных объектов, так и концентрации производства в отдельных ареалах;

3) выявление наиболее экологически опасных объектов и их сочетаний (проблемных ситуаций), а также частей территории региона с осложненной экологической обстановкой (проблемных ареалов);

4) организацию предупреждения возможного загрязнения окружающей природной среды (воздушной и водной) сверх установленных пределов;

5) внедрение механизма оценки состояния окружающей природной среды путем расчета величины экономического ущерба от загрязнения воздушного и водного бассейнов в данном регионе;

6) учет возможных экологических последствий функционирования и развития в регионе различных отраслей его топливно-энергетического комплекса как наиболее экологически значимого сектора экономики любого региона;

7) выбор состава производств и масштабов их развития в пределах отдельных частей территории региона с учетом экологических требований;

8) анализ взаимосвязи загрязнения атмосферы и здоровья людей при формировании хозяйства в пределах территорий с наибольшей концентрацией населения и экологически вредных производств;

9) определение уровня затрат экологического назначения по региону в целом и отдельным элементам хозяйственного комплекса;

10) проведение определенного комплекса правовых, экономических, организационных и других мер, необходимых для реализации природоохранной стратегии.

Реальная эффективность экологических программ в составе природоохранных стратегий зависит в конечном счете от двух условий: механизма реализации и финансирования. Результативная деятельность органов управления в любой стране или регионе при реализации региональных программ начинается и эффективно осуществляется только при условиях разработки соответствующего законодательства и его неукоснительного соблюдения и создания специального органа управления. Наконец, инвестиционные и организационные проблемы проектов и программ не могут быть разрешены вне поддержки региональных властей (в том числе финансовой), вне использования законодательных и налоговых инструментов органов региональной власти.

Механизм реализации программ, с одной стороны, формирует внешнюю среду, правила игры для всех участников на национальном экологическом поле. С другой стороны, существующий на сегодня в России механизм экологического регулирования является достаточно слабым, в нем отсутствуют многие элементы управления (прежде всего экономического, в том числе стимулирующего, характера), которые стали обычными в практике проведения экологической политики в других странах. При этом ряд элементов экологического управления в России декларируются, но имеют чисто символический характер, не оказывая практически никакого влияния на состояние дел в природоохранной сфере (например, экологический аудит, экологическое страхование, экологическая сертификация и др.).

В целом необходимыми условиями реализации природоохранной стратегии в условиях России являются, на наш взгляд, следующие:

— формирование экономического инструментария стимулирования природоохранных мероприятий;

— правовое обеспечение экологической политики;

— финансирование природоохранной деятельности;

— учет инновационных аспектов в обеспечении экологической безопасности развития региональной экономики;

— организация управления, координации и контроля.

При разработке стратегии охраны окружающей среды в рамках Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области был учтен предлагаемый подход[1]. Практические результаты нашли отражение в ряде соответствующих утвержденных документов по стратегированию региона[2].

[1] См.: *Бурматова О. П.* Природоохранная стратегия социально-экономического развития региона // Регион: экономика и социология. 2014. № 3. С. 219—245 ; *Ее же.* Инновационные и инвестиционные аспекты управления региональным развитием с позиций экологических требований // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А. С. Новосёлова, В. Е. Селиверстова ; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск : Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. С. 263—296.

[2] *Стратегия* социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года» : утв. распоряжением губернатора Новосиб. обл. от 13 июля 2009 г. № 177-р. (Раздел 8.4. Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды). URL: https://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/files/migrate/activity/Socio-Economic_Policy/strat_plan/Documents/1654.pdf/ ; *Программа* социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2015 г. (Раздел 9.4. Охрана окружающей среды Новосибирской области). URL: http://economy.newsib.ru/files/99713.pd ; *Стратегии* социально-экономического развития Сибири до 2020 г. (Раздел 12.2. Экологические проблемы) : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р. URL: http://www.sibfo.ru/strategia/strdoc.php ;

Важное место при разработке экологической стратегии региона должно быть отведено анализу условий ее реализации. Среди таких условий прежде всего необходимо рассмотреть такие важнейшие направления формирования элементов механизма реализации экологической стратегии, как:

— экономический инструментарий, включая возмещение вреда, нанесенного окружающей среде; реализация принципа «загрязнитель платит» и создание эффективной системы экологических платежей; стимулирование и поддержка экологически ответственного бизнеса; внедрение механизмов льготного налогообложения и кредитования; ускоренная амортизация основных природоохранных фондов; установление определенного порядка финансирования природоохранных мероприятий; внедрение экономических стимулов для осуществления природоохранной деятельности и др.;

— правовое обеспечение экологической политики и программных мероприятий, преодоление декларативного характера экологического права и пробелов в нем; более полная разработка подзаконных актов; преодоление изолированности экологического права от других блоков законодательства; правовое обеспечение мероприятий программ и др.;

— финансирование природоохранной деятельности в Российской Федерации, в том числе меры по совершенствованию финансового механизма экологического управления; урегулирование и совершенствование системы экологических платежей за негативное воздействие на окружающую среду и их целевое использование; увеличение государственных и частных инвестиций в природоохранную деятельность; организация экологических фондов; совершенствование системы платежей за пользование природными ресурсами и др.;

— инновационные аспекты экологической безопасности развития экономики, включая создание инструментария эколого-инновационной деятельности; внедрение экологических инновационных технологий; создание экодевелопмента; стимулирование развития рынков экологических услуг, экологически чистой продукции и технологий; внедрение систем экологического менеджмента на промышленных предприятиях; выбор направлений экологизации экономики с учетом инновационных принципов развития и особенности эколого-экономических взаимосвязей в условиях экономического кризиса и т. п.;

— организация управления и координация, что требует усиления природоохранных органов, полномочий региональных властей и органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов; создание специального органа управления, наделенного необходимыми правами и обязанностями по регулированию и координации мероприятий региональных экологических программ; восстановление государственной экологической экспертизы и экологического контроля; организация эффективного экологического мониторинга и др.

Механизм реализации природоохранных мероприятий стратегии и региональной программы требует проведения определенного комплекса правовых, экономических, организационных, информационных и других мер, являющихся составной частью общегосударственной экологической политики. Он должен включать меры, предпринимаемые как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Федерации во взаимодействии с органами местного самоуправления. Основные направления охраны окружающей среды в регионах осуществляются в соответствии с общими принципами государственной политики в данной области, которые включают платность природопользования и возмещение вреда, нанесенного окружающей среде; обязательность проведения государственной экологической экспертизы проектов; приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов; сохранение биологического разнообразия и др. Достижение благоприятной экологической ситуации как необходимого условия достойного качества жизни и здоровья населения возможно лишь при условии обеспечения согласованности действий региональных органов власти, бизнеса и общественности в сфере охраны окружающей среды.

Основные направления формирования механизма реализации региональных программ как на федеральном, так и на региональном уровне, должны, на наш взгляд, предусматривать следующие меры:

1. Усиление природоохранных органов, расширение возможностей и полномочий региональных властей и органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Оптимизация системы управления качеством окружающей среды, направленной прежде всего на минимизацию загрязнения воздушного и водного бассейнов.

2. Развитие экономического механизма стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды, стимулирование и поддержка экологически ответственного бизнеса. Восстановление экономических регуляторов в экологической сфере, прежде всего урегулирование и совершенствование системы экологических платежей, введение рентных платежей за пользование природными ресурсами.

3. Увеличение затрат на охрану окружающей среды из всех возможных источников финансирования (прежде всего за счет собственных средств предприятий и организаций).

4. Урегулирование и совершенствование системы экологических платежей.

Программа реиндустриализации экономики Новосибирской области до 2025 года (раздел «Экологические инновационные технологии») : утв. постановлением Правительства Новосиб. обл. от 1 апр. 2016 г. № 89-п. URL: https://www.nso.ru/page/15755.

5. Совершенствование нормативно-правовой базы, формирование нормативно-правового поля, адекватного складывающейся экономической и экологической ситуации.

6. Восстановление обязательности государственной экологической экспертизы проектов нового строительства как фактически единственного легитимного инструмента признания экологической состоятельности будущих объектов.

7. Предотвращение разрушения системы экологического контроля, регионального экологического мониторинга, формирование системы информирования населения о состоянии окружающей среды.

8. Развитие системы особо охраняемых территорий.

9. Экологическое воспитание и образование населения, повышение уровня экологического сознания и экологической культуры как основы экологического благополучия страны.

В целом стратегическое планирование является одним из важнейших инструментов управления экологической сферой региона и прогнозирования ее состояния. Процесс стратегического планирования обеспечивает базу для управления как регионом в целом, так и его отдельными сферами, включая, в частности, экологическую. Экологические последствия любой хозяйственной деятельности возникают и проявляются в первую очередь на конкретной территории, что обусловливает насущность поиска путей их оптимизации с учетом регионального характера антропогенного воздействия на состояние окружающей среды. Природоохранная стратегия должна составлять одну из основ государственной экологической политики, которая нацелена на разработку и осуществление мероприятий по сохранению и улучшению состояния окружающей среды и, как следствие, здоровья людей.

O. P. Burmatova

THE CONDITIONS FOR THE REALISATION OF REGION' ECOLOGICAL STRATEGY

In the article, the main aspects of the development of the regional strategy of environmental protection and the condition of her realization are considered. The logic of forming of ecological strategy as a long-term benchmark of ecological politics is shown. The conditions for the rationalization of nature protection activity in the region are analyzed. The most important directions of the establishment of elements of mechanism of realization of ecological strategy are allocated, including the system of financing, organizational structures, economic and legal mechanisms of environmental protection. Their weak parties are shown and recommendations on perfecting of methods of ecological politics offered.

Keywords: ecological policy, region' strategy of environmental protection, system of environmental activities, ecological program, implementation mechanism of environmental activities of strategy and regional program.

УДК 343.4

Х. П. Пашаев
Горно-Алтайский государственный университет (Горно-Алтайск, Россия)

О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ СЕМЬИ И ДЕТСТВА: КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье исследовано реальное состояние социальной защиты семьи и детства на территории Новосибирской области. Обозначены негативные последствия реформ в социальной и экономической сферах, проводимых в стране в последние годы, наиболее ярко проявляющиеся и в регионах Сибирского федерального округа. Проанализирована проблема региональной семейно-бытовой преступности, официальная статистика правоохранительных органов, в том числе роль органов государственной власти в оздоровлении традиционных ценностей семьи и детства на территории области.

Ключевые слова: семья, дети, несовершеннолетние, преступность, быт, насилие, алкоголизация, наркотизация, общество, правоохранительные органы, статистика преступности.

В современном обществе преступления в сфере семейно-бытовых отношений имеют неизменное криминогенное влияние на динамику и структуру преступности. Наличие «бытового», или «семейного», элемента обусловливается обычно повышенной конфликтностью в ближайшем окружении, затрагиванием личных интересов и ценностей, а рост преступлений находится в непосредственной зависимости от социальных условий. Специфика семьи заключается в том, что она «перерабатывает» общественные факторы в семейные. Все негативные процессы переходного периода отрицательно сказались на благосостоянии современной семьи. Повышается удельный вес преступных посягательств в семейно-бытовой сфере, которые сопровождаются элементами цинизма, глумления над людьми, садизмом. Многие ученые и практические работники отмечают возрастание степени жестокости современной семейно-бытовой преступности.

Исследователи подтверждают, что пьянство и наркомания, половая распущенность, тунеядство делают людей примитивными тиранами и деспотами, агрессивными и жестокими. Напряженность жизни, бездуховность, постоянные стрессы, социальная неустроенность, утрата жизненных ориентиров и семейных ценностей, растущая алкоголизация отдельных слоев населения в значительной степени формирует благодатную почву для возникновения определенных форм семейного насилия.

В науке выделяют такие негативные факторы, провоцирующие насилие в семье, как низкая самооценка, судимость, алкоголь, наркотики, проблемы коммуникации, социальная изолированность, социальные, психологические и психиатрические проблемы, депрессивность, отсутствие самоконтроля, суицидальные наклонности, агрессивность, ранняя беременность будущей матери, потеря ребенка и детей, физические, психические недостатки, постоянные конфликты в семье, вмешательство в семейные процессы посторонних, супружеская измена и т. д. К внешним (социальным) факторам насилия относятся: бедность, низкий уровень дохода, безработица, социальная изоляция и закрытость семьи, перенаселенность, низкий образовательный уровень и т. д.

С учетом потребностей общества одним из современных детерминантов, влияющим на семейно-бытовую преступность, по нашему мнению, является урбанизация. К негативным факторам урбанизации относятся: резкая экономическая стратификация; экономическая нестабильность и безработица; проявления бюрократизма и коррупции; повышенная плотность населения, приводящая к ухудшению условий жизни; общая и маятниковая миграция населения; текучесть кадров; возрастание нервных нагрузок; производственный и транспортный травматизм; анонимность образа жизни и др.

На криминализацию семейно-бытовой сферы сильное влияние оказывают условия жизнедеятельности людей, их образ жизни и региональные особенности. Территориальное деление страны на разные в экономическом и социальном отношении регионы объясняет различия в территориальной преступности, предписывает криминологам необходимость дифференцированного подхода к выработке программы по профилактике преступности. Для этого необходимы достаточные знания о социальной ситуации в конкретном регионе, в том числе о состоянии различных негативных явлений, а также о факторах, их обусловливающих.

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© Х. П. Пашаев, 2017

* Статья подготовлена при поддержке РГНФ, проект № 16-13-04002 «Состояние, динамика и тенденции преступности в семейно-бытовой сфере на территории Республики Алтай (правовые средства и механизмы противодействия)».

Проблема преступности, характеризующаяся высоким уровнем, усложненной структурой, и сегодня остается в России злободневной. Однако нельзя забывать о том, что общая картина криминальной статистики государства напрямую зависит от криминальной пораженности входящих в состав России федеральных округов и отдельных регионов. Учитывая сложность криминогенной обстановки в стране и отдельных областях, изучение региональной преступности и ее различных аспектов является необходимым для эффективной организации деятельности по ее предупреждению.

Наличие территориальных различий количественно-качественных показателей преступности, зависящих от специфических социально-экономических, демографических, культурных, географических характеристик конкретного региона, позволяет нам говорить о том, что одной из наиболее актуальных проблем современного российского общества остается проблема региональной семейно-бытовой преступности.

Негативные последствия реформ в социальной и экономической сферах, проводимых в стране в последние годы, наиболее ярко проявились в отдельных субъектах, где в результате порой неоправданных, поспешных преобразований произошло существенное снижение экономического уровня жизни и объема социальных гарантий для населения. К таким регионам относятся Новосибирская область и отдельные приграничные регионы Сибирского федерального округа (СФО): Алтайский край, Красноярский край, Кемеровская, Томская, Омская области, Республика Алтай и т. д.

На сегодняшний день российское общество переживает процесс формирования и трансформации элементов социально-экономической, политической, государственно-правовой и духовной сферы — изменение ценностей в общественном сознании населения служит росту в первую очередь материальных потребностей, а не духовных. При этом возрастание потребностей имущественного характера сопровождается реальным сокращением возможности их удовлетворения, так как заработная плата работников бюджетной сферы не соответствует ценам на товары и услуги, что затрудняет реализацию минимальных стандартов обеспечения достойного существования.

Резкое расслоение населения на богатых и бедных имеет не только имущественное, но и другое социальное содержание. Так, безработица экономически активного населения области свидетельствует об утрате гражданами своего прежнего социального статуса. Деньги, богатство стали определять положение в обществе, а поскольку они доступны далеко не всем, возникает состояние фрустрации, чувство утраты жизненных перспектив и, как следствие, агрессивное поведение в быту, в обществе либо замещение недоступных целей пьянством, наркотиками и т. д.

Проведенные исследования показали, что основными проблемами социально-экономического развития определенных субъектов, в настоящем случае входящих в состав СФО, являются вопросы, требующие системного и комплексного подхода, для решения которых необходим значительный интервал времени. К их числу относятся:

1) организационные:

— недостаточно эффективное использование природных ресурсов;

— недостаточная подготовка минерально-сырьевых ресурсов к освоению;

— несбалансированность спроса и предложения кредитных ресурсов (банковский сектор пока не готов предоставить долгосрочные кредиты в требуемом объеме);

— обострение потребности в современной инфраструктуре экономики и культуре обслуживания бизнеса, особенно в области инвестирования;

— отсутствие полноценной инфраструктуры инновационного обслуживания экономики и социальной сферы, что является одной из причин утечки высококвалифицированных кадров в другие регионы России;

— отсутствие стабильно функционирующей территориально распределенной системы содействия развитию малого бизнеса;

2) экономические:

— зависимость региона от внешних поставок топлива и низкий уровень использования местных энергетических ресурсов;

— недостаточный уровень развития транспортной инфраструктуры, в том числе в приграничной территории;

— высокая зависимость от колебаний курсов европейской и американской валют по отношению к рублю;

— рост цен на продукцию и услуги естественных монополий;

— обострение дефицита квалифицированных кадров, в том числе управленческих;

— отсутствие у предприятий достаточных капиталов для обновления основных фондов;

— неумение большинства предприятий самостоятельно разрабатывать и успешно реализовывать эффективные инвестиционные проекты;

— отставание имеющейся рыночной инфраструктуры от современных потребностей развития экономики;

— низкие темпы обновления экономики, отсутствие принципиально новых технологий и новых видов производств;

— дефицит бюджетных средств, низкий уровень участия бюджета в развитии экономики, высокая зависимость бюджета от федеральных трансфертов в условиях действующего налогового и бюджетного законодательства;

— изношенность фондов жилищно-коммунального хозяйства, низкий уровень организации и высокая затратность предоставляемых услуг;

— низкая конкурентоспособность продукции и услуг предприятий в связи с интеграцией экономик России и Европейского Союза;

— неопределенность в параметрах долгосрочной политики со стороны Российской Федерации, проводимой в кредитно-денежной, таможенной областях, в области реформирования естественных монополий;

3) социальные:

— значительная имущественная дифференциация и критический уровень доходов низкооплачиваемых слоев населения, высокий уровень безработных трудоспособного возраста;

— относительно высокий уровень заболеваемости и резкий рост заболеваний социального характера;

— рост наркозависимых заболеваний (в том числе алкоголизация населения);

— низкий уровень развития материально-технической базы учреждений социальной сферы;

— недостаточное развитие сети первичного звена медико-социальной помощи, доступности медицинской помощи населению;

— высокий уровень преступности;

— рост стоимости оплачиваемых населением услуг жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ);

— отсутствие качественной, слаженной системы противодействия преступности.

Таким образом, решающую роль в возникновении глубоких деформаций социальной сферы играют негативные явления в социально-экономической сфере, многие из которых имеют сформулированное криминогенное значение. Увеличение численности безработных, падение жизненного уровня населения, резкая социально опасная дифференциация населения по доходам происходит при отсутствии последовательной социальной ориентированности реформ. Статистика экономического развития региона, как и страны в целом, по данным показателям наглядно иллюстрирует тот факт, что современное общество продолжает находиться в области кризисных отклонений. При этом значительный уровень безработицы, согласно официальным данным (в реальности еще более высокий с учетом ее скрытых форм), является фактором, создающим огромный резерв для роста преступности. Статистика преступности на территории области свидетельствуют о том, что в общем числе выявленных лиц, совершивших преступления, доля лиц без постоянного источника дохода составила почти 69 %[1]. На этом фоне особую тревогу вызывает высокий уровень и значительный рост доли лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения.

Следует выделить следующие криминогенные и криминальные влияния неблагоприятных социальных факторов на негативную динамику преступности:

а) резкое ухудшение психологического климата в семьях безработных, отчуждение родителей от обязанности по воспитанию детей, поиск забвения в пьянстве, состояние стресса, разрядкой которого нередко служат грубые проявления конфликтности, жестокость (в том числе в отношении собственных детей, совершающих в результате побеги из дома и, в свою очередь, встающих на преступный путь) и т. д.;

б) вынужденный поиск несовершеннолетними собственных источников дохода (нередко не только в целях элементарной физиологической выживаемости, но и для содержания родителей), в том числе связанных с попаданием в полукриминальную или околокриминальную среду;

в) утрата в случае продолжительного периода безработицы профессиональных навыков и желания трудоустроиться, люмпенизация и маргинализация населения;

г) девальвация семейных ценностей, института брака как основы нормальной жизни людей в обществе, половая распущенность, проституция.

Наиболее сложное положение наблюдается в сфере преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения (от числа расследованных преступлений). Рост удельного веса преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, во многом обусловлен пополнением числа преступников несовершеннолетними[2].

При этом общеизвестно, что истинное число больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией в 5—10 раз превышает их количество, зарегистрированное государственными учреждениями. К тому же некоторые формы зависимости (каннабис) в связи с менее тяжелыми последствиями и менее тяжелым течением абстинентного синдрома регистрируются еще реже. Поэтому судить о «наркоманической ситуации» или об «алкоголизации» населения в регионе трудно, а порой и невозможно. При этом количество наркоманов, задерживаемых соответствующими правоохранительными службами, не только не уменьшается, но и возрастает. Это резко расходится с данными о заболеваемости наркоманиями и токсикоманиями.

Заболеваемость алкоголизмом в Новосибирской области, как и в других регионах Сибири, остается на порядок выше, чем заболеваемость наркоманией, и на два порядка выше, чем заболеваемость токсикоманией. Однако если уровень регистрируемой заболеваемости алкоголизмом понемногу снижается, то уровень заболеваемости наркоманией, скорее, стабилизируется (табл. 1, 2).

[1] *Официальная* статистика ИЦ ГУВД Новосибирской области (дата запроса: 27.11.2016).

[2] См.: *Егоров О. А.* Все о праве. Влияние и значение социальных факторов на причины преступлений в уголовном законодательстве РФ. URL: http://www.allpravo.ru/diploma/doc45p0/instrum5861/ (дата обращения: 07.08.2017).

Таблица 1

Потребители алкоголя, состоящие на учете в Новосибирском областном наркологическом диспансере в 2011—2015 гг., человек

Категория лиц	2011	2012	2013	2014	2015
Мужчины	29 655	27 292	25 753	24 799	20 513
Женщины	8 512	7 999	7 649	7 505	6 714
Подростки	2 351	2 091	1 751	1 638	1 403
Всего	40 518	37 382	35 153	33 942	28 630

Таблица 2

Потребители наркотических средств, состоящие на учете в Новосибирском областном наркологическом диспансере в 2011—2015 гг., человек

Категория лиц	2011	2012	2013	2014	2015
Мужчины	13 869	12 701	12 570	12 393	10 957
Женщины	2 190	1 998	1 843	1 751	1 614
Подростки	320	273	246	230	205
Всего	16 379	14 972	14 659	14 374	12 776

Характеризуют ситуацию и данные по бытовым преступлениям. На территории области на почве бытовых отношений в 2011—2016 гг. совершено преступлений:

20111 914
2012 . .....1 719
2013 . .....1 383
2014 . .....1 341
2015 . .....1 521
2016 . ..... 1 477[1].

Важной проблемой для Новосибирской области, как и для других субъектов СФО, является количество детей, оставшихся без попечения родителей, и эта проблема возрастает с каждым годом. Именно поэтому социальная защита детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, становится одной из важнейших задач государства и общества.

Основными документами, регулирующими социальную защиту детей-сирот, являются федеральные законы «Об опеке и попечительстве», «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О социальной пенсии детям, у которых неизвестны оба родителя», указы Президента Российской Федерации, Конституция Российской Федерации. Эти правовые документы регулируют деятельность органов опеки и попечительства, судебный порядок установления усыновления, права детей, оставшихся без попечения родителей, определяют задачи органов опеки и попечительства.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761, в качестве основных направлений и задач государственной политики определяет обеспечение для всех детей безопасного и комфортного семейного окружения, а также защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно официальной информации Министерства социального развития Новосибирской области, в 2011 г. на территории Новосибирской области функционировало 27 образовательных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 2 167 мест. На 1 января 2015 г. в Новосибирской области функционировало 19 организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на 1 ноября 2016 г. — 12 организаций, в которых воспитывается 430 детей.

В 2011 г. на территории Новосибирской области проживало 13 840 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, чуть более 70 % из них воспитывалось в семьях. По состоянию на 1 ноября 2016 г. в Новосибирской области проживало 10 355 детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, из них 9 354 ребенка воспитываются в замещающих семьях, что составляет 90,3 %.

Социально не защищенные дети из неблагополучных семей — это самая большая группа риска. Такие дети обделены родительским вниманием, заботой, поэтому они легко могут стать жертвами насилия.

Проведенный прокуратурой Новосибирской области анализ судебной практики рассмотренных уголовных дел показал, что главный фактор роста преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних — социальное положение потерпевших и подсудимых. Большинство жертв, подвергнутых насилию, — из неблагополучных семей. От 20 до 25 % таких преступлений совершают родственники жертв: отчимы, отцы, братья, в половине случаев —

[1] *Официальная* статистика Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Новосибирского областного клинического наркологического диспансера (дата запроса: 12.10.2016).

близкие и знакомые родителей, иногда — собутыльники. Из этой категории 35 % были ранее судимыми, из них 20 % отбывали наказание за совершенные преступления против половой свободы и половой неприкосновенности.

Министерство внутренних дел (МВД) России обнародовало официальные данные по преступлениям в стране, связанным с насилием над детьми: около 80 тысяч детей были изнасилованы взрослыми в минувшем году. Педофилы отобрали жизнь у 2 500 малышей. За четыре последних года в нашей стране количество сексуальных преступлений против детей увеличилось в 26 раз[1].

К сожалению, количество насилий над детьми характеризуется значительной латентностью.

Согласно официальной информации прокуратуры Новосибирской области, в 2016 г. прокурорами Новосибирской области выявлено 13 449 нарушений в сфере соблюдения прав несовершеннолетних.

Дети особо уязвимы и особенно подвержены различным негативным влияниям, поэтому ребенок всегда должен пользоваться приоритетом в том, что касается заботы о нем со стороны государства.

Созданная в Новосибирской области сеть воспитательных учреждений, предназначенных для детей, лишенных нормальных условий семейного воспитания, лишь на 7 % удовлетворяет реальную потребность. В ряде регионов СФО перегруженность детских домов и школ-интернатов составляет от 30 до 50 %. Недостатки медицинского обслуживания в данных учреждениях приводят к росту заболеваемости среди детей. Ее уровень в детских домах и школах-интернатах в два раза выше, чем у детей, обучающихся в общеобразовательных школах. Главная проблема этих учреждений заключается в том, что их выпускники по многим показателям на два-три года отстают в своем развитии от сверстников, оканчивающих общеобразовательные школы. Все это затрудняет процесс их социализации, препятствует продолжению образования и часто приводит воспитанников в криминальную среду.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 30 % детдомовцев после их выхода в жизнь из стен учреждения, где они воспитывались, становятся бомжами, 2 % — преступниками, 10 % — кончают жизнь самоубийством. Из этого следует, что примерно 50—60 % сирот для общества полностью потеряны, и с каждым годом таких детей становится больше[2].

В целях стабилизации сложившейся ситуации в Новосибирской области в соответствии с Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, постановлением Губернатора Новосибирской области от 29 декабря 2007 г. № 539 утверждена Программа мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008—2025 годы (с изменениями на 12 июля 2016 г.), рекомендующая органам местного самоуправления в Новосибирской области принять адекватные меры оздоровления демографической ситуации на территории области, куда входят и меры оздоровления семейно-бытовых отношений.

Анализ настоящего постановления за определенный период времени показал, что в целом на территории области наблюдается трансформация брачно-семейных отношений и традиционных ценностей семьи, что влияет на уровень рождаемости населения. Постепенно сокращается не только фактическое, но и желаемое число детей. Растут число и доля однодетных и бездетных семей. Преобладают семьи, имеющие одного ребенка, — их 68,3 %. Условия жизни значительной части семей не позволяют, по их мнению, иметь больше одного, а тем более больше двух детей. Более того, все большее количество семей вообще отказывается от рождения ребенка. Увеличивается количество неполных семей в результате разводов, овдовения и внебрачных рождений. Несмотря на некоторые положительные сдвиги, высока доля детей, рожденных матерями, не состоящими в зарегистрированном браке[3].

Таким образом, приходится констатировать, что сегодня в сфере социальной защиты семьи и детства существует ряд актуальных проблем, требующих своего решения, что представляется крайне сложным в условиях ухудшения общей экономической и социальной ситуации в России.

[1] См.: *Волна* насилия над детьми: в России убиты 2,5 тыс., изнасилованы 80 тыс. URL: http://www.amic.ru/news/85479/ (дата обращения: 14.09.2017).

[2] См.: *О детях*, находящихся в тяжелой жизненной ситуации // Офиц. сайт Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. URL: https://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/?PAGEN_1=2 (дата обращения: 09.08.2017).

[3] См.: *О Программе* мер по демографическому развитию Новосибирской области на 2008—2025 годы (с изм. на 12 июля 2016 г.). Электрон. фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: http://docs.cntd.ru/document/5429361 (дата обращения: 15.09.2017).

H. P. Pashayev

ON SOCIAL PROTECTION OF THE FAMILY AND CHILDHOOD: A BRIEF CHARACTERISTIC OF THE CONDITION IN THE NOVOSIBIRSK REGION

In this article, the real state of social protection of the family and childhood in the territory of the Novosibirsk region is investigated. The negative consequences of reforms in the social and economic spheres, conducted in the country in recent years, are most clearly shown in the regions of the Siberian Federal District. The problem of regional family and household criminality, official statistics of law enforcement bodies, including the role of public authorities in the improvement of the traditional values of family and childhood.

Keywords: family, children, minors, crime, life, violence, alcoholism, narcotics, society, law enforcement agencies, crime statistics.

УДК 352.07

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

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье рассматривается проблема ослабления муниципальных образований, проводится анализ показателей социально-экономического развития, рассматриваются перспективы и возможности совершенствования системы планирования социально-экономического развития муниципальных образований.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, муниципальные образования, местное самоуправление, Новосибирская область, планирование, муниципалитеты.

В настоящее время тенденция к ослаблению и даже разрушению небольших муниципальных образований, преимущественно сельских поселений, в Российской Федерации ни для кого не является новостью. Данная проблема представляет собой совокупность ряда других не менее важных проблем: в сельской местности число умерших превышает число родившихся, население стареет, высоки показатели миграционной убыли и уровня безработицы, промышленное производство и малое предпринимательство развиваются недостаточно быстро и т. д. Главной проблемой, конечно же, является снижение численности сельского населения за счет миграционного оттока в большие города. Решение проблемы прежде всего здесь видится в необходимости сделать перспективу жизни и работы в сельской местности привлекательной. Для этого в первую очередь требуется установление стабильного социально-экономического развития сел.

Власти активно предпринимают попытки стабилизировать ситуацию: была внедрена Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, разрабатываются мероприятия в области устойчивого развития села в субъектах Российской Федерации и т. д., ведь стабильное развитие нашей страны возможно только при условии сохранения и развития села, так как оно служит экономическим базисом для нашего государства. Возможность устойчивого развития и общий уровень конкурентоспособности страны зависит от экономического благосостояния и уровня развития региональных территорий, а они, в свою очередь, — от уровня развития территорий муниципальных образований. Поэтому пристальное внимание необходимо уделять именно муниципальным районам региона как непосредственным участникам решения вопросов развития территорий.

Представляется очевидным и то, что большая часть усилий, направленных на разрешение проблем муниципальных образований, должны прилагаться на региональном и местном уровнях государственной власти. На федеральном уровне главным образом задаются только стратегия и направление, в рамках которых следует разрабатывать региональные и местные программы. Это обусловлено тем, что при разработке какой-либо концепции или программы социально-экономического развития муниципального образования необходимо учитывать специфику территории. Кроме того, необходимо учитывать стратегические факторы, так как невнимание к ним может привести к серьезным последствиям для муниципального образования. Недостаток же опыта стратегического планирования, комплексного подхода к определению целей и приоритетов перспективного развития муниципальных образований приводит к тому, что разработанные концепции и стратегические планы иногда носят декларативный характер, поскольку отсутствуют механизмы их реализации.

Успешность развития муниципальных районов в первую очередь зависит от того, насколько эффективно осуществляется местное самоуправление на их территории. В условиях современности местное самоуправление осуществляют в большинстве своем органы местного самоуправления, население же редко принимает какие-либо решения непосредственно, что обусловлено в первую очередь его нежеланием проявлять инициативу.

Наличие экономического базиса является необходимым условием для развития любой формы организации общества. В муниципальном образовании главными его составляющими выступают местный бюджет, а также промышленные, сельскохозяйственные и муниципальные предприятия.

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© К. А. Покарева, 2017

Наиболее насущными проблемами социально-экономического состояния муниципальных образований являются проблемы в промышленности и агропромышленном комплексе. Данные Информационно-аналитического портала Новосибирской области[1] за 2012 и 2017 гг. показывают рост объема производства продукции сельского хозяйства (данные за I квартал 2012 г. и за I квартал 2017 г.) — объемы производства выросли в среднем в 2 раза (табл. 1).

Однако при работе с приведенными данными нужно помнить, что уровень инфляции с 2012 г. по 2017 г. составляет 44,5 %[2]. Это позволяет сделать выводы, что экономика находится в состоянии стагнации.

Таблица 1

Объем производства продукции сельского хозяйства муниципальных образований за 2012 и 2017 гг., млн руб.*

Муниципальное образование	I квартал 2012 г.	I квартал 2017 г.	Разница
Новосибирский	934,10	1 842,00	907,90
Искитимский	880,50	982,00	101,50
Коченевский	742,20	1 075,68	333,48
Ордынский	351,00	638,80	287,80
Татарский	345,20	586,70	241,50
Баганский	222,30	288,30	66,00
Тогучинский	209,40	328,60	119,20
Черепановский	206,00	432,00	226,00
Маслянинский	138,40	310,70	172,30
Барабинский	128,50	138,40	9,90
Колыванский	104,00	531,20	427,20
Убинский	50,00	61,00	11,00
Северный	19,07	51,30	32,23

* Источник. *Информационно-аналитический* портал Новосибирской области.

Проблемы агропромышленного комплекса НСО, как и в целом по стране, следующие:

— недостаток собственных оборотных средств;

— сохраняющееся неравенство цен на сельскохозяйственную и используемую промышленную продукцию и услуги (горюче-смазочные материалы, энергоносители, сельскохозяйственная техника);

— высокая себестоимость продукции;

— неразвитость системы сбыта и хранения сельскохозяйственной продукции, а также системы закупок у населения;

— недостаточная эффективность механизмов оказания государственной поддержки сельхозпроизводителям.

Следующий важный показатель для оценки социально-экономического состояния территории — доля малого бизнеса в общем объеме выпуска товаров, работ и услуг (табл. 2). По сравнению с I кварталом 2012 г. этот показатель в некоторых муниципальных образованиях вырос, но в основном этот рост незначителен. Хотя в Коченевском районе показатель вырос более чем в 2 раза, нельзя не заметить тенденцию к уменьшению доли малого бизнеса.

Таблица 2

Доля малого бизнеса в общем объеме выпуска товаров, работ и услуг за 2012 и 2017 гг., %*

Муниципальное образование	2012 г.	2017 г.
Венгеровский	83,5	80,0
Колыванский	65,0	85,2
Маслянинский	59,3	58,7
Татарский	57,0	62,7
Барабинский	43,7	40,1
Баганский	39,2	38,6
Коченевский	35,0	87,0
Ордынский	31,0	30,1
Тогучинский	22,0	23,2
Черепановский	19,0	20,0
Убинский	14,5	27,0
Северный	7,5	7,3

* Источник. *Информационно-аналитический* портал Новосибирской области.

[1] См.: *Таблица* уровня инфляции в Российской Федерации. URL: http://xn----ctbjnaatncev9av3a8f8b.xn--p1ai/%D1%82%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0_%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%8F%D1%86%D0%B8%D0%B8.aspx. Загл. с экрана.

[2] См.: *Информационно-аналитический* портал Новосибирской области. URL: http://iportal.nso.ru/portal/MoCompareQuart/Index/90314244?Root=151. Загл. с экрана.

Население всегда знает о сложившейся ситуации и чувствует, что их район переживает не лучшие времена. Отсюда и возникают проблемы оттока молодого поколения из района и естественной убыли населения. Люди не способны обеспечивать семью в условиях нестабильной экономической ситуации, и молодые люди покидают район и мигрируют в города в поисках лучших условий жизни. Данная тенденция прослеживается по всей стране вследствие ухудшения социально-экономических условий жизни сельских местностей, сокращения численности рабочих мест и низкой престижности сельскохозяйственного труда. Соответственно, решить демографические проблемы можно только улучшая социально-экономическую обстановку и разрушая стереотип непрестижности сельскохозяйственного труда. Чтобы улучшить социально-экономические показатели, местному самоуправлению необходимо обращать свое внимание в первую очередь на местные бюджеты, промышленные, сельскохозяйственные и муниципальные предприятия.

На современном этапе социально-экономического развития бюджеты муниципальных образований Новосибирской области характеризуются нестабильностью. Не все муниципальные образования и не всегда оказываются в состоянии обеспечивать себя самостоятельно. Бюджеты муниципальных образований характеризуются перепадами. Из года в год они оказываются то в «зоне профицита», то в «зоне дефицита». При этом наблюдается высокая дифференциация между показателями разных годов. Так, например, в 2012 г. в Маслянинском районе профицит составил 42,9 млн руб., а в 2013 г. уже дефицит составил 47,6 млн руб. (табл. 3).

Таблица 3

Дефицит/профицит местных бюджетов (консолидированный) муниципальных образований Новосибирской области, млн руб.*

Территории	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Баганский	–10,00	32,00	11,40
Барабинский	–54,30	–19,50	67,20
Болотнинский	3,20	–3,50	8,20
Венгеровский	–0,50	–13,30	22,60
Доволенский	24,30	3,60	19,40
Искитимский	–14,10	96,20	–16,00
Каргатский	–15,40	0,60	36,30
Колыванский	–9,18	35,17	–16,50
Купинский	3,80	6,40	38,40
Маслянинский	36,20	42,90	–47,60
Ордынский	–1,90	15,60	24,20
Северный	7,99	30,80	–15,03
Сузунский	–22,70	5,82	–16,31
Татарский	3,30	9,40	24,40
Тогучинский	–27,00	36,10	–27,90
Черепановский	–38,00	40,20	9,73

* Источник. *Информационно-аналитический* портал Новосибирской области.

Нестабильное состояние бюджетов, конечно, можно было бы объяснить стремлением местных органов власти стабилизировать экономику муниципального образования, в связи с чем стабилизация рассматривается в рамках экономического цикла. Однако тогда встает вопрос о том, почему между муниципальными образованиями не прослеживается общая тенденция. Ведь рассматриваемые муниципальные образования находятся на территории одного субъекта, что предполагает примерно одинаковую экономическую ситуацию у большинства муниципалитетов.

Бюджет служит важнейшим инструментом реализации приоритетов социально-экономического развития территорий. Если же бюджет муниципального образования характеризуется нестабильностью, особенно дефицитом, то и регулирование социально-экономического развития слабеет.

В таких случаях, как известно, в муниципальные образования направляются дотации и субвенции. Таким образом, в силу несостоятельности или несамостоятельности местных бюджетов программы социально-экономического развития муниципальных образований должны сопровождаться государственной поддержкой, а именно финансированием из средств регионального и федерального бюджетов.

В целях совершенствования системы планирования социально-экономического развития могут быть приняты во внимание следующие рекомендации и предложения:

1. Закрепление на законодательном уровне роли федерального и регионального бюджетов в формировании доли денежных средств, направленных на реализацию программ социально-экономического развития муниципальных образований.

2. Создание института, на который будут возложены следующие функции: формирование информационной базы проектов и предложений по проведению мероприятий, направленных на

социально-экономическое развитие муниципальных образований; оценка эффективности предлагаемых мер; вынесение этих проектов на рассмотрение законодательным собранием и контроль за реализацией принятых программ, мер, мероприятий.

3. Организация проведения текущего статистического мониторинга и разработка специальной концепции анализа и оценки уже достигнутых показателей и уровня социально-экономического развития для небольших поселений с целью учета их специфики и направления необходимых ресурсов (иногда за основу берутся показатели официальной государственной и муниципальной статистики).

Анализ экономических показателей социально-экономического развития муниципальных образований Новосибирской области позволяет прийти к выводу, что в целом муниципальные образования не функционируют максимально эффективно, а значит, не могут обеспечить качественный уровень жизни. Связано это прежде всего с неспособностью на данном этапе местных бюджетов самостоятельно и в то же время эффективно обеспечивать исполнение программ социально-экономического развития территории и проведение всех необходимых мероприятий. В связи с этим были разработаны рекомендации по обеспечению государственной и региональной поддержки муниципальных образований и их программ по социально-экономическому развитию.

Для успешного функционирования и прогрессирования муниципальных образований, от которых зависит судьба всей страны, социально-экономическое развитие крайне важно. Тем, насколько корректно спланированы и осуществлены меры по социально-экономическому развитию муниципальных образований, определяется уровень функционирования всей системы государства. Для успешного развития Российской Федерации нужно уделять больше внимания именно разработке концепций социально-экономического развития, поддержке муниципальных образований.

Данная проблематика требует дальнейшего более полного и глубокого анализа и выявления аспектов, которые действительно влияют на экономическое положение, уровень и качество жизни и другие показатели.

K. A. Pokareva

THE PROBLEN OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS OF NOVOSIIRSK REGION

The problem of municipal entities' weakening is described in this article. The indicators of socio-economic development are analyzed; prospects and opportunities for improving the system of planning municipal entities' socio-economic development are considered by the author.

Keywords: socio-economic development, municipal entities, municipal government, Novosibirsk Region, planning, municipalities.

РАЗДЕЛ 4
НАУЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

SECTION 4
SCIENTIFIC INFORMATION

А. В. Киль
Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом (Новосибирск, Россия)

В. Г. Протоковило
Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом (Новосибирск, Россия)

Р. В. Пылёв
Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом (Новосибирск, Россия)

О. И. Чуб
Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом (Новосибирск, Россия)

НОВОСИБИРСКИЙ ОБЛАСТНОЙ РОССИЙСКО-НЕМЕЦКИЙ ДОМ: ТРАДИЦИИ СОХРАНЕНИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ РОССИЙСКИХ НЕМЦЕВ

Сибирский регион уникален тем, что здесь проживает многочисленная диаспора российских немцев, которые сохраняют и развивают свою национальную культуру. По итогам переписи населения 2010 г. в Новосибирской области, российские немцы являются второй по численности национальностью, а сама Новосибирская область занимает третье место в России по количеству проживающих на ее территории российских немцев.

Новосибирский областной Центр немецкой культуры был создан 8 декабря 1989 г., а в марте 1995 г. его преобразовали в Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом (НО РНД). Основная задача НО РНД — это сохранение и развитие немецкого языка, культуры, традиций и обычаев российских немцев, а также развитие межрегионального, международного и межэтнического сотрудничества. «Нельзя забывать свою культуру, традиции. Важно понимать, что мы — российские немцы и мы несем свою мудрость, свои знания, свою историю будущему поколению. Наши корни — наша гордость (unsere Wurzeln — unser Stolz)», — говорит директор Новосибирского областного Российско-Немецкого Дома Александр Викторович Киль.

Здание Российско-Немецкого Дома, расположенное на одной из центральных улиц г. Новосибирска, выделяется на фоне современных построек города, так как в его архитектуре точно переданы основные элементы традиционного немецкого стиля. У него светлые стены, украшенные деревянными балками, расположенными под разными углами. Такой тип здания называется фахверк (от немецкого Fachwerk). Со стороны Российско-Немецкий Дом похож на ожившие декорации сказок братьев Гримм.

Росийско-Немецкий Дом появился в Новосибирске благодаря всплеску национального самосознания российских немцев. Если в Омской области (с. Азово) и Алтайском крае (с. Гальбштадт) организовали целые немецкие национальные районы, то в нашей области пошли по другому пути — решили построить учреждение культуры для сохранения национальных традиций и развития национальной культуры.

В НО РНД ежегодно проводится более 500 различных мероприятий: выставки, концерты, конкурсы, фестивали, традиционные праздники российских немцев (Рождество, Пасха, Fasching — традиционный карнавал в Германии, Oktoberfest — международный молодежный праздник, Erntedankfest — праздник урожая). В основе фестивалей, конкурсов и праздников лежат традиции и обычаи российских немцев. На организованных мероприятиях выступают самодеятельные творческие объединения РНД: танцевальные, музыкальные, вокальные. Самыми известными из них являются квартет аккордеонисток НО РНД «Эдельвейс» (руководитель — Ольга Мищенко), вокально-инструментальный ансамбль НО РНД «Gute Laune» (художественный руководитель — Маргарита Аунс, хормейстер — Екатерина Ильина), фольклорный ансамбль российских немцев НО РНД «Begeisterung» (художественный руководитель — Наталья Зариева), молодежный хореографический ансамбль НО РНД «Экспрессия» (руководитель — Ольга Ольбранд). Творческие коллективы Российско-Немецкого Дома — лауреаты и дипломанты различных творческих конкурсов. Они участвуют в концертах,

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 3 (9).
© А. В. Киль, 2017
© В. Г. Протоковило, 2017
© Р. В. Пылёв, 2017
© О. И. Чуб, 2017

фестивалях и конкурсах как в Сибирском федеральном округе (СФО), так и на международных площадках. Поэтому они широко известны не только во многих регионах России, но и в европейских странах. Их репертуар очень разнообразен и отражает различные грани традиционной и современной культуры российских немцев.

В НО РНД работает Немецкая школа культуры (НШК), где дети и взрослые имеют возможность изучать иностранные языки, заниматься музыкой, хореографией, театром, живописью и декоративно-прикладным искусством. В школу может прийти любой желающий, независимо от возраста, так как в ней есть и молодежный клуб, и клуб для пожилых людей. В Немецкой школе культуры готовят будущих абитуриентов для продолжения обучения в профильных вузах, проводят групповые и индивидуальные занятия по немецкому языку, готовят к международным языковым экзаменам. Сейчас все чаще родители приводят к нам своих детей, для которых также организованы интересные и полезные кружки. В школе раннего развития НШК опытные педагоги в игровых формах знакомят детей в возрасте от 3 до 5 лет с окружающим миром, учат лепить, рисовать, считать.

Особое внимание Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом уделяет работе с молодежью. Так, представители молодежи НО РНД приняли участие в Общероссийском молодежном форуме «Мы — Россияне» и III отчетно-выборной конференции Общероссийского общественного движения «Молодежная Ассамблея народов России “Мы — Россияне”», где активист НО РНД был избран координатором Молодежной ассамблеи народов России по СФО. Активисты из районов Новосибирской области и г. Новосибирска приняли участие в областной молодежной конференции. В Новосибирском областном Российско-Немецком Доме на Первом Российско-германо-казахстанском форуме немецкой молодежи приняли участие в качестве делегатов более ста представителей молодежных клубов трех стран. Ежегодно НО РНД организует летние и зимние этнокультурные лагеря для молодежи из числа российских немцев.

Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом успешно реализует ряд крупных проектов, таких как региональный сетевой проект по организации разделов по истории и культуре российских немцев в центральных районных музеях Новосибирской области, региональный конкурс знатоков немецкого языка, региональный детский немецкий театральный фестиваль, региональный сетевой проект по созданию разделов немецкой литературы в центральных районных библиотеках Новосибирской области, международный творческий проект «Мегамастер», международный этнокультурный проект «Erntedankfest/ Oktoberfest».

Стоит отметить, что именно в стенах НО РНД родилась идея создания межрегионального фестиваля немецкой культуры Западной Сибири «Немецкая слобода». Проект уникален тем, что на фестивале мастера-ремесленники знакомят жителей города с традициями, культурой российских немцев. В этом году приглашенные ремесленники знакомили гостей праздника с кузнечным делом, учили ткать на самодельном ткацком

станке, делали украшения из стекла, делились секретами традиционной вышивки российских немцев. Члены Клуба немецкой кухни НО РНД угощали всех желающих традиционной свежей выпечкой, рассказывали, как им удается творить такие шедевры кулинарии.

Также сотрудникам Российско-Немецкого Дома принадлежит идея проведения Областного детского немецкого театрального фестиваля-конкурса «Deutsch spielerisch». В нем принимают участие детские театральные коллективы нашего города и области, которые показывают свои спектакли на немецком языке. В этом году состоялся уже 15-й фестиваль, который был посвящен 80-летию Новосибирской области.

РНД поддерживает традиции проведения мероприятий других регионов. Так, в этом году в нашем регионе мы организовали и провели Третью межрегиональную спартакиаду общественных объединений российских немцев Западной Сибири «Die Zeit der Ersten! — Время первых!».

НО РНД активно развивает туристическое направление — ежегодно мы принимаем более десяти немецких делегаций из Германии, Австрии, Швейцарии и Голландии, в том числе автотуристов и делегации из округа Ландсхут (Бавария) — побратима Новосибирского района. В результате этих встреч состоялась гастрольная поездка фольклорного ансамбля российских немцев «Begeisterung» в г. Ландсхут (Германия). В октябре 2016 г. солисты вокально-инструментального ансамбля НО РНД «Gute Laune» стали почетными гостями фестиваля народной культуры российских немцев в г. Мюнхене.

В мае 2016 г. в Омске представители НО РНД принимали участие в заседании XXI Межправительственной российско-германской комиссии. В 2016 г. совместно с Генеральным консульством ФРГ в г. Новосибирске был реализован пилотный проект «Почувствуй Германию». Ежегодно в течение десяти лет в НО РНД проводится традиционный Международный рождественский базар, организованный совместно с Генеральным консульством ФРГ в г. Новосибирске.

Деятельность Российско-Немецкого Дома не ограничивается рамками Новосибирска. В настоящее время у нас 35 центров немецкой культуры в 20 районах Новосибирской области, в каждом из которых есть свои творческие коллективы и клубы по интересам. Сотрудники отдела культуры и искусства НО РНД координируют деятельность самодеятельных, профессиональных коллективов и клубных формирований как в городе, так и в области, а также проводят методические консультации, творческие мастерские по обмену опытом.

Визитная карточка НО РНД — информационно-методический центр НО РНД по сохранению культурного наследия российских немцев. В его структуру входят библиотека, выставочный зал, музей истории и этнографии российских немцев. В фонде нашей библиотеки более 12 тысяч книг, несколько тысяч архивных документов. Выставочный зал Российско-Немецкого Дома — это арт-пространство для творческих людей, которое пользуется большой популярностью среди художников Сибирского федерального округа. В музее истории и этнографии российских нем-

цев собрано несколько тысяч экспонатов. У нас проходят авторские экскурсии, проводимые руководителем отдела Татьяной Анатольевной Батяевой.

Сейчас очень популярны пешие и автоэкскурсии. Сотрудники отдела культурных и деловых связей подготовят с учетом пожеланий интересную экскурсию по Новосибирску как на русском, так и на иностранных языках. Вы можете взять на прокат немецкий национальный костюм и будете точно замечены на фестивале национальных культур, Октоберфесте или любой другой тематической вечеринке.

В отделе культурных и деловых связей вам помогут перевести практически любой текст на немецкий язык. Сотрудники отдела представляли интересы Новосибирской области на двух международных выставках в Берлине. Успешно реализовали международный творческий проект «Казахстан — Россия. Шаги навстречу» (гастроли Республиканского немецкого драматического театра из г. Алматы).

Отдел концертной деятельности знакомит зрителя с молодыми исполнителями из сибирских регионов, артистами из европейских стран. На их концертах и фестивалях звучат музыкальные произведения различных жанров — от фолка до джаза. Кроме того, сотрудники регулярно организуют мастер-классы от ведущих музыкантов для начинающих исполнителей. Для этого в НО РНД есть прекрасно оборудованный концертный зал, позволяющий проводить мероприятия любого уровня и различного масштаба.

НО РНД выпускает газету «Sibirische Zeitung plus», в которой освещается культурная жизнь российских немцев Новосибирской области. Она распространяется бесплатно на территории Новосибирской области, а также в других регионах России и в Германии. Чтобы показать, как и чем живет Российско-Немецкий Дом, мы ведем блоги в социальных сетях: Vkontakte, Facebook, Instagram. Проекты НО РНД освещают региональные, российские и зарубежные СМИ, с которыми поддерживает сотрудничество отдел информации и пресс-службы.

Российско-Немецкий Дом — это учреждение культуры, ориентированное на сохранение культурного наследия российских немцев и гармонизации межнациональных отношений. Наша миссия — это дружба, взаимообогащение и взаимопроникновение культур. Двери Российско-Немецкого Дома всегда открыты для реализации новых творческих проектов, способствующих межкультурному взаимодействию и продвижению лучших культурных традиций нашего региона.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АБАКУМОВА Екатерина Борисовна — кандидат юридических наук, Институт философии и права СО РАН, научный сотрудник отдела социальных и правовых исследований; Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, доцент кафедры конституционного и административного права; Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры гражданского права и процесса. E-mail: civilization1981@mail.ru

БУРМАТОВА Ольга Петровна — кандидат экономических наук, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, доцент кафедры применения математических методов в экономике и планировании; Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, старший научный сотрудник отдела регионального и муниципального управления, сектор методологии управления экономикой региона. E-mail: burmatova@ngs.ru

ВЛАСОВА Марина Владимировна — Сибирский государственный университет путей сообщения, студент. E-mail: marinavlasova7@mail.ru

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

ЗЕЛЕНЦОВ Виктор Викторович — кандидат исторических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, заместитель декана факультета заочного и дистанционного обучения; Новосибирский государственный университет экономики и управления, доцент кафедры мировой экономики, международных отношений и права. E-mail: zelencov@siu.ranepa.ru

ЗУБЦОВА Наталья Константиновна — Администрация Криводановского сельсовета по социальным вопросам, заместитель главы администрации. Тел.: (383) 297-22-42.

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

КИЛЬ Александр Викторович — Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом, директор. E-mail: mail@nornd.ru

КУНИЦЫН Дмитрий Валерьевич — кандидат экономических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, профессор кафедры налогообложения, учета и экономической безопасности. E-mail: Kunitsyna@yandex.ru

КУНИЦЫНА Екатерина Михайловна — кандидат социологических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры налогообложения, учета и экономической безопасности. E-mail: Kunitsyna@yandex.ru

ПАПЕЛО Валерий Николаевич — доктор экономических наук, профессор, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, декан факультета экономики и финансов. E-mail: dek-fe@siu.ranepa.ru

ПАШАЕВ Халик Парвизович — кандидат философских наук, доцент, Горно-Алтайский государственный университет, заведующий кафедрой уголовного, административного права и процесса. E-mail: p_khalik@mail.ru

ПОДХВАТИЛИНА Мария Дмитриевна — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, старший преподаватель кафедры финансов и кредита факультета государственного муниципального управления, аспирант. E-mail: Marusia_p@mail.ru

ПОКАРЕВА Кристина Андреевна — Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, студент. E-mail: Chris5pokareva@gmail.com

ПРОТОКОВИЛО Виктор Григорьевич — Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом, заместитель директора. E-mail: vd@nornd.ru

ПЫЛЁВ Роман Владимирович — Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом, руководитель пресс-службы. E-mail: press3@nornd.ru

ЧЕРНОБАЙ Ольга Леонидовна — кандидат исторических наук, Новосибирский государственный педагогический университет, Институт культуры и молодежной политики, доцент кафедры социальной работы. E-mail: olgachernobaj@ya.ru

ЧУБ Оксана Игоревна — Новосибирский областной Российско-Немецкий Дом, журналист пресс-службы. E-mail: press3@nornd.ru

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

Редакция журнала «Развитие территорий»[1] принимает к рассмотрению оригинальные, ранее нигде (в том числе в сети Интернет) не публиковавшиеся статьи. Периодичность выхода — четыре раза в год (ежеквартально). Журнал распространяется по подписке. Полнотекстовые электронные версии вышедших номеров доступны на странице журнала 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;
— Государство и гражданское общество;
— Государственные институты и социально-территориальные системы;
— Идеология и политика;
— Инновационные процессы в бизнесе;
— Национальная безопасность;
— Научная информация (обзоры научных мероприятий);
— Право и юридическая наука;
— 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 несет ответственность автор.

Статьи, подготовленные автором в соответствии с правилами оформления, регистрируются, лицензируются, проходят научную экспертизу, литературное редактирование, корректуру, техническое редактирование.

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

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

Все статьи, не соответствующие тематике журнала, правилам оформления, не прошедшие научную экспертизу, отклоняются. Корректура отклоненных статей авторам не высылается. Редколлегия не вступает с авторами в обсуждение достоинств и недостатков представленных к публикации материалов. Статьи, не рекомендованные редакционной коллегией к публикации, повторно не рассматриваются.

Если редакционной коллегией принято решение «рекомендовать к публикации с учетом исправления отмеченных рецензентом недостатков», то автору устанавливается срок для устранения указанных недостатков.

Рукописи статей подвергаются редакционной обработке. 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.

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

2. Правила оформления научной статьи

Требования к публикациям: 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.

Материалы предоставляются по электронной почте либо непосредственно ответственному редактору.

Оформление статьи: статья представляется в формате программы Microsoft Office Word. Поля сверху, снизу, слева и справа — по 2,5 см.

[1] Ответственный редактор — Белая Елена Александровна, канд. пед. наук, раб. тел. +7 (383) 373-15-62, e-mail: rasv_ter@siu.ranepa.ru

В верхнем левом углу листа должен стоять УДК. Ниже обычным шрифтом (11 п.) — инициалы, фамилия автора, строкой ниже — полное название организации, город и страна ее нахождения. Далее по центру жирным шрифтом Times New Roman Cyr размером 11 п. прописными буквами печатается название статьи. Ниже через строку помещается аннотация. *Аннотация* — краткая характеристика статьи с точки зрения ее назначения, содержания, формы и других особенностей. Аннотация включает характеристику основной темы, проблемы объекта, цели работы и ее результаты. В аннотации указывают, что нового несет в себе данная публикация в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению. Рекомендуемый средний объем аннотации 500 печатных знаков. После аннотации приводятся *ключевые слова* (5—7 слов) на русском языке. Еще через строку помещают основной *текст статьи*, набранный шрифтом Times New Roman Cyr 11 п. Абзацный отступ — 0,7 см. Межстрочный интервал одинарный.

На последней странице *на русском и английском языках* приводятся следующие сведения об авторе — фамилия, полные имя и отчество (при наличии последнего), ученая степень и звание (при наличии), официальное название организации, должность, полный рабочий адрес организации (с указанием почтового индекса), служебный e-mail, номера служебного и контактного (мобильный, по возможности) телефонов; название статьи, аннотация и ключевые слова (5—7 слов). Также на последней странице на русском языке представляется список цитируемой литературы в алфавитном порядке для размещения в РИНЦ. В список литературы не включаются материалы, не имеющие конкретного автора, в том числе: нормативные правовые акты, стандарты (включая госты), архивные материалы, статьи из словарей и энциклопедий, страницы сайтов, для материалов которых не указан конкретный автор. Иностранные источники размещают по алфавиту после перечня всех источников на языке работы. Не следует смешивать разные алфавиты.

Если автор один, он считается ответственным автором и сообщает в редакционную коллегию номер мобильного телефона для рабочих контактов. Авторский коллектив, состоящий из нескольких лиц, самостоятельно выбирает ответственного за данную публикацию. В редакционную коллегию представляется доверенность каждого соавтора на передачу всех прав и обязанностей по взаимодействию с редколлегий при подготовке рукописи к публикации конкретному лицу. Доверенности должны быть заверены в отделе кадров по месту работы. Переписка редакционной коллегии, связанная с публикацией данной рукописи и техническими проблемами, ведется с ответственным автором.

Аббревиатуры. В тексте допустимо использовать только общепринятые аббревиатуры. Прочие аббревиатуры вводятся в текст при первом упоминании обозначаемого ими объекта — записываются в скобках после полного наименования (например, Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ)).

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 подпись, а на рисунке заменяется цифрами или буквами. Подрисуночная подпись должна быть лаконичной и соответствовать содержанию рисунка (10 п.).

Таблицы должны быть наглядными, иметь название, порядковый номер. Название таблицы должно точно отражать ее содержание, заголовки граф соответствовать их содержанию. Все данные внутри таблицы — 10 п., 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 вставляются в тексте после ссылки на них.*

Формулы простые внутристрочные и однострочные могут быть набраны без использования специальных редакторов — символами (допускается использование специальных символов из шрифтов Symbol, Greek Math Symbols, Math–PS Mathematica BTT). Сложные и многострочные формулы должны быть набраны в редакторе формул MathType 5. Смешение символов из текстовых редакторов с символами из редактора формул не допускается. В распечатанном варианте должны быть подчеркнуты простым карандашом прописные буквы двумя чертами снизу, строчные буквы — двумя чертами сверху — в случаях, когда написание строчных и прописных букв совпадает и отличается только величиной. Индексы и показатели степени должны быть четко ниже или выше строки. Нумерация формул дается справа в круглых скобках, а сама такая формула размещается отдельной строкой по центру. Если на конкретную формулу нет дополнительных ссылок в тексте или она в единственном числе, то нумерация не нужна. Длина формулы — не более 70 мм.

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

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 и после которой ставится отсылка на источник. При косвенном цитировании (передаче своими словами идей, концепций, точек зрения и т. д. других лиц)

левой границей служит вводная конструкция типа «По данным британских ученых…», «В работе И. Л. Михайлова…», «Одни ученые считают…», «Современные цивилисты трактуют…» и т. д. Правой границей является отсылка на источник заимствования.

Подстрочные ссылки включают цитируемые источники и примечания. Нумерация постраничная (на каждой странице начинается с цифры 1).

Если приводят прямую цитату, в отсылке указывают порядковый номер и конкретные страницы. Если приводят косвенную цитату, в отсылке указывают порядковый номер и постраничную пагинацию, в пределах которой изложен упоминаемый материал.

Если текст цитируется не по первоисточнику, то отсылку следует начинать словами *Цит. по:* ….

При косвенном цитировании необходимо установить связь затекстовой ссылки с текстом, включив в отсылку соответствующую помету: См.; См. об этом; См. также; Об этом подробнее см.:, См., например: и т. п. (например: Данной проблеме посвящены многочисленные исследования...

Библиографическое описание источников должно соответствовать ГОСТ Р 7.0.5—2008 «Библиографическая ссылка».

Пример списка цитируемой литературы:

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». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : http://www.consultant.ru, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС (дата обращения: 20.06.2015).

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

5. *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юрид. вестн. [Б. м. : 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.