

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

*Ежеквартальный
научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.*

2018. № 2 (12)

*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. Ламажая, доктор философских наук, профессор (г. Москва, Россия);
И. П. Малинова, доктор философских наук, профессор (г. Екатеринбург, Россия);
Л. А. Мокрцова, доктор педагогических наук, профессор (г. Бийск, Россия);
В. И. Молodin, 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. Новокрестьянов, доктор социологических наук, профессор;
В. Н. Палло, 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 22.10.2018.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 10,23. Уч.-изд. л. 10,06.
Тираж 500 экз. Заказ 63.

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. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ.....	5
Резванов Р. И. СИБИРСКИЙ КЕЙС СОВЕТСКОЙ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ: ГОРОДА, МИГРАЦИИ И СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ 1950—1980-х гг.	6
Калмыков Н. Н., Меньщикова В. И., Меркулова Е. Ю., Константинов И. Б., Константинова Е. П., Тетенькина О. Л. КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СТАБИЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКИХ МОНОГОРОДОВ	14
РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	21
Торогельдиева Б. М. СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСТАНЕ: РЕАЛИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ.....	22
Кузнецова О. А., Михайлов Д. А. РОССИЙСКАЯ «НЕСИСТЕМНАЯ ОППОЗИЦИЯ» В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ДЕПОЛИТИЗАЦИИ	27
Белая Е. А. ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ТРАЕКТОРИЮ ЧЕЛОВЕКА.....	33
Мандель Н. В. ВОПРОСЫ ПРОБЛЕМНОГО ПОВЕДЕНИЯ РЕБЕНКА: ОСМЫСЛЕНИЕ КАК СПОСОБ РЕГУЛЯЦИИ.....	38
РАЗДЕЛ 3. ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ	43
Власов А. Г. РОЛЬ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ В РАЗВИТИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	44
Берсенев А. А., Красняков Н. И. УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ	50
РАЗДЕЛ 4. ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ	55
Даурцев В. В., Кириллов Н. А., Выжитович А. М. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	56
Мельников А. Е. ПРОБЛЕМЫ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ	61
Асташева Е. Д. ДЕКОМПОЗИЦИЯ ЦЕЛЕЙ КАК ОСНОВА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА.....	66
РАЗДЕЛ 5. К 100-ЛЕТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АРХИВНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ	73
СИБАРХИВ: ВЧЕРА И СЕГОДНЯ.....	74
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	80
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ.....	82

CONTENTS

SECTION 1. STATE INSTITUTIONS AND SOCIAL-TERRITORIAL SISTEM	5
Rezvanov R. I. SIBERIAN CASE OF SOVIET SOCIO-ECONOMIC PRACTICE: CITIES, MIGRATION AND THE SCENARIO IN CONTEXT OF 1950—1980	6
Kalmykov N. N., Menshchikova V. I., Merkulova E. Y., Konstantinov I. B., Konstantinova E. P., Tetenkina O. L. THE KEY DIRECTIONS FOR STABILIZATION OF SOCIO-ECONOMIC SITUATION OF RUSSIAN SINGLE-INDUSTRY TOWNS	14
SECTION 2. STATE AND CIVIL SOCIETY	21
Torogeldieva B. M. THE FORMATION OF PARLIAMENTARISM IN KYRGYZSTAN: REALITIES AND CONTRADICTIONS	22
Kuznetsova O. A., Mihailov D. A. THE RUSSIAN NON-SYSTEMIC OPPOSITION IN THE CONTEXT OF THE STRATEGY OF DEPOLITICIZATION	27
Belaya E. A. CHALLENGES OF OUR TIME WHICH DETERMINING EDUCATIONAL PATH OF PERSON	33
Mandel N. V. THE QUESTIONS OF PROBLEMATIC BEHAVIOUR OF THE CHILD: REFLECTION AS THE WAY OF REGULATION	38
SECTION 3. LAW AND JURISPRUDENCE	43
Vlasov A. G. THE ROLE OF RESTORATIVE JUSTICE IN DEVELOPMENT CRIMINAL PROCEEDINGS WITH RESPECT TO MINORS	44
Bersenev A. A., Krasnyakov N. I. STRENGTHENING OF PUBLIC LAW AND LEGAL ORDER IN RUSSIA	50
SECTION 4. ECONOMY AND MANAGEMENT	55
Daurtsev V. V., Kirillov N. A., Vyzhitovich A. M. DEVELOPMENT OF MICROFINANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION	56
Melnikov A. E. PROBLEMS OF TECHNOLOGICAL MODERNIZATION IN RUSSIA	61
Astasheva E. D. GOALS DECOMPOSITION AS THE BASIS OF THE CITY DEVELOPMENT STRATEGY	66
SECTION 5. TO THE 100-ANNIVERSARY OF GOVERNMENT RECORDS SERVICE OF RUSSIA	73
SIBARHIVE: YESTERDAY AND TODAY	74
AUTHOR AFFILIATIONS	80
INFORMATION FOR AUTHORS	82

**РАЗДЕЛ 1
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ
И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
СИСТЕМЫ**

**SECTION 1
STATE INSTITUTIONS
AND SOCIAL-TERRITORIAL SYSTEM**

Р. И. Резванов

Сибирский федеральный университет
(Красноярск, Россия)

СИБИРСКИЙ КЕЙС СОВЕТСКОЙ СОЦИОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ: ГОРОДА, МИГРАЦИИ И СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ 1950—1980-Х ГГ.

Принята к публикации 21.08.2018

В статье рассматривается проблематика городского и миграционного развития Сибири, сложившаяся в ходе нового индустриального освоения востока России в период второй половины 1950-х — начала 1980-х гг.

В фокусе внимания — территориально-экономическое планирование, городское развитие и миграция населения. Фактический материал представлен на примере Красноярского края, Новосибирска, Иркутской области, Алтайского края. Выбор примеров достаточно репрезентативен: указанные регионы участвовали во всех масштабных проектах индустриального развития Сибири в 1950—1980-х гг.

Ключевые слова: Сибирь, советская плановая экономика, пространственно-экономическое планирование, городское развитие, миграция населения, индустриализация в Сибири, промышленные узлы, территориально-производственные комплексы (ТПК), Красноярский край, Новосибирск, Иркутская область, Алтайский край, сибирские города.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-6-13

К началу 1960-х гг. сибирские города столкнулись с проблемой, варианты решения которой советским плановикам и градостроителям еще только предстояло найти. Бурный рост городского населения, ранее воспринимавшийся как однозначное благо для размещаемого производства, теперь таил в себе многочисленные риски.

Историк Илья Могилевкин из Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук (ИМЭМО РАН) пишет, что, преследуя цель освоить малозаселенный регион между Уралом и Тихим океаном, Советское государство основало в Сибири 185 городов (из общего числа в 230 городов, возникших в СССР) [11]. В отдельные годы в границах крупных территориально-производственных комплексов (ТПК) новые населенные пункты возводились наиболее интенсивными темпами. Например, в регионе Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (ЗС НГК) во второй половине 1980-х гг. велось строительство 19 городов, 19 рабочих поселков, 14 поселков геологов, 32 поселков при компрессорных станциях и 46 вахтовых поселков с тенденцией превращения в поселки постоянного типа.

Масштаб послевоенного градостроительства в Сибири был поистине гигантским, в частности в Тюменском регионе «...если к середине 1960-х годов на территории Тюменской области имелось 7 городов, возникших в период с конца

XVI в. до середины XX в., то на протяжении 1960—1980-х гг. число городов на территории области увеличилось на 16, из них 10 было образовано в 1980-е гг.» [3].

Проблема стремительного роста городского населения не возникла одномоментно, причины восходили к масштабной военной эвакуации начала 1940-х гг., существенно изменившей внутреннюю планировку сибирских городов, принявших людей и целые производства. К перемещаемым на восток рабочим добавлялись члены их семей, а также эвакуированные из оккупированных и прифронтовых областей. Омск, Новосибирск и Красноярск — первоочередные адресаты за Уралом, куда спешно направлялись эшелоны с людьми и техникой.

Еще с 1930-х гг. в Красноярске, как и в ряде других сибирских городов, стало разворачиваться большое промышленное строительство. В 1934 г. в Красноярске заложили машиностроительный завод (Красмаш), летом 1935 г. — судостроительный, а через год стали возводить опоры будущего целлюлозно-бумажного комбината. Вплоть до 1941 г. Красноярск ежегодно прирастал на 2 тыс. человек. Только с 1940 по 1943 г. краевой центр дополнительно принял почти 100 тыс. человек [5].

В предвоенные годы темп роста численности рабочих и служащих в сибирской промышленности превосходил общесоюзный. За период с 1929 по 1936 г. их количество возросло в 4,5 раза — с 115,3 тыс. до 526,3 тыс. человек [16].

Окончание войны мало изменило общую картину — значительная часть эвакуированного производства оставалась в Сибири. По мнению советского руководства, такой шаг должен был усилить военно-мобилизационные возможности государства. Перевод вглубь страны военных производств значительно снижал риск потери всей индустрии, что почти и произошло на первом этапе войны.

С середины 1950-х гг., как только был дан старт союзной кампании по индустриализации Востока, население сибирских городов стало резко возрастать — туда добровольно, по комсомольской путевке либо оргнабору стала прибывать рабочая сила. Возраст новоприбывших составлял 18—39 лет. При этом, как правило, ввод новых производств способствовал «омоложению» рабочего и обслуживающего персонала. Так, к началу 1970-х гг. в строительном-монтажном тресте «Братскгэсстрой» отмечалось сокращение доли молодежи, что объяснялось снижением динамики роста персонала треста и естественным его «взрослением». Однако в середине 1970-х ситуация стала меняться — трест снова стал «омолаживаться», причиной стал рост объемов работ на Усть-Илимской стройплощадке [17].

Откуда приезжали эти люди? Расчеты, произведенные новосибирским Институтом экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП СО АН), выявили любопытную деталь. Оказалось, что до 45 % рабочих, поступивших на промпредприятия Сибири в период с 1946 по 1960 г., ранее работали в тех же местах, где и локализовались предприятия. «Если учесть, что почти столько же составляли впервые включившиеся в производство, то на долю ранее работавших в других районах придется около 10 %. Почти наполовину это выходцы из европейских районов страны, остальные прибыли с Урала, Дальнего Востока и из других районов» [2, с. 130]. Выходит, что только каждый десятый рабочий в Сибири оказывался выходцем из других регионов Советского Союза.

За тот же период (с 1946 по 1960 г.) местные жители обеспечили свыше половины городского прироста, например, в столь разных сибирских регионах, как Алтайский край (79,6 %) и Иркутская область (54,4 %). Именно местное население и стало источником роста сибирских городов. Что касается прибывших из других регионов, то «приживаемость выходцев из районов европейской части СССР, Средней Азии, Казахстана и Дальнего Востока была относительно низкой, вследствие чего эти регионы не играли существенной роли в индустриальном заселении Сибири» [2, с. 262].

Последующие годы не принесли серьезных изменений. Так, в 1969 г. доля внутрирайонной миграции в Западной Сибири составляла 134,4 %, в то время как межрайонная (т. е. прибывшие из других экономических районов РСФСР), наоборот, фиксировала отток населения — минус 4,8 %. Именно отток — и это в год восьмой пятилетки,

когда началось освоение Тюменского нефтегазодобывающего комплекса, а в Кемеровской области был введен крупнейший в регионе Западно-Сибирский металлургический комбинат. Так что ситуацию с дефицитом рабочей силы сглаживали внутрирайонные перемещения, во многом сконцентрированные на направлении «село — городу».

В Восточной Сибири в 1969 г. потенциал внутренней миграции оказался заметно меньшим (101,7 %), впрочем, при положительном значении межрайонной миграции, составившим 14,4 %. Объединяла оба экономических района Сибири потеря населения, выезжающего за пределы РСФСР. Но в данном случае речь, скорее, шла о миграционной текучести: уезжали не закрепившиеся на месте кадры союзных республик [10].

Показательным является пример с миграцией населения в регион Саянского территориально-производственного комплекса в начале 1970-х гг. Объекты ТПК являлись трудонедостаточными: за счет местных источников (прилегающих сельских и городских районов) потребность в рабочей силе закрывалась только на 56 %. Однако внешние источники на деле оказывались также местными. Статистика свидетельствует: доля новоприбывших из Красноярского края в четыре основных города Саянского ТПК (Абакан, Черногорск, Саяногорск и Минусинск) в 1971—1972 гг. находилась в пределах от 72,5 % (Абакан) и до 65,9 % (Минусинск). Учитывая, что указанные города находились в искомом Красноярском крае, речь идет о том же решающем по своему значению факторе внутрирайонной миграции.

Далее, в порядке убывания миграционного потока в регион Саянского ТПК доля новоприбывших составляла:

- Восточная Сибирь (без Красноярского края) — от 3,4 % (Черногорск) до 7,9 % (Минусинск);
- Западная Сибирь — от 2,7 % (Саяногорск) до 7,5 % (Минусинск);
- Дальний Восток — от 2,7 % (Абакан) до 4,8 % (Саяногорск) [19].

Внешний миграционный приток на восток РСФСР оказывался вторичным, пропуская вперед жителей сибирских сел, малых и средних городов, устремлявшихся в появившиеся в их регионах новые индустриальные центры. Дальше все зависело от потенциала территории: более заселенная южная полоса Западной Сибири позволила появиться двум городам-миллионникам — сначала Новосибирску, а затем Омску. Но чем дальше на восток, тем меньшим оказывался миграционный поток, сужались возможности роста населения городов.

В 1964 г. Новосибирск обрел статус первого сибирского города-миллионника. Через пятнадцать лет, по итогам Всесоюзной переписи 1979 г., миллионную отметку преодолел и Омск. Ожидалось, что следующим станет Красноярск. Краевое руководство в 1984 г. на юбилейных торжествах, посвященных образованию Красноярского края, рассчитывало уже в начале 1990-х преодолеть

желанную отметку [15]. И действительно, Красноярск все-таки стал третьим сибирским миллионником, но гораздо позже — к 2013 г.

Сибирь стремительно урбанизовалась. Сверхбыстрый рост городского населения в 1940—1960-х гг. стал предтечей особого в советской социопространственной практике новосибирского феномена. Даже по сибирским меркам, где города уступали в возрасте находящимся в европейской России, Новосибирск оказывался совсем уж молодым. Будущий мегаполис получил развитие на исходе XIX столетия как станционный пункт строящейся Транссибирской магистрали, чрезвычайно быстро, уже в 1903 г. получив статус города.

Первый тревожный звонок прозвенел в 1959 г., когда численность населения Новосибирска достигла 887 тыс. человек. Это была та отметка, которую, по расчетам плановиков, городу предстояло взять только к 1970 г. (к тому времени предполагалось выйти на отметку в 850 тыс. человек). Стало ясно — с такими темпами город выходит на траекторию неконтролируемого роста. Справедливости ради стоит сказать — город в 1970 г., по данным Всесоюзной переписи населения, перекрыл искомую контрольную цифру на 360 тыс. человек: Новосибирск к тому времени насчитывал 1,16 млн жителей [1].

Меньше 70 лет потребовалось Новосибирску, чтобы стать миллионником. Ни один советский город ни до, ни после не мог похвастать таким рекордом. Достижение, вскоре ставшее частью городской легенды, предметом локальной гордости: Чикаго, одному из самых быстрорастущих городов западного мира, с которым честолюбиво сравнивался молодой город, потребовалось для этого 85 лет.

Советская индустрия на востоке страны за рабочими руками шла именно в крупные города. Локализуя экономическое развитие, города замыкали миграционный круг, притягивая к себе вновь и вновь прибывающее население. Очевидным становилось совпадение территорий нового промышленного освоения с уже сложившимися региональными центрами.

В ходе социоэкономических исследований, проводившихся ИЭОПП СО АН в начале 1960-х гг. в Красноярском крае, прямо отмечалась высокая концентрация промышленности в областных (краевых) центрах при очень слабом ее развитии в прилегающих районах [18]. По словам Владимира Ламина, директора Института истории СО АН СССР, «...особенно быстро продолжала расти абсолютная и относительная величина городского населения Сибири и в первую очередь ее крупных городов — областных и краевых центров: Омска, Новосибирска, Кемерово, Томска, Красноярска, Иркутска.

Процесс перераспределения населения в пользу крупных городов в ущерб сельской местности, особенно после паспортизации ее жителей, был настолько контрастным, что пришлось ограждать города дополнительными, еще более жесткими, чем прежде, административными за-

претами, ограничениями и другими средствами селекции притока сельских жителей в города» [7].

Проблема гипертрофированного роста городов — административных центров не была новой. К тому времени в Венгрии и на Кубе предпринимаются попытки разгрузить столичные города: как и в Советском Союзе, рост населения в этих странах оказался подстегнут политикой форсированной индустриализации.

Уже в начале 1970-х гг. СССР, Болгария, Румыния и Монголия приступают к разработке собственных стратегий по замедлению роста крупных городов. Выходом из ситуации виделось создание либо развитие существующих субрегиональных центров [13]. Сибири также предстояло апробировать эффективность новой политики городского развития.

Беспокойство вызывал риск развития сибирских городов по венгерскому сценарию, совпадение с которым проявлялось вполне отчетливо. События октября 1956 г. в Будапеште, расцененные Москвой как антисоветский мятеж, заставили советских исследователей обратить внимание на социально-экономическое положение Венгрии. Уникальность ситуации диктовалась исключительным положением Будапешта в жизни страны. Венгерские эконом-географы рассматривали столицу в качестве отдельного экономического региона, наряду с такими макрорегионами, как Дунаитул, Северная Венгрия и Альфельд. В будапештской агломерации на начало 1960 г. проживал почти каждый четвертый житель страны (23 %). По численности населения столица превосходила регион Северной Венгрии.

Особенно динамично Будапешт стал расти сразу по окончании Первой мировой войны. В город потянулись тысячи мигрантов из сельской округи, надеявшихся найти хоть какую-то работу. Скорость, с какой росла столица, впечатляла — если в начале XX в. Будапешт насчитывал 860 тыс. жителей, то к 1930 г. в нем проживало уже полтора миллиона человек. Казалось, если в Венгрии где и растет население, то это в столице, и только в ней [9, с. 91—94]. К 1960 г. Будапешт концентрировал до 45 % от всех промышленных рабочих в стране. Мегаполис безраздельно доминировал над своей округой — столичным медье Пешт. По ключевому для социалистических экономик показателю удельного веса рабочих в общем населении Будапешт в 3,6 раза перекрыл статистику окружающего его медье [12].

Пришедшее к власти в конце 1950-х гг. новое венгерское правительство попыталось исправить ситуацию. Ставка делалась на создание сети субрегиональных городов — метод, в последующем примененный Советским Союзом в ходе разукрупнения сибирских городов. Принятый с оглядкой на СССР второй пятилетний план (1961—1965 гг.) отвечал новой венгерской политике: $\frac{4}{5}$ от общего объема капиталовложений предусматривалось на развитие промышленности вне пределов Будапешта. В результате ускоренное развитие получили новые промышленные цен-

тры, прежде всего города Айка (электроэнергетика, стекольная и алюминиевая индустрии), Казинцбарцика (электроэнергетика и химия), Дунайварош (черная металлургия) [6].

Ассигнования в первую очередь шли в средние города с населением свыше 50 тыс. человек. Как правило ими оказывались административные центры медье, где форсированными темпами создавалась новая производственная и социальная инфраструктура. Новая политика, впрочем, обошла стороной более мелкие поселения (до 2 тыс. человек), они продолжали столь же интенсивно терять собственное население [9, с. 97].

Вскоре модель создания субрегиональной сети малых и средних городов, схожая с венгерской, стала претворяться в Сибири. В случае с Новосибирском параллели с венгерским кейсом оказывались слишком явными. Город не только рос сверхдинамичными темпами, в нем проживало почти $\frac{2}{3}$ населения Новосибирской области (по данным Всесоюзной переписи 1959 г., 63,7 % от числа жителей области). В пределах 100-километрового радиуса от Новосибирска планировалось разместить филиалы и дополнительные мощности городских предприятий. За счет своеобразного индустриального экспорта власти решали сразу две проблемы: демографической разгрузки мегаполиса и ограничения роста внутригородских промплощадок. В качестве «принимающих» были определены сравнительно небольшие областные города (Бердск, Искитим, Черепаново, Кольвань) и крупные рабочие поселки (Мошково, Ташара) [4].

Удачно зарекомендовавший себя градостроительный эксперимент с созданием на южной окраине Новосибирска обособленного научного Академгородка — административного центра Сибирского отделения общесоюзной Академии наук, решено было продолжить. В конце 1960-х гг. на противоположном берегу Оби стал выстраиваться научный центр Сибирского отделения Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В. И. Ленина (ВАСХНИЛ). К середине 1980-х там уже были возведены семь научно-исследовательских институтов и первая очередь жилого микрорайона со своим центром обслуживания. В Краснообске, такое название было дано городку ВАСХНИЛ, проживало около 6 тыс. человек, в основном сотрудники научного центра и их семьи. В последующем Краснообск получил статус поселка городского типа, а также норматив на плановое развитие до 25 тыс. человек. Наукограду не пришлось разделить с Новосибирском опыт сверхординарного роста: его население и в наши дни находится в пределах некогда отведенного лимита.

В отличие от Новосибирска в том же 100-километровом радиусе от Красноярска не находи-

лось сколь-нибудь достаточных городов, которые можно было бы рассматривать в качестве опорных центров. Во многом судьбу города определяла география. С правобережья Красноярск прижимала к Енисею нисходящая гряда Восточно-Саянских гор. К тому же правый берег нес на себе наследие 1930—1940-х гг., когда там стал разрастаться многокилометровый пояс промпредприятий. Война же еще больше усугубила положение. На левом берегу перспективный для городского развития северо-восток вскоре оказался заперт корпусами алюминиевого и металлургического заводов. Мало того, что алюминиевый завод сразу же вошел в тройку крупнейших по своему профилю предприятий в мире, отобрав у Красноярска какие-либо шансы на развитие в сторону равнинного северо-востока, он потребовал вокруг себя и достаточно большую санитарную зону.

Вполне резонным представлялся вариант с ускоренным развитием городских центров региональных промышленных узлов — основы формируемых территориально-производственных комплексов эпохи 1970—1980-х гг. Таковые долго искать не пришлось — к тому времени руководство страны и региона большие надежды возлагало на развитие энергетического и добывающего секторов западного крыла Канско-Ачинского бурогоугольного бассейна (будущий Канско-Ачинский топливно-энергетический комплекс, или КАТЭК).

Еще во второй половине 1950-х гг. на базе сельскохозяйственной Ачинско-Назаровской группы районов планировалось создать в ближайшие 15—20 лет крупный промышленный узел. Его основу должна была составить эксплуатация богатых залежей местных бурых углей. Согласно семилетнему экономическому плану (1959—1965 гг.) в Ачинске возводился глиноземный комплекс для нужд строящегося в Красноярске алюминиевого завода. Помимо того, за счет переработки нефелиновых руд ачинская промышленность прирастала сопутствующими цементным и строительным производствами. В Назарове, находящемся в тридцати пяти километрах южнее Красноярска, строилась мощная тепловая электростанция, будущая Назаровская ГРЭС, мощностью 1 308 МВт.

В самом Красноярске, несмотря на интенсивное строительство в 1950—1960-х гг. энергоемких химических объектов, темпы роста населения постепенно замедлялись (рис. 1). На соответствующие показатели красноречиво указывают данные четырех послевоенных Всесоюзных переписей населения 1959, 1970, 1979 и 1989 гг. (см. рис. 1).

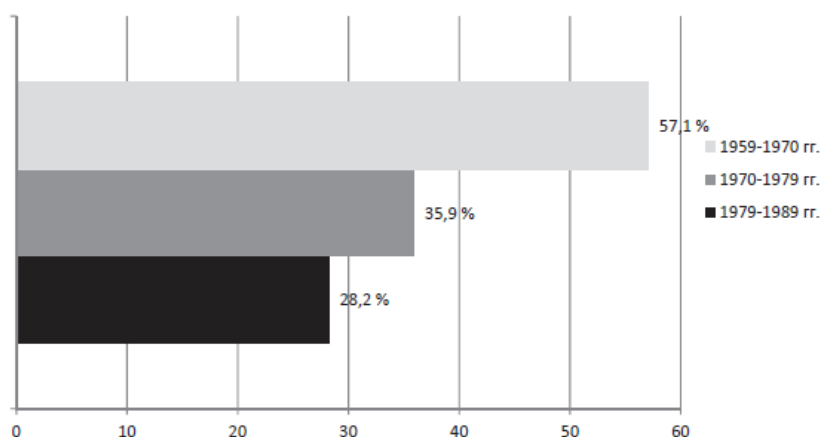


Рис. 1. Изменение динамики прироста населения Красноярска в межпереписные периоды с 1959 по 1989 г.*

Темпы прироста городского населения в Красноярском крае в 1970-х гг. уже обнаруживали разнонаправленную динамику. Если в краевом центре постепенно замедлялся приданный еще в 1940—1960-х гг. инерционный ход, то в заполярных городах и на юге Красноярского края наблюдалась совершенно иная картина. На Крайнем Севере в 1970-х гг. население городов Норильского промрайона Талнаха и Кайеркана увеличилось в 3,6—3,8 раза. На треть с 1970 по 1979 г.

вырос и сам Норильск, средние температуры января которого (−28 °С) делали поистине экстремальной жизнь почти 190-тысячного населения (по состоянию на 1979 г.). На юге продолжался рост населения городов Абакано-Минусинского промышленного узла. Динамику можно отчетливо проследить по трем наиболее крупным местным городам: Абакану, Черногорску и Минусинску (рис. 2—4).

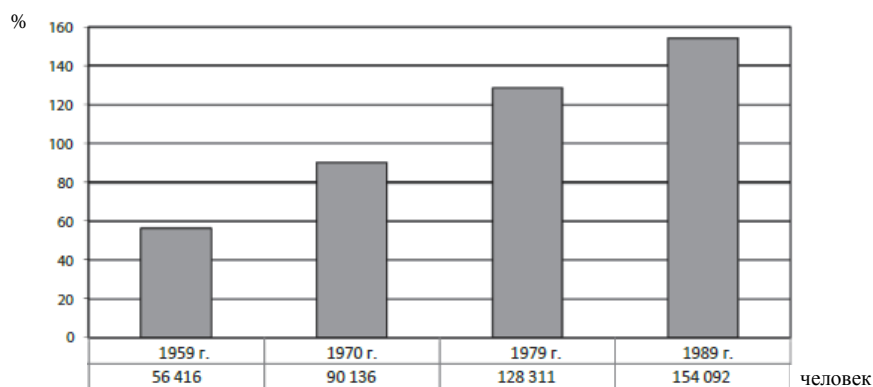


Рис. 2. Изменение численности населения Абакана в 1959—1989 гг.

* Здесь и далее рисунки составлены по данным ЦСУ, Госкомстат СССР.

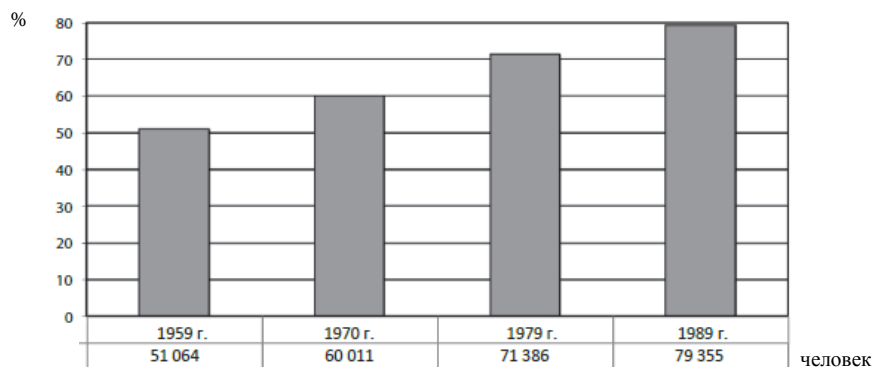


Рис. 3. Изменение численности населения Черногорска в 1959—1989 гг.

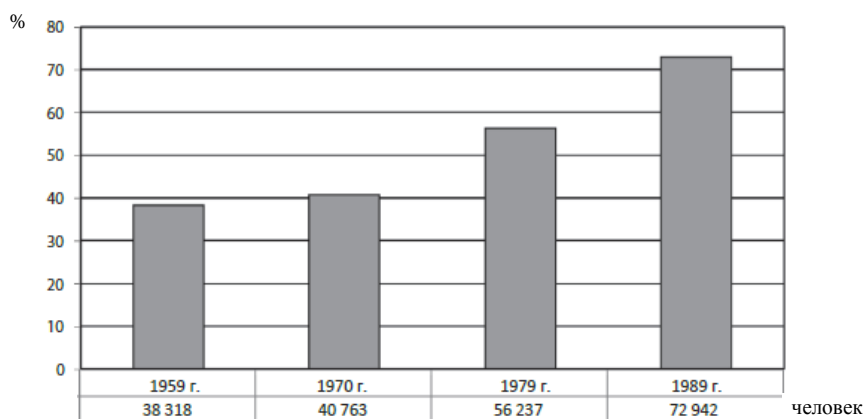


Рис. 4. Изменение численности населения Минусинска в 1959—1989 гг.

Но не каждому городу на востоке выпадал шанс стать крупным индустриальным центром: необходимо было иметь развитую транспортную инфраструктуру, быть включенным в общесетевую систему грузоперевозок, где приоритет отдавался железной дороге. Все крупные города связывала сеть железных дорог, будь то активно развивающийся нефтехимия Омск (благодаря нефтепроводу Туймазы — Иркутск) или Новосибирский промзвезд с его машиностроением, не говоря уже об угольно-металлургических агломерациях Кузбасса.

Регионами индустриального роста в Восточной Сибири стали две самые крупные территории: Иркутская область и Красноярский край. В начале 1970-х гг., после анализа данных о развитии региона в 1950—1960-х гг., советский экономист Станислав Савин в своем исследовании

ТПК Восточной Сибири указывал, что «в пределах Красноярского края и Иркутской области сосредоточены наиболее благоприятные условия в Восточной Сибири для развития ряда важнейших производств» [14].

На долю двух регионов приходилось $\frac{4}{5}$ территории и населения Восточной Сибири. И это с учетом нахождения до 1991 г. в составе Красноярского края Хакасии (на правах автономной области). Три других региона: автономные национальные республики Тува и Бурятия, а также Читинская область — значительно уступали Красноярску и Иркутску не только по имеющимся ресурсам, но и по темпам урбанизации.

Доля городского населения, по данным Всесоюзной переписи населения 1979 г., составила, %:

Иркутская область	77,4
Красноярский край	69,37

Читинская область	62,8
Бурятская АССР	56,78
Тувинская АССР	42 ¹

Возрастное «ядро» в новых индустриальных городах составляла категория 18—39 лет. В конце 1970-х гг. расположенный на средней Ангаре Усть-Илимск стал самым «молодежным» городом Братско-Усть-Илимского ТПК (БИ ТПК). На долю горожан в возрасте 20—24 лет приходилось свыше 40 % населения Усть-Илимска².

Схожая ситуация наблюдалась и в соседних Братске и Железногорске-Илимском, где на ту же возрастную категорию приходилось более трети городского населения. Только в ходе Всесоюзной переписи 1989 г. было зафиксировано сокращение числа жителей городов БИ ТПК в возрасте 20—24 лет. Ситуация объяснялась завершением ввода основных промышленных объектов. Сколько-нибудь серьезного расхождения с реалиями не было — БИ ТПК действительно вошел в экономическую историю как один из немногих территориально-производственных комплексов, формирование которого было в основном завершено в советское время. На рубеже 1980—1990-х гг. «молодежная» специфика новых приангарских городов стала заметно терять свое значение: доля молодежи в них начала приближаться к средним по Иркутской области значениям, составив 24 % [17].

История советской урбанизации Сибири предоставляет возможность констатировать предопределившие современное развитие городов факторы.

Во-первых, война оказала очень сильное демографическое и индустриальное влияние на сибирские города. Впрочем, это воздействие оказалось относительно локализованным — эвакуационные волны достигали не всех, а только самых крупных городов: Омска, Новосибирска и Красноярска. Война, передовые рубежи которой пролегли за несколько тысяч километров, удивительным образом трансформировала облик этих городов; та же «оборонка» если не главенствует, то остается в числе важных отраслей местной экономики.

Примером, хорошо репрезентирующим масштабы сжатой по времени военной сверхиндустриализации, является принятое в июле 1942 г. на бюро Новосибирского обкома ВКП (б) постановление о создании на левобережье областного центра самостоятельного города. Для этой части Новосибирска, ставшей площадкой для большинства эвакуированных заводов, уже было заготовлено название — Андреевск; на правах отдельно-

го города предполагалась отдельная администрация из 42 «ответственных» и 22 «технических» работников [8].

Во-вторых, начало следующего периода интенсивного городского роста пришлось на вторую половину 1950-х гг., когда в директивах XX съезда КПСС была, по сути, озвучена масштабная «восточная» индустриальная программа. Города росли в первую очередь благодаря внутренней миграции. Столь необходимые человеческие ресурсы прибывали не столько извне, сколько из сибирской глубинки. Безусловно, значение внешней миграции нельзя недооценить, но необходимо признать и обратную сторону — наравне с притоком существовал и столь же значительный отток кадров.

В-третьих, сибирские города не развивались автономно, в отрыве от общемировых тенденций, пусть даже и с поправкой на «социалистическую» специфику. Наглядной является ситуация с решением проблемы сверхбыстрого роста крупных национальных и региональных городов — тема, невольно объединившая в 1950—1960-х гг. столь непохожие Париж, Гавану, Будапешт, Новосибирск и др.

В Новосибирске была опробована модель по созданию города-центра с близлежащей сетью малых и средних городов. В Красноярском крае и Иркутской области появились субрегиональные промышленные центры, рассредоточенные на пространстве от субарктической 69-й широты (Норильск, Талнах, Кайеркан) до 53 «самарской» широты (Шелехов и Абакан) на юге.

Сегодня опорные города больших областных (краевых) центров трансформировались в моногорода со своей эндемичной проблематикой и продолжающимися поисками развития для каждого из них. Заложенная логика развития с опорой на демографическую разгрузку крупных региональных городов — административных центров с диверсификацией имеющихся производств оказалась нарушенной уже во второй половине 1980-х гг., когда резко возросли структурные социально-экономические риски в системе советского планирования. Впрочем, это несколько не отменяет то обстоятельство, что, по сути, мы продолжаем иметь дело с поставленными в 1950—1980-х гг. задачами: те же Новосибирск и Красноярск на сегодня являются городами основного естественного и миграционного прироста в своих регионах. В них же мы наблюдаем и основной приток инвестиционного капитала в создание и модернизацию основных производственных фондов. При этом параллельно продолжается процесс консервации индустриального сектора экономики бывших центров субрегиональных промышленных узлов — нынешних моногородов. В сложившейся социально-экономической дилемме ключ к созданию новых пространственных стратегий регионального развития заложен именно в знании и умелом оперировании предварительными выводами и планами формирования сибирской экономики 1950—1980-х гг.

¹ Всесоюзная перепись населения 1979 года. Таблица 9с. Распределение населения по национальности и родному языку. Российский государственный архив экономики.

² К сожалению, историк Татьяна Урожаева из Иркутского госуниверситета не уточняет, какая конкретно возрастная категория подразумевается под понятием «молодежный». Только косвенным путем, исходя из контекста статьи (Урожаева Т. П. Возрастной состав населения новых индустриальных городов Иркутской области в 1970—1980-е гг. // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2012. № 8), можно предположить, что речь идет о 20—24-летних горожанах.

Список литературы

1. *Баландин С. Н.* Новосибирск: история градостроительства 1945—1985 гг. Новосибирск : Новосибир. кн. изд-во, 1986. Глава II. За индустриализацию строительства и решение жилищной проблемы. 1955—1970 гг.
2. *Индустриальное освоение Сибири: Опыт послевоенных пятилеток.* 1946—1960 гг. / В. В. Алексеев и др. Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1989. 310 с.
3. *Колева Г. Ю.* Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс: история становления и развития (1960—1980-е гг.) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2007. № 302. С. 94.
4. *Колпакова М. Р., Туманик Г. Н.* Новосибирск: город в 2000 году. Новосибирск : Кн. изд-во, 1989. 110 с.
5. *Красноярский материк.* Времена. Люди. Документы. Красноярск : Гротеск, 1997. С. 437.
6. *Краткая история Венгрии.* М. : Наука, 1991. С. 487.
7. *Ламин В. А.* Императивы демографического развития Сибири [Электронный ресурс] // Байкальский регион и геополитика Центральной Азии: история, современность, перспективы : материалы междунар. науч. семинара-совещания. Иркутск, 2004. URL: http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/bgca/4.html (дата обращения: 27.04.2018).
8. *Левый берег Новосибирска мог стать отдельным городом во время войны* [Электронный ресурс] // Тайга.инфо: информ. агентство. URL: <http://tauga.info/123902> (дата обращения: 15.06.2018).
9. *Леттрих Эдит.* Тенденции урбанизации в Венгрии // Урбанизация и расселение / под ред. Ю. Л. Пивоварова. М. : Статистика, 1975. С. 91—97.
10. *Миграция населения РСФСР / ЦНИЛ ТР ;* отв. ред. А. З. Майков. М. : Статистика, 1973. С. 33.
11. *Могилевкин И. М.* Глобальная инфраструктура: механизм движения в будущее / ИМЭМО РАН. М. : Магистр, 2010. 314 с.
12. *Памлени.* Венгрия // Совет. историч. энцикл. Т. 3. М., 1963. С. 305.
13. *Расселение населения и размещение производства /* отв. ред. М. Б. Мазанова. М. : Наука, 1982. С. 47—48.
14. *Савин С. И.* Формирование ТПК Восточной Сибири. М. : Наука, 1972. С. 67.
15. *Славина Л. Н.* Динамика численности населения Красноярского края в советский период [Электронный ресурс] // Люди и судьбы. XX век. Тезисы докладов и сообщений научной конференции. Красноярск, 30 октября 2003 г. Красноярск, 2003. URL: <http://www.memorial.krsk.ru/Articles/2003Ludisudby/2003Slavina.htm> (дата обращения: 15.06.2018).
16. *Тимошенко А. И.* Факторы модернизации экономики Сибири в XX столетии // Изв. Иркут. гос. эконом. акад. 2013. № 6. С. 76.
17. *Уржаева Т. П.* Возрастной состав населения новых индустриальных городов Иркутской области в 1970—1980-е гг. // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2012. № 8. С. 9.
18. *Цимдина З. Р., Сергиевская И. А.* Опыт изучения использования трудовых ресурсов Ачинско-Назаровской группы районов // Вопросы трудовых ресурсов в районах Сибири / под общ. ред. Г. А. Пруденского. Новосибирск, 1961. С. 60.
19. *Шадрин А. В.* Некоторые аспекты территориальных источников формирования промышленных кадров Сибири (на примере Саянского территориально-производственного комплекса, 1971—1985 гг.) // Изв. Алт. гос. ун-та. 2007. № 4—3. С. 205.

R. I. Rezvanov

SIBERIAN CASE OF SOVIET SOCIO-ECONOMIC PRACTICE: CITIES, MIGRATION AND THE SCENARIO IN CONTEXT OF 1950—1980

The problems of urban and migration development of Siberia prevailing during a new industrial development of Russia East during the second half of the 1950s and the early 1980s are considered in the article. The focus of attention is a territorial-economic planning, city development, and migration. Factual material is presented by the example of Krasnoyarsk Krai, Novosibirsk, Irkutsk region, Altai Krai. The choice of examples is sufficiently representative: the regions participated in all ambitious projects of industrial development of Siberia in 1950—1980.

Keywords: Siberia, Soviet planned economy, spatial and economic planning, urban development, migration, industrialization in Siberia, industrial hubs, territorial production complexes, The Krasnoyarsk Krai, Novosibirsk, Irkutsk region, The Altai Krai, Siberian cities.

Н. Н. Калмыков

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Москва, Россия)

В. И. Меньщикова

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Тамбов, Россия)

Е. Ю. Меркулова

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Тамбов, Россия)

И. Б. Константинов

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина (Саратов, Россия)

Е. П. Константинова

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина (Саратов, Россия)

О. Л. Тетенькина

Министерство развития предпринимательства, торговли и внешних связей Кировской области
(Киров, Россия)

КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СТАБИЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКИХ МОНОГОРОДОВ

Принята к публикации 31.07.2018

Целью данной статьи является определение ключевых направлений, способствующих стабилизации социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований в российских регионах. Методология исследования базируется на комплексном применении общих и специфических методов научного познания — логического, исторического, компаративного, структурно-функционального, статистического и др. Объектом изучения являются монопрофильные муниципальные образования в российских регионах. Отмечается схожесть проблем в развитии моногородов Российской Федерации, основными из которых являются безработица, загрязнение окружающей среды, неразвитость инфраструктуры, отток молодого населения. Кроме того, для северных городов остро стоит вопрос территориальной изоляции. Приводится зарубежный опыт стабилизации социально-экономического положения моногородов. Раскрываются формы поддержки развития моногородов, реализуемые на федеральном уровне в Российской Федерации. Предлагаются меры по формированию нового имиджа моногорода и территориальных брендов (ребрендинг): оценка эффективности работы глав муниципальных образований (моногородов); развитие института муниципальной собственности; формирование самоуправленческих кластеров с амбициозными, активными и патристичными управленцами во главе; повышение ответственности органов местного самоуправления в решении стратегических задач территориального развития в моногородах; развитие форм местного самоуправления; интенсификация массового внедрения новых технологий в деятельность органов местного самоуправления; экономическое развитие муниципальных образований через реализацию инфраструктурных мегапроектов. Сделан вывод о том, что для стабилизации социально-экономического положения российских моногородов необходим комплексный подход, включающий усилия федеральных, региональных и муниципальных органов власти, отраслевых министерств и ведомств с активным участием гражданского общества.

Ключевые слова: моногород, стабилизация, регион, социально-экономическое развитие, Фонд развития моногородов, территориальный бренд.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-14-19

Российская Федерация — это самое большое по территории государство в мире, которое имеет практически все виды природных ресурсов. Размеры и уникальность территории нашей страны определяют огромное количество различных социально-экономических явлений, процессов, специфику развития отдельных территорий. Именно это лежит в основе исторических особенностей возникновения моногородов еще во времена Петра I. Сегодня в Российской Федерации насчитывается более трехсот монопрофильных муниципальных образований, которые в доминирующем большинстве имеют острые социально-экономические проблемы, влияющие на развитие не только экономики тех регионов, на территории которых они располагаются, но и страны в целом. Поэтому разработка ключевых направлений стабилизации социально-экономического положения российских моногородов в настоящее время является крайне своевременной. В связи с этим целью

данной статьи является определение ключевых направлений, способствующих стабилизации социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований в российских регионах.

Методология исследования базируется на комплексном применении общих и специфических методов научного познания — логического, исторического, компаративного, структурно-функционального, статистического и др. Объектом изучения являются монопрофильные муниципальные образования в российских регионах.

На 2018 г., согласно нормативным правовым документам¹, в России насчитывается 319 монопрофильных муниципальных образований, расположенных на территории 61 субъекта Федерации всех девяти федеральных округов. Самое большое количество моногородов (24) расположено в Кемеровской области, 17 — в Свердловской, 16 — в Челябинской, 12 — в Нижегородской (рис. 1).

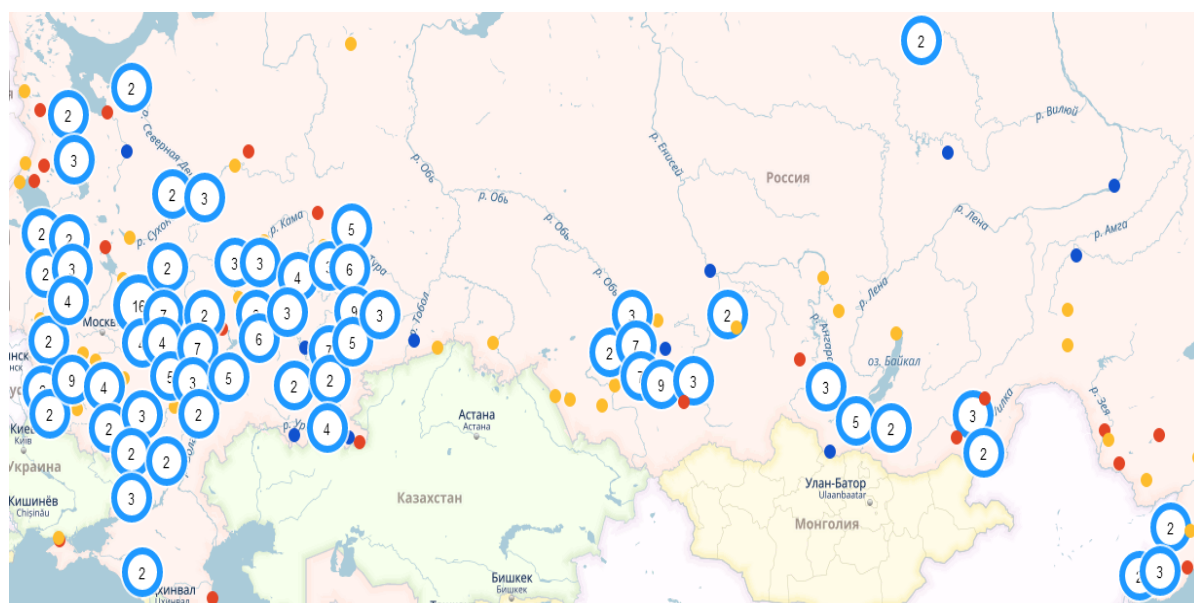


Рис. 1. Концентрация моногородов по территории Российской Федерации в 2016—2018 гг. [6]

Следует отметить, что все моногорода Российской Федерации делятся на три категории: монопрофильные муниципальные образования

(моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих предприятий); монопрофильные муниципальные образования (моногорода), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения; монопрофильные муниципальные образования (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией². Распределение моногородов указанных категорий по территориям федеральных округов России является неравномерным: 46,4 % от общего числа моногородов являются моногородами 2-й категории [2, с. 73].

¹ См.: *О критериях* отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: постановление Правительства Рос. Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4425; *О внесении* изменений в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 мая 2016 г. № 891-р // Там же. 2016. № 21. Ст. 3041; *О внесении* изменений в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2015 г. № 668-р // Там же. 2015. № 17 (часть IV). Ст. 2578.

² *О внесении* изменений в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р; распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 мая 2016 г. № 891-р.

Проблемы моногородов Российской Федерации в целом очень похожи между собой: безработица, загрязнение окружающей среды, неразвитость инфраструктуры, в том числе образования и здравоохранения, отток молодого населения. Для северных городов остро стоит проблема изоляции от «материка». Экономический кризис, развернувшийся в 2008—2009 гг., обострил проблему социально-экономической стабильности моногородов, вследствие чего в 2009 г. при Правительстве Российской Федерации была создана специальная группа по экономическому развитию и интеграции моногородов [5].

По результатам рейтинга устойчивого развития городов России за 2016 г., составленного Агентством «Эс Джи Эм» на основе комплексной оценки экономического, социального и экологического развития, моногорода заняли последние позиции списка. В основном это моногорода Урала и Западной Сибири. Так, из 185 городов Нижний Тагил занял 169-е место, Первоуральск — 177-е, Киселевск — 178-е, а Ленинск-Кузнецкий и Прокопьевск завершили рейтинг [8, с. 42]. При этом основными проблемами названы отток населения и плохая экономическая ситуация.

Следует отметить, что и на законодательном уровне существуют препоны для развития моногородов. Как правило, территория самого моногорода является небольшой и исторически довольно плотно застроенной (по этому принципу и определялись границы поселения), в то время как в прилегающем муниципальном районе, не имеющем статус монопрофильного муниципального образования, в большом количестве наличествуют незадействованные земельные участки. Однако муниципальные районы не могут пользоваться теми мерами поддержки, которые предусмотрены для моногородов. К примеру, не могут получить субсидию для создания инфраструктуры для новых проектов.

Многие города пошли по пути изменения границ и присоединения незанятых земельных участков, прилегающих к границам моногорода. Вместе с тем законодательство ограничивает в таком случае распространение на них мер под-

держки. В частности, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 (подп. «а» п. 10) территория опережающего развития (ТОР) создается в границах моногорода, утвержденных законом субъекта Российской Федерации [9]. Иными словами, данное постановление вступило в силу 8 июля 2015 г., что указывает на невозможность создания ТОР на территории, которая по состоянию на 8 июля 2015 г. не входила в границы моногорода. Считаем указанное ограничение сдерживающим фактором в развитии моногородов, чья небольшая площадь зачастую не позволяет разместить в старых границах города ТОР или площадку под крупные инвестиционные проекты.

При решении проблем стабилизации положения моногородов в России необходимо учитывать и уже имеющийся зарубежный опыт.

Так, Л. Н. Медведева и А. В. Медведев, анализируя в своей работе различные подходы к решению проблем моногородов, в качестве отличительной особенности выделяют то, что за рубежом обычно решаются не проблемы отдельных моногородов, а проблемы развития депрессивных регионов в целом [1]. В этом случае мы имеем дело с циклическим упадком в определенных отраслях и решением проблемы конкретного депрессивного района путем создания производств нового инновационного цикла (таблица). Так, выделяются два типа наиболее успешной модернизации депрессивной территории, при которой удается переломить негативные демографические тенденции. Первый заключается в обеспечении высокой транспортной доступности крупнейших городских агломераций, второй — в привлечении инвестиций в инфраструктуру малых городов в тех странах и регионах, для которых характерна относительная равномерность социально-экономического развития, а разрыв в качестве жизни между центром и периферией не задает градиент сильных центростремительных тенденций. Второй тип более характерен для малых стран, тогда как первый — для больших по площади, со значительными расстояниями между узлами опорного каркаса расселения.

Опыт модернизации моногородов в зарубежных странах

Страна	Кризисный регион и его специализация	Основные направления модернизации
Великобритания	Угольный Кардифф, судостроительный Ливерпуль, текстильный Манчестер	Культурное, событийное развитие, привлечение туристов, формирование брендов
Германия	Угольная Рурская область	Инвестиции в развитие образования, инновационное развитие, экологическое промышленное производство
Франция	Металлургическая Бургундия, химический Лион, угольный Сент-Этьен Текстильный Лилль	Развитие инновационного промышленного производства в рамках унаследованной специализации Обеспечение 1,5-часовой транспортной связности с Парижем, Лондоном и Брюсселем
Япония	Машиностроительный Кобэ Угольный район Тикухо	Развитие медицинской промышленности Формирование автомобильного кластера
США	Металлургический Питтсбург	Долгосрочные инвестиции в образование
Нидерланды	Текстильный Хелмонд	Инвестиции в жилищную и производственную инфраструктуру, создание инновационных производств
Канада, Австрия, Чили	Ресурсные города и поселки, расположенные в благоприятных природных районах	Переход к вахтовому методу освоения, отказ от постоянного проживания работников при месторождениях

Многочисленные в стратегических документах Российской Федерации определены как основные направления стратегического развития страны на период до 2025 г. и в целом в России действует

большое количество мер поддержки моногородов. Федеральными органами государственной власти используются следующие формы поддержки развития моногородов (рис. 2).

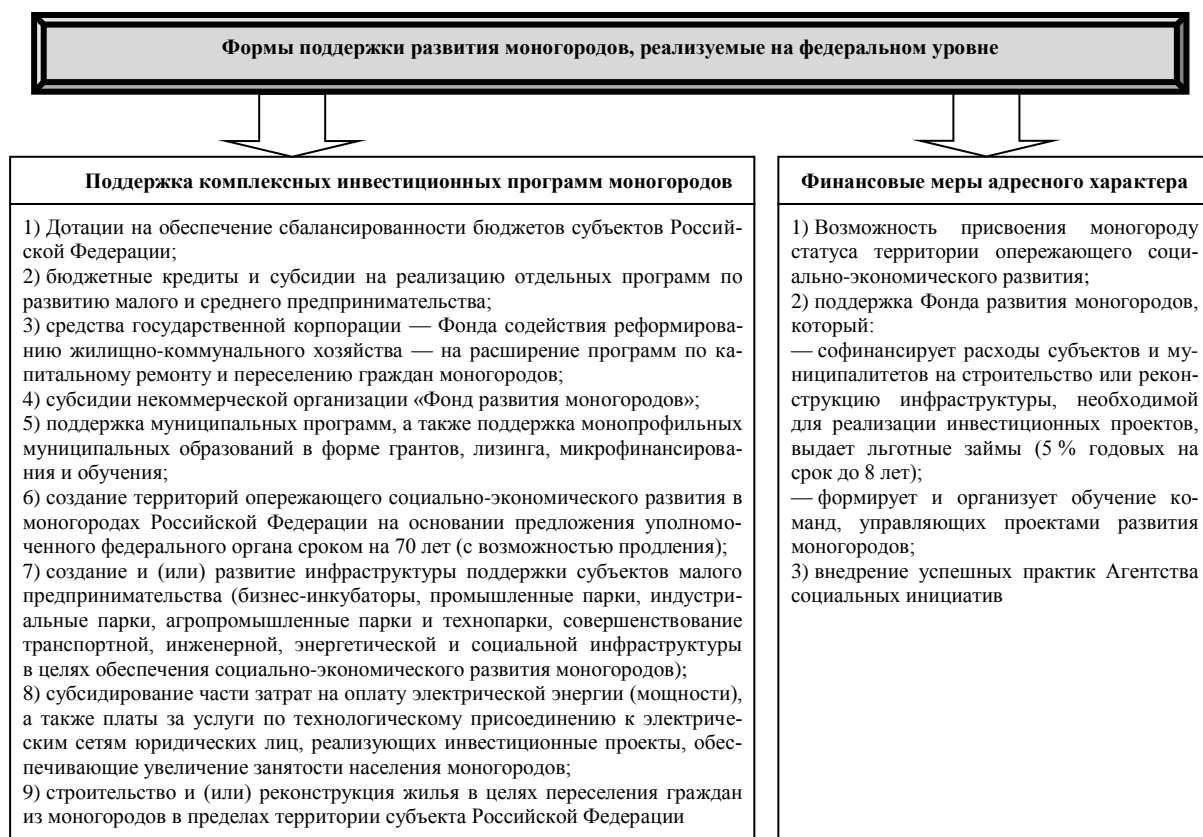


Рис. 2. Формы поддержки развития моногородов, реализуемые на федеральном уровне

Прежде всего данные формы поддержки отражены в приоритетной программе «Комплексное развитие моногородов» [7]. Также приняты и активно внедряются «Методические рекомендации по разработке комплексных инвестиционных программ для монопрофильных населенных пунктов» [3].

Сейчас значительная часть финансирования моногородов идет из федерального бюджета через механизм предоставления субсидии специальному Фонду развития моногородов. По оценкам экспертов Счетной палаты, за период 2014—2015 гг. федеральный бюджет выделил на развитие моногородов субсидий на сумму порядка 7,5 млрд руб. В 2016 г. финансирование было снижено до 7,2 млрд руб. Помимо этого по плану Министерства экономического развития на 2017 г., а также на 2018—2019 гг. предусмотрены бюджетные ассигнования на сумму 15,9 млрд руб. [4]. Эти деньги также пойдут через Фонд развития моногородов. Также софинансирование муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства осуществляет Минэкономразвития России.

Согласно данным Счетной палаты, организационные документы трех ключевых спонсоров моногородов: Министерства экономического развития, Внешэкономбанка, а также Фонда разви-

тия моногородов — говорят о дублировании функций по поддержке территорий моногородов [9]. Помимо этого существует серьезная проблема, связанная с полнотой информации относительно ситуации в моногородах: ни один институт развития, ни министерство не имеют данных об эффективности поддержки моногородов, а также результатах этой поддержки. Аудиторы Счетной палаты также подчеркивают, что проект Фонда развития моногородов, предусматривавший софинансирование расходов на строительство, а также реконструкцию объектов инфраструктуры, не оказал влияния на социально-экономическое развитие территорий. По замыслу же авторов, данное решение должно было способствовать развитию инвестиционных проектов. По мнению Т. Голиковой, единственная возможность добиться реальных результатов в сфере моногородов — разработать комплексную государственную политику [9].

Как было отмечено ранее, в последнее время широкое распространение получает практика создания Правительством Российской Федерации территорий опережающего социально-экономического развития в рамках моногородов. Подобные решения принимаются с целью диверсификации производства на территории моногородов. Одним из ключевых ориентиров правительства

при принятии подобных решений является создание дополнительных рабочих мест в моногородах. Помимо реконструкции и строительства решать проблему инфраструктуры моногородов позволяет создание ТОР. Ранее приход инвесторов и открытие новых производств осложнялись инфраструктурными ограничениями: имеющиеся объекты инфраструктуры были настроены преимущественно на работу основного предприятия и обслуживание частного сектора.

Следует отметить, что меры, реализуемые в рамках комплексных инвестиционных проектов, будут соотнесены с одной из трех возможных стратегий развития моногородов — это высокотехнологичное развитие, усиленное развитие экономической и социальной сферы или переход на вахтовый метод организации работ на градообразующем предприятии. Данные базовые направления стратегического развития моногородов были выработаны исследователями Финансового университета [7]. Также должна быть разработана система мер по формированию нового имиджа моногорода и формированию территориальных брендов (ребрендинг). Она должна включать:

- оценку эффективности работы глав муниципальных образований (моногородов), в которой целесообразно учитывать благоустройство населенного пункта, количество созданных рабочих мест и привлеченных инвестиций;

- развитие института муниципальной собственности на основе повышения эффективности управления объектами муниципальной собственности моногородов;

- формирование самоуправленческих кластеров с амбициозными, активными и патриотичными управленцами во главе, способными стать «лидерами мнений» нового поколения;

- повышение ответственности органов местного самоуправления в решении стратегических задач территориального развития в моногородах;

- развитие форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления;

- интенсификацию массового внедрения новых технологий в деятельность органов местного самоуправления, целевым образом используя их возможности в интересах развития слабосвоенных территорий;

- экономическое развитие муниципальных образований через реализацию инфраструктурных мегапроектов.

Таким образом, для стабилизации социально-экономического положения российских моногородов необходим комплексный подход, включающий усилия федеральных, региональных и муниципальных органов власти, отраслевых министерств и ведомств при активном участии гражданского общества.

Список литературы

1. *Медведева Л. Н., Медведев А. В.* Использование успешных международных практик в стратегии развития промышленно развитых средних и моногородов // Бизнес. Образование. Право. Вестн. Волгоград. ин-та бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 55—61.

2. *Меньщикова В. И., Меркулова Е. Ю.* Проблематика идентификации моногородов в российских регионах // Изв. Юго-Зап. гос. ун-та. Сер.: Экономика. Социология. Менеджмент. 2017. Т. 7. № 3 (24). С. 68—78.

3. *Методические рекомендации по подготовке и реализации комплексных инвестиционных планов развития монопрофильных населенных пунктов* [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.cap.ru/НОМЕ/24/oip/17.doc> (дата обращения: 27.09.2017).

4. *Моногородам деньги не нужны* [Электронный ресурс]. URL: <http://expert.ru/2017/01/13/monogoroda/> (дата обращения: 15.09.2017).

5. *Моногородье* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2381171> (дата обращения: 16.01.2018).

6. *Официальный сайт Фонда развития моногородов* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.frmrus.ru> (дата обращения: 16.06.2018).

7. *Развитие моногородов России*: моногр. / колл. авт. под ред. д-ра экон. наук, проф. И. Н. Ильиной. М.: Финанс. ун-т, 2013. 168 с.

8. *Рейтинг устойчивого развития городов Российской Федерации за 2016 год*. Вып. № 5 / ООО «Агентство “ЭсДмЭм”» [Электронный ресурс]. URL: agencygm.com/projects/Брошюра-2016.pdf (дата обращения: 15.09.2017).

9. *Сверили расходы* [Электронный Ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/04/26/golikova-gospodderzhka-monogorodam-nuzhna-no-dolzna-byt-effektivnoj.html> (дата обращения: 15.06.2018).

**N. N. Kalmykov, V. I. Menshchikova, E. Y. Merkulova, I. B. Konstantinov,
E. P. Konstantinova, O. L. Tetenkina**

THE KEY DIRECTIONS FOR STABILIZATION OF SOCIO-ECONOMIC SITUATION OF RUSSIAN SINGLE-INDUSTRY TOWNS

The purpose of this article is the definition of the key directions contributes to the stabilization of the socio-economic situation of single-industry municipalities in Russian regions. Research methodology is based on the complex application of the common and specific methods of scientific knowledge - logic, historical, comparative, structurally functional, statistical etc. The object of study is single-industry municipalities in Russian regions. The similarity of the problems in the development of Single-industry towns of Russian Federation is noted, the main ones being unemployment, environmental pollution, poor infrastructure, the exodus of young people. Besides for Northern towns, the territorial isolation is the most pressing issue. Foreign experience of stabilization of the socio-economic situation of single-industry towns is given. The forms of support of the development of single-industry towns delivered through the federal level in Russian Federation are disclosed. Measures on the formation of a new image of the single-industry towns and territorial brands (rebranding) are proposed: the evaluation of the overall performance of the heads of municipalities (single-industry towns); development of the institution of municipal property; formation of self-managerial clusters with ambitious, active and patriotic managers at the head; the increase of responsibility of local authorities in the decision of strategic objectives of spatial development in single-industry towns; development of the forms of local self-management; the intensification of mass introduction of new technologies to the activity of local self-governance bodies; economic development of municipalities through the realization of infrastructure mega-projects. It was concluded that for stabilization of socio-economic situation of Russian single-industry towns, complex approach including efforts of federal, regional and municipal authorities, lines ministries and agencies with the active participation of civil society is necessary.

Keywords: single-industry town, stabilization, region, socio-economic development, Foundation for the Development of Single-Industry Towns, territorial brand.

**РАЗДЕЛ 2
ГОСУДАРСТВО И ГРАЖДАНСКОЕ
ОБЩЕСТВО**

**SECTION 2
STATE AND CIVIL SOCIETY**

Б. М. Торогельдиева

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызстан)

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КЫРГЫЗСТАНЕ: РЕАЛИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Принята к публикации 05.06.2018

В статье рассмотрены закономерности процесса становления парламентаризма в суверенном Кыргызстане в условиях демократизации общества. Отмечаются особенности формирования у демократической части политической элиты Кыргызстана идеи парламентской республики как следствия опыта двух циклов становления, разложения и падения однотипных президентских авторитарных режимов. Выявлены трудности, противоречия и риски, связанные с переходом республики к парламентско-президентской системе управления. Проанализированы процесс перехода от мажоритарной к пропорциональной избирательной системе, факторы, влияющие на этот процесс: слабость партийного строительства, отсутствие опыта работы партийных фракций в Жогорку Кенеш (парламент) и консенсусной парламентской культуры. Выделен положительный и негативный опыт формирования парламентаризма в республике.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, парламентско-президентская система правления, мажоритарная и пропорциональная избирательные системы, партийная коалиция.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-22-26

Парламентско-президентская форма правления, принятая Конституцией Кыргызстана в 2010 г., предусматривает построение определенного баланса между ветвями власти и наличие у президента прямых полномочий в обеспечении национальной безопасности и в содействии обеспечения политической стабильности в стране. Переход Кыргызстана к парламентско-президентской форме правления имеет свои закономерности. Два однотипных президентских авторитарных режима прошли полный цикл становления, разложения и падения, прежде чем у демократической части политической элиты Кыргызстана сформировалась идея парламентской республики. Президентская республика два раза очень легко и быстро вырождалась в авторитарно-клановую систему, которая дважды свержалась народом. Значит, форма управления должна быть другой — соответствующей культурно-цивилизационным особенностям кыргызского этноса, составляющего большинство населения страны.

В политической практике кыргызского этноса всегда присутствовали такие демократические институты, как курултай (как представительная демократия), где принимались стратегические вопросы; жыйыны (собрание, где местное сообщество — представители племени, рода — путем прямого голосования принимали решения); советы старейшин, которые действовали при всех каганах, ханах, биях и участвовали в принятии решения. Думается, что такие демократические

ценности кыргызов не могли бесследно исчезнуть в культуре народа.

Проанализируем процесс становления парламентаризма в суверенном Кыргызстане в условиях демократизации общества, используя качественный и количественный анализ эмпирического материала. Выявим трудности, противоречия и риски, связанные с переходом республики к парламентско-президентской системе управления, основываясь на классическом подходе к определению парламентаризма и исходя не из формального наличия парламента, а из его позитивной деятельности.

После провозглашения суверенитета Кыргызской Республики (КР) 31 августа 1991 г. начался процесс трансформации политических институтов. В мае 1993 г., после принятия новой Конституции КР, законодательный орган государства — Верховный Совет Кыргызской ССР, т. е. парламент, стал называться Жогорку Кенеш (рус. — Верховный Совет). Необходимо подчеркнуть, что в данной Конституции парламент был наделен законодательными, распорядительными и контрольными функциями, что предопределило, на наш взгляд, основу демократических преобразований кыргызстанского общества в постсоветский период. Так, первый президент республики А. Акаев был избран на заседании парламента на альтернативной основе. Хотя срок работы первого созыва Жогорку Кенеш был короткий, при оценке его деятельности большинство отечественных исследователей называют его «легендарным парламентом», заложившим идеи парламентаризма в республике.

В целом, говоря о роли Жогорку Кенеш, М. Тюлегенов и Б. Турсункулова считают, что значимость парламента была достаточно весомой не только в период после 2010 г., но и весь постсоветский период: даже в период усиления полуавторитарных режимов редко когда парламента был полностью «ручным». Правила его функционирования менялись довольно часто — менялись то избирательная система, то структура парламента, то численность депутатов. Практически на всех постсоветских выборах кандидаты в Жогорку Кенеш участвовали по новым правилам, отличающимся от предыдущих выборов [3, с. 4].

При этом одним из существенных признаков демократического общества является, как известно, избирательная система — важнейший поли-

тический институт, непосредственно влияющий на политическую систему общества в целом. Она непосредственно оказывает прямое воздействие на характер и интенсивность отношений между субъектами политического процесса на электроном и парламентарном уровнях; определяет партийно-политическую инфраструктуру общества, степень ее фрагментации; является важнейшим институциональным фактором, оказывающим значительное влияние на структурирование политической власти, распределение мест в парламенте и изменение соотношения сил между партиями. Избирательная система КР прошла длительный путь формирования и совершенствования (таблица).

Трансформация избирательной системы Кыргызстана в 1990—2015 гг.*

Параметр	1990	1995	2000	2005	2007	2010	2015
Созывы	I	II	III	IV	IV	V	VI
Вид избирательной системы	Мажоритарная (одномандатные округа)	Мажоритарная (одномандатные округа)	Смешанная (15 мест для партий)	Мажоритарная (одномандатные округа)	Пропорциональная	Пропорциональная	Пропорциональная
Парламент (кол-во палат)	1	2	2	1	1	1	1
Количество депутатов	350	105 (35 — нижняя 70 — верхняя)	105 (60 — нижняя 45 — верхняя)	75	90	120	120

* Таблица составлена на основе данных сайта Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. URL: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/38/istoriya-kirgizskogo-parlamenta>

Как видно из таблицы, второй и третий созывы Жогорку Кенеш работали как двухпалатный парламента: Законодательное собрание (работало на постоянной основе) и Собрание народных представителей (проводилось на сессионной основе). Депутаты обеих палат избирались по одномандатной системе по мажоритарному принципу и имели равные права, так как избирались на равных условиях, что отличало Жогорку Кенеш от двухпалатных парламента других стран. Например, как известно, в английском парламенте Палата лордов и Палата общин имеют разный статус, сохраняя свои традиционные привилегии. В то же время нужно отметить, что за 15 лет парламентаризма численность работающих депутатов увеличилась на 2,6 раза — с 45 депутатов в 1995 г. до 120 депутатов 2010 г.

Третий созыв Жогорку Кенеш стал смешанным — 15 мест было предоставлено политическим партиям. Однако одномандатный и мажоритарный принципы избирательного процесса в парламенте привели к тому, что региональные лидеры способствовали преобладанию регионализма, клановости, кумовства, землячества в электроном поведении отдельной части населения республики, т. е. интересы локальных и местечковых лидеров возвысились над национальными.

В 2007 г. избирательная система в республике перешла к пропорциональной партийной системе выборов, что способствовало имитации

партийного строительства в стране. В республике большинство партий вообще создавались не под политические цели, а под отдельных амбициозных политиков — как инструмент прихода к власти. Особенности партийного строительства в республике стали борьба внутри партии за лидерство, расколы, что приводило к раздроблению и возникновению новых мелких партий. Партийное строительство в республике продолжается. Так, если на начало 2011 г. в Кыргызстане насчитывалось 160 партий, а на начало 2012 г. — 162 партии, то в начале 2013 г. количество зарегистрированных в Министерстве юстиции КР партий дошло до 190, в начале 2014 г. — до 199 партий, а на начало 2017 г. — до 223 партий.

Массовые политические протесты граждан Кыргызстана против авторитарного, семейно-кланового правления акаевых и бакиевых: митинги, пикеты, закрытие стратегически важных шоссе-ных дорог, захват административных зданий — стали важным фактором политических перемен в республике [2, с. 245—250].

После трагических апрельских и июньских событий 2010 г. 29 партий приняли участие на выборах в Жогорку Кенеш. Выборы были проведены беспрецедентно конкурентно.

Состав данного парламента был избран по новой Конституции, принятой на референдуме 2010 г., которая заложила большие полномочия для парламента по законотворчеству, назначению

и снятию правительства и определению внутренней и внешней политики. В то же время президент страны утратил отдельные полномочия: законодательную инициативу, право назначения и снятия министров правительства и право окончательного вето.

С этого периода начинается новый этап в развитии парламентаризма в КР. В Жогорку Кенеше сформировалась коалиция парламентского большинства из четырех партий: СДПК, «Ата-Мекен», «Кыргызстан» и «Онугуу — Прогресс». Новая коалиция парламентского большинства получила название «За стабильность, доверие и новые возможности в Жогорку Кенеше КР». Впервые в истории парламента Кыргызстана в Жогорку Кенеше был создан блок оппозиции, куда вошли партийные фракции «Ата Мекен» и «Ар-Намыс». Оппозиционарность является закономерностью развития парламентской культуры гражданского общества и его институтов. В развитии парламентской культуры она играет роль эффективного механизма расширения проблемного поля и выявления новых ресурсов развития всей системы демократических политических отношений.

Коалиционное правительство объединило различные партии с различными платформами и из различных регионов. Состав депутатов характеризовался различной политической культурой. На одной стороне — приверженцы модернизации республики на основе правовых норм, на другой — приверженцы традиционализма, поддерживающие клановые и региональные нормы и ценности, на третьей — приверженцы исламистских канонов и т. д.

Однако переход к пропорциональной системе выборов, по справедливому замечанию М. Тюлегенова и Б. Турсункуловой, надежды на то, что партии сформируются как самостоятельные игроки, не оправдал, и одной из существенных причин этого является отсутствие достаточной институциональной истории. Практически партии являются инструментами сбора ресурсов различных акционеров, готовых вложиться в общую перспективу победы на выборах. Избиратели же, которые в идеале и формируют спрос через свои голоса, на самом деле наиболее бесправные участники политического рынка [3, с. 5—7].

Политический аналитик М. Сариев отмечает, что коалиции создаются исключительно из прагматических установок — тут не надо искать каких-то соглашений по политическим программам или идеологиям. Главное — это консенсус по распределению портфелей, выступающему основным критерием при создании коалиций [1].

По мнению профессора Гарвардского университета США Джона Шоуберлайна, в Кыргызстане доминирует предпринимательская политика, вследствие чего внешние силы ввергли страну в политический кризис, преследуя свои корыстные интересы. У предпринимательских политических игроков не было общего видения восстановления страны. Здесь сказался опыт акаевской

эпохи. Доминирующая предпринимательская политика работала по принципу: поддержите меня и взамен получите то, что хотите, т. е. от моего успеха зависит ваше благополучие. Во времена К. Бакиева все блага получали только политики, верные экс-президенту [4].

Отсутствие опыта работы партийных фракций в парламенте и консенсусной парламентской культуры трижды приводило к распаду коалиции большинства в Жогорку Кенеш пятого созыва (30 сентября 2010 г., 11 декабря 2011 г. и 3 сентября 2012 г.). Распад парламентской коалиции автоматически ведет к отставке коалиционного правительства.

Создание парламентской коалиции в республике с различным пониманием своих целей и задач приводит к власти партий, предопределило проблемы в проведении кадровой политики. Коалиция поделила министерства и города, распределив назначение своих представителей от партий на ответственные должности вопреки принципу профессионализма, что негативно сказывается на работе министерств и отраслей.

За период суверенитета в Кыргызстане поменялось 29 правительств. Каждый раз смена их приводила к смене всей структуры правительства. Изменения лихорадят работу аппарата, происходит сокращение кадров, которым выплачивается компенсация. Но уволенные госслужащие вновь возвращаются через конкурсы, их количество увеличивается. Названия ведомств меняются, у каждого министра свое видение. В республике возникли проблемы с соотношением политических и административных должностей. В ходе реорганизации структуры происходит перевод административной должности в политическую. Меняется реестр, даже такая должность, как эксперт, становится политической.

Частая смена верхнего эшелона власти со сменой правительства приводит к смене управленцев среднего звена, что, в свою очередь, отрицательно сказывается на среднем звене управления, которое является костяком государственного управления и развития страны. Именно средний слой управления является держателем «институциональной памяти» министерств, ведомств, предприятий.

Каждый раз со сменой правительства меняется вектор развития в республике и получается, что предыдущий период «потрачен впустую», а это два-три года потраченной человеческой энергии. Материальные ресурсы растрачиваются, происходит разрыв преемственности, теряется то, что было достигнуто или не завершено в прошлые периоды, отменяются предыдущие проекты — все это приводит даже не к «топтанию на одном месте», а к откату в развитии. В республике высокая текучесть кадров в сфере государственной и муниципальной службы. Так, в 2011 г. она составила 30 % и затронула средний слой управленцев. На наш взгляд, необходимо ввести механизм, запрещающий смену кадров на среднем уровне. Политическая смена должностей

должна проходить, не задевая средний уровень управления.

В республике имеется положительный опыт по введению государственных должностей статс-секретарей, однако кроме них все среднее звено управления меняется с приходом нового правительства. При этом в Советском Союзе стабильность и рост экономики объяснялись преемственностью в кадровой политике. Поскольку сегодня в парламентаризме Кыргызстане такая кадровая политика невозможна, то, во-первых, в государственном управлении костяк государственных управленцев должен оставаться неизменным (с разработкой соответствующего дополнения в законе о государственной и муниципальной службе). Во-вторых, необходимо изменение трудового законодательства КР, которое должно учитывать рыночные реалии и быть либеральным к работодателям. Оно должно регулировать необходимость замены работников по их компетенции, которая необходима в условиях глобализации и информационных технологий. Как известно, несовершенство законодательства, снижение профессионального уровня служащих, низкая оплата труда, неконкурентная заработная плата, снижение мотивации служащих, высокая текучесть кадров, снижение доверия граждан к государственной и муниципальной службе и другое провоцируют отток квалифицированных кадров в частные структуры.

Частая смена руководства ведомств и государственных компаний ведет к смене всей команды, каждая смена — это потеря одного года в развитии (например, Мегаком, Фонд государственного имущества КР, Министерство транспорта КР и т. д.). В противовес такой политике, например, в Израиле, Турции, Англии смена коалиции ведет к смене только первых руководителей министерств, весь бюрократический аппарат продолжает работать, не говоря уже о компаниях. Сама по себе коррупция и борьба за потоки есть в любой стране, только в устоявшихся демократиях смена коалиции не ведет к смене всего аппарата руководства и исполнителей вплоть до уборщиц.

Опыт последних лет становления системы государственного управления в Кыргызстане показывает, что низкий профессиональный уровень государственных и муниципальных служащих и, соответственно, низкая эффективность управления являются одним из наиболее слабых звеньев государственного управления в республике. Политическая культура включает в себя высокий уровень профессионализации политической деятельности, т. е. количество подготовленных политических кадров (депутаты различных уровней, государственные и муниципальные служащие, организаторы политических процессов и др.), политическую и правовую грамотность населения, наличие соответствующих аналитических и экспертных центров, осведомленность граждан о деятельности органов власти, политическую толерантность, правовое сознание. Сегодня страна нуждается в управленческих кадрах с новым

стилем мышления и новыми подходами к работе, владеющих не только соответствующими знаниями, но и навыками применения этих знаний для решения полезных задач.

Тем не менее за суверенный период развития Кыргызской Республики можно выделить следующие положительные шаги в становлении парламентаризма: закрепляется принцип разделения власти, заработала система «сдержек» и «противовесов»; наблюдается снижение риска монополизации и узурпации власти одним лицом; политическими партиями достигнута возможность участия в государственном управлении; наблюдается активизация политической жизни в республике во взаимодействии и противостоянии власти и оппозиции в стенах парламента, а не на улице в митингах и протестных выступлениях, что ведет к стабилизации общества; достигнут политический плюрализм в средствах массовой информации; созданы условия для перехода к пропорциональной системе выборов и партийного строительства, трансформации политической культуры от традиционной, ориентированной на местечковые интересы, к формированию гражданской политической культуры; наблюдается открытость и прозрачность в принятии решений; созданы формальные условия для участия в обсуждении законопроектов различных парламентских фракций, политических сил и представителей гражданского общества, что обеспечивает принятие согласованных решений.

В то же время в становлении парламентаризма в республике можно выделить следующие отрицательные стороны и риски: политическая элита изначально не была готова к новым переменам и не до конца понимает основные функции парламентской формы правления; не сформирована парламентская политическая культура как среди депутатов Жогорку Кенеша (парламент) (неподготовленность выступлений, спонтанность реплик, вопросов и низкая дисциплина депутатов), так и среди граждан республики (проявление неформальных связей); неправильно понимается демократия (охлократия), что приводит к незаконным митингам, протестам и требованиям отдельных социальных групп населения и дестабилизации общества; у политических партий отсутствует опыт достижения консенсуса и компромисса в условиях парламентской демократии; сохраняется непроработанность пропорциональной системы выборов (непредставленность регионов, слабость партийного строительства); свободный мандат депутатов приводит к тому, что они могут выйти произвольно из своих партийных фракций; наблюдаются трудности в проведении судебной реформы.

Референдум 11 декабря 2016 г. по внесению изменений в Конституцию КР закрепил переход республики к парламентско-президентской форме правления, и сегодня говорить вновь о переходе к президентской форме правления нелогично. Эта идея отражает мнение отдельных личностей, которые остались за бортом власти и преследуют

свои субъективные интересы, не думая о судьбе государства в условиях внешних и внутренних угроз и рисков. Становление парламентаризма в Кыргызстане проходит сложный путь обретения собственной национальной модели, Жогорку Кенеш непоследовательно развивает принципы демократии. В зависимости от политической ситуации и конъюнктуры депутаты демонстрируют разную политическую культуру, свойственную той группе или фракции, к которым принадлежит их политический лидер. Это можно наблюдать и после президентских выборов в октябре 2017 г.

На сегодняшний день определить баланс между достижениями и недостатками в развитии парламентаризма в КР сложно. Вопреки негативным прогнозам аналитиков сегодня в республике действует реальная многопартийная система, работает коалиционное правительство в условиях политической конкуренции, развивается соревновательная, конкурентная демократия, укрепляется партийное строительство, стали реальностью свобода слова и плюрализм мнений. Кыргызстан переживает новый этап развития государственного развития. Сегодня в республике актуализиру-

ется необходимость трансформации существующей системы партийного строительства как неперемного условия демократической консолидации общества и разрешения на этой основе проблем стабильного развития республики.

Список литературы

1. *Раздробленный парламент Кыргызстана* [Электронный ресурс]. URL: <http://news.rambler.ru/politics/8256397-razdroblennyu-parlament-kyrgyzstana/> (дата обращения: 20.05.2017).

2. *Торогелдиева Б. М.* Модернизация политической культуры в Кыргызской Республике. Бишкек : Алтын-Тамга, 2014. 312 с.

3. *Тюлегенов М., Турсункулова Б.* Парламентаризм на электоральном рынке Кыргызстана: до и после 2010 г. // ICP policy research paper, 2015. # 1 (February). 14 с.

4. *Шоуберлайн Д.* В Кыргызстане доминирует предпринимательская политика [Электронный ресурс]. URL: <http://24.kg/archive/ru/politic/88310-dzhon-shouberlajn-v-kyrgyzstane-dominiruet.html/> (дата обращения: 07.12.2010).

B. M. Torogeldieva

THE FORMATION OF PARLIAMENTARISM IN KYRGYZSTAN: REALITIES AND CONTRADICTIONS

The article highlighted the regularities and the process of formation of the parliamentarism in sovereign Kyrgyzstan in conditions of the democratizing society. The idea of the parliamentary Republic, which was gradually formed in the democratic part of the political elite of Kyrgyzstan, arises on the basis of experience of two cycles of formation, decomposition and decay of the chain of the presidential authoritarian regimes. Difficulties, contradictions and risks with transition of the Republic to parliamentary-presidential system of government are revealed. There are analyzed the process of transition from the majority-base to the proportional electoral system, factors that affect the process: a weakness of party construction, a lack of the work experience of party factions in Zhogorku Kenesh (parliament) and consensual parliamentary culture. Positive and negative experience of the formation of parliamentarism in the republic is identified.

Keywords: parliament, parliamentarism, parliamentary-presidential system of government, majoritarian and proportional electoral system, party coalition.

О. А. Кузнецова

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

Д. А. Михайлов

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

РОССИЙСКАЯ НЕСИСТЕМНАЯ ОППОЗИЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ДЕПОЛИТИЗАЦИИ

Принята к публикации 12.07.2018

В статье исследуется российская несистемная оппозиция как политический феномен, категоризация которого произошла в 2000-х гг. Несистемная оппозиция рассматривается в контексте принципиального изменения характера деполитизации после президентских выборов 2012 г., когда административно-бюрократическая рациональность сменилась секьюритизацией ключевых сфер общественной жизни. Отмечается, что мобилизация понятия «несистемная оппозиция» является частью стратегии властного дискурса. Постепенно «несистемность» переводится из юридического в культурное предметное поле посредством противопоставления «стабильности» — основному постулату риторики президентской кампании Владимира Путина 2012 г. Таким образом запускается механизм отчуждения части политического сообщества и формирования негативного к ней отношения в общественном сознании. По мере реализации стратегии секьюритизации это понятие постепенно выходит из публичного оборота.

Ключевые слова: оппозиция, несистемная оппозиция, деполитизация, секьюритизация, гражданское общество.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-27-32

В 2000-х гг. в российском общественно-политическом дискурсе категоризовался новый феномен — несистемная оппозиция. Для его описания используются различные характеристики. В частности, Ольга Попова выделяет такие критерии, как нетрадиционные методы политической борьбы, ограниченные ресурсы, виртуализация политической активности, малое число сторонников, низкая степень доверия среди населения и т. п. [14, с. 102—103]. Ключевым критерием, по которому оппозиционная партия относится к системной или несистемной оппозиции, является доступ к власти, обретаемый формальным путем (регистрация партии и представительство в парламенте) или неформальным (контакты с правящей группой). Владимир Гельман видит отличие несистемной оппозиции (в других терминологиях — полуоппозиция или секторальная оппозиция) от системных субъектов политики в том, что несистемные силы заявляют о себе с позиции явной конкуренции режиму, в то время как представители системной оппозиции являются попутчиками и младшими партнерами авторитарных режимов, они могут противостоять власти в определенных областях, но не склонны бороться за серьезные изменения режима [5, с. 107].

По линии революция-эволюция, т. е. в зависимости от того, насколько радикальные цели преследует политическая партия или движение и каким образом эти цели предполагается достичь, проводит границу между системной и несистемной оппозицией и Иван Большаков.

Специалисты отмечают, что открыто приверженность к революционным методам практически никем не декларируется, поскольку российским «антиэкстремистским» законодательством деятельность радикальных политических организаций поставлена вне закона [7, с. 19]. Поэтому в России проявление готовности действовать в рамках существующей политической системы или отрицание последней проявляются в отношении к выборам. Критикуя стремление к разрушению существующей политической системы, И. Большаков подчеркивает, что лидеры несистемной оппозиции сами являлись частью системы, следовательно, их претензии относятся не столько к ней, сколько к лидеру, т. е. персонифицируются. Кроме того, есть опасность, что радикальные методы борьбы с системой будут неизбежно заложены в принципы новой системы. Основная мысль работы И. Большакова, который является членом партии «Яблоко», сводится к необходимости изменения системы, что невозможно без «использования переговоров, сотрудничества и компромисса» [17, с. 90].

В любом случае, очевидно, что несистемная оппозиция может определяться только в контексте политической системы. В связи с этим целью данной публикации является характеристика изменений российской несистемной оппозиции в условиях трансформации политической системы, которая произошла в ходе политического кризиса, развивавшегося на фоне выборной кампании 2011—2012 гг.

Теоретические рамки нашего анализа феномена российской несистемной оппозиции определяются методологическим аппаратом, формируемым в процессе обсуждения проблемы деполитизации. Дженни Эдкинс под деполитизацией понимает отсутствие возможности оспаривать текущую ситуацию, что подразумевает исключение альтернативных трактовок границ власти и в целом политического сообщества. В результате институционализации власть приобретает механический характер, и ее действия фактически сводятся к калькуляции. «Политическое», таким образом, описывает не все процессы, связанные с реализацией власти, а актуализируется в моменты, подразумевающие ситуацию альтернативы [22, р. 126]. Основное политическое противостояние разворачивается между различными трактовками субъекта политики — нации. Как отмечает Джудит Батлер, политический процесс будет сводиться к борьбе за переопределение народа, что подразумевает формирование исключенного из политики сообщества [18, р. 4]. Следовательно, политический смысл ситуация может приобретать только тогда, когда попадает в систему маркирования свой-чужой. Опираясь на идеи Карла Шмитта и Джорджо Агамбена, Батлер демонстрирует, как производство «опасного» выступает в качестве механизма, с помощью которого современное государственное управление игнорирует верховенство закона. В этом принципе исключения и проявляется сущность современного суверенитета: задерживая человека на неопределенный срок, государство определяет свою власть как стоящую над любыми правовыми нормами [19, р. 61—62]. «Чужой» таким образом превращается в ключевой дискурсивный механизм суверенизации, и в этом контексте актуализируется центральная проблема политического суверенитета — проблема безопасности. Формирование образа «чужого» требует абсолютизации общественной проблемы и выведения ее за пределы политического в область национальной безопасности. Перевод отдельных сфер общественной жизни в область национальной безопасности позволяет производить дискурсивную среду, в которой категоризируется «опасный враг», политическое взаимодействие с которым невозможно. «Чужой» превращается в экзистенциальную проблему, разрешение которой не предусматривает использование обычных политических методов и средств. Это создает моральную основу для легитимации экстренных мер в отношении объекта, имеющего отличную оценку ситуации.

Исходя из заданного контекста, проанализируем трансформацию роли и места российской несистемной оппозиции вследствие изменений стратегий деполитизации, которые произошли в третий президентский срок Владимира Путина. Как отмечалось рядом исследователей, деполитизация стала основой стратегии власти начиная с 2000 г. [25, р. 138]. В середине 2000-х гг. деполитизация приобретает тотальный характер: из политической сферы выводятся СМИ, бизнес, идет активный процесс сокращения реального числа акторов в политике. Российская власть реализуется по принципу бизнес-корпорации, в основе логики принятия решений которой лежит экономическая необходимость [24, р. 65]. При этом «политическое» активно подменяется «административным». Идеологическим обоснованием этого процесса стала идея построения сильной «вертикали власти», которую активно популяризировал бывший глава администрации президента Владислав Сурков. Используя типологию деполитизации Жака Рансьера и характеристики ультраполитики Славоя Жижека, Филипп Касула показывает, что в России реализуются все типы деполитизации: метаполитика проявляется в стремлении обосновывать администрирование через экономическую целесообразность, парapolитика проявляется во включении части оппозиции в систему, археополитика связана с усилением этнического национализма [20, р. 3—15].

В этой ситуации роль оппозиции в политической жизни постоянно уменьшалась. Одним из механизмов искусственного регулирования политического процесса стала регистрационная политика Минюста. В результате часть политических партий оказались за скобками политической жизни. Чаще всего именно в отношении них стал употребляться термин «несистемная оппозиция».

Тем не менее, как замечает Владимир Гельман, в этот же период зарождались предпосылки для будущего усиления оппозиции. Этому способствовали, во-первых, смена поколений и выход на политическую арену новых молодых лидеров; во-вторых, ослабление властями давления на гражданское общество и некоторые попытки диалога с общественностью в президентство Дмитрия Медведева; в-третьих, изменилась стратегия самой оппозиции, которая перешла к осуждению абстрактных требований свободы и демократии действующего режима как преступного [23, р. 227].

В 2011 г. на фоне президентской кампании политическая ситуация в стране резко обострилась. Информация о массовых фальсификациях, допущенных в ходе избирательной кампании, усилила недовольство несменяемостью власти, и зимой 2011—2012 гг. в Москве и других крупных городах прошли массовые акции протеста.

Власть сделала ответный ход, вступив в диалог с наиболее активными представителями оппозиции. В рамках послания президента к Федеральному собранию 22 декабря 2011 г. были объявлены политические реформы, в частности

упрощение регистрации партий, изменение системы выборов в Государственную Думу, прямые выборы губернаторов, создание общественного телевизионного канала. В марте 2012 г. состоялась встреча президента Дмитрия Медведева с представителями незарегистрированных партий, на которой присутствовали Борис Немцов, Владимир Рыжков и Сергей Удальцов. Одним из ее итогов стало заявление о создании рабочей группы для обсуждения законодательных предложений оппозиции. Создавалось впечатление начала процесса реполитизации, в основе которого лежит открытый диалог власти с недовольной общественностью.

Однако уже весной 2012 г., после вступления в должность президента Владимира Путина и столкновений в ходе «марша миллионов» 6 мая, ситуация в отношениях власти и несистемной оппозиции стала стремительно меняться в сторону конфронтации. На фоне обострения противостояния властью был запущен процесс политической мобилизации, который выразился в секьюритизации отдельных сфер общественной жизни современной России. С этого момента можно говорить о реализации новой стратегии власти, об идеологическом повороте, в основе которого лежит новое прочтение национальной безопасности.

Под секьюритизацией понимается комплекс практик, направленных на формирование у объекта чувства критической уязвимости, следствием чего становится появление потребности в немедленном устранении угрозы путем использования чрезвычайных мер [16, р. 2]. Начиная с 2012 г. секьюритизации подверглись различные аспекты общественной жизни: проявление религиозных чувств, деятельность некоммерческих организаций, проведение публичных общественных мероприятий. Для определения идеологической сущности третьего президентского срока Владимира Путина используются разные определения: «моральный поворот», «цивилизационный поворот», поворот к «суверенной морали», «продвижение нового национального идеологического консенсуса, основанного на морализации» [26, р. 3].

Изменения в стратегии деполитизации не могли не отразиться на интерпретациях несистемной оппозиции. Важным инструментом секьюритизации стала масштабная информационная кампания, ключевой идеологемой которой стала «пятая колонна». Мысль о внешних хозяевах российской оппозиции и проплаченных Госдепом митингах стала ключевой в скандальном проекте НТВ «Анатомия протеста», нацеленном на дискредитацию деятельности оппозиционеров, принимавших активное участие в протестном движении 2011—2013 гг. Серьезный резонанс вызвала «крымская речь» Путина, в которой он предупреждает народ о возможном внешнем противодействии российской внешнеполитической деятельности со стороны Запада посредством «пятой колонны» [11].

Речь в обращении президента шла не только об оппозиционных лидерах, но и о широкой со-

циальной группе, которая ведет чуждый образ жизни, — так называемом креативном классе, или «креаклах». В общественном дискурсе современной России данный термин приобрел негативную смысловую нагрузку. В выступлении патриарха Кирилла «креаклы» характеризуются как группа людей, «которая пренебрежительно относится к народу, считая его не способным к творческой деятельности» [12]. Гендиректор Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) Валерий Федоров определяет креативный класс как «сборище тех, кто кормится за счет нефтяной ренты и на каждом углу ругает власть». Он утверждает, что «креативный класс» — это не более чем самоназвание, и проводит аналогию с «бездельниками, с красными тряпками и разгуливающими по улицам, потому что органически не способны работать у станка», которые назвали себя «пролетариатом», предупреждая о возможных последствиях политической деятельности «креаклов», о повторении 1917 г. [15].

Как показывают исследования, социальный состав участников протестов составил относительно немногочисленный и достаточно неоднородный средний класс, отношение к которому носит противоречивый характер [27, р. 77—80]. В блогосфере, в частности, распространилось выражение «революционеры в норковых шубах», одним из символов которых стала эпатажный обозреватель светской жизни Божена Рынска. Изменения социального состава протестующих в акциях 2017 г. заставили переосмыслить тактику стигматизации, теперь оппозицию обвиняли в «политической педофилии» [3].

На фоне политического обострения все более рельефным становится отличие между системной и несистемной оппозицией. Позиция представителей думских партий в ходе голосования по упомянутым выше проблемам указывает на их полную поддержку инициатив власти. Характерно и изгнание из думы членов фракции «Справедливая Россия», активных участников протестных акций Геннадия Гудкова и Ильи Пономарева. Более того, понятие «пятая колонна» часто употребляется лидерами системной оппозиции в том же контексте, что и правящей элитой. Так, С. Миронов, лидер партии «Справедливая Россия», в статье под заголовком «Закат “пятой колонны”». Кому ненавистна Россия, встающая с колен?» пишет следующее: «Деятельность “пятой колонны”, как правило, маскируется под оппозиционную деятельность. Именно маскируется! Потому что влосовщину не следует путать с оппозицией» [9].

Представители исполнительной власти долгое время не давали комментариев относительно своего отношения к несистемной оппозиции, предпочитая ее игнорировать. Однако в январе 2016 г. пресс-секретарю В. Путина Д. Пескову пришлось прокомментировать агрессивные заявления главы Чечни Рамзана Кадырова: «Что такое несистемная оппозиция? Это те, кто находится

вне легитимного политического поля страны. Это те, кто в своей деятельности не остаются в рамках закона и готовы его нарушать, в том числе и во вред стране» [2].

Политический кризис 2011—2012 гг. стал важным рубежом в процессе самоидентификации несистемных политических сил России. Предвыборная президентская кампания аккумулировала протестные настроения, в связи с чем определение выборов и отношение к ним стали важнейшим фактором позиционирования субъекта в современном российском политическом пространстве.

До выборов 2011 г. часть несистемной оппозиции, прежде всего Гарри Каспаров и Владимир Буковский, пыталась игнорировать политический процесс, подчеркивая тем самым свой «несистемный статус». Летом 2011 г. группа оппозиционеров организовала кампанию «Против всех». Исходной посылкой явилось принципиальное неприятие процедуры выборов, которые Борисом Немцовым характеризовались как «мошеничество и фарс». Он призвал избирателей прийти на избирательные участки, перечеркнуть бюллетень крест-накрест и написать «Долой власть жуликов и воров!» или еще что-нибудь [1]. Схожую позицию занял лидер «Другой России» Эдуард Лимонov, который предложил избирателям вычеркивать свои фамилии из списков избирателей.

Показательно, что наиболее радикальное размежевание в стане оппозиции происходит именно в связи с позицией по отношению к выборам. В частности, вопрос об отношении к парламентским выборам привел к конфликту в ПАРНАСе, из которого вышел не согласный со стратегией «Против всех» Владимир Милов. Он же стал ее наиболее последовательным критиком: «"Нах-нах" — это вообще позор этой избирательной кампании, авторы таких историй заслуживают пожизненного белого билета в политике...» [8].

Провал кампании «Против всех», а также резкий подъем протестного движения изменили стратегию несистемной оппозиции, которая в течение последних двух лет сводится к попыткам игнорировать навязываемую деполитизацию. Это само по себе обозначает качественные изменения в самоопределении политических сил, квалифицирующихся как «несистемные».

Попытки преодолеть навязываемую деполитизацию проявляются в различных формах политической активности и в первую очередь посредством участия в избирательных кампаниях. Так, А. Навальный, один из лидеров российской несистемной оппозиции, в сентябре 2013 г. баллотировался на пост мэра Москвы и получил 27,24 % голосов избирателей. Партия «ПАРНАС» участвовала в выборах в Костромскую областную думу и набрала, по заявлению представителя избирательной комиссии, 2,28 % от числа проголосовавших. В 2015 г. либеральная коалиция во главе с «Партией прогресса» и «ПАРНАС» собиралась также участвовать на региональных выборах в Магаданской, Калужской и Новосибирской областях, однако из-за препон со стороны избиратель-

ных комитетов регистрация коалиции на участие в выборах затруднялась. В Новосибирской области более 1 300 подписей, собранных для подачи заявки на выборы, были признаны недействительными из-за расхождений с базой данных УФМС.

На встрече лидеров оппозиции было принято решение о выдвижении единого списка кандидатов от несистемной оппозиции на выборах в Государственную Думу в 2016 г. [10].

Готовность участвовать в политическом процессе демонстрируется оппозицией также посредством согласования с администрацией проведения публичных манифестаций. Примечателен при этом тот факт, что администрация стремится перенести место проведения митинга как можно дальше от центра города, как это было с массовой акцией оппозиции «За сменяемость власти», прошедшей в сентябре 2015 г. в московском районе Марьино.

Еще одним способом преодоления «несистемности» является обращение в правоохранительные органы в целях расследования коррупционной деятельности и различного рода нарушений правящей элиты. Активнее всего этим занимается Фонд по борьбе с коррупцией А. Навального. Юристы фонда разрабатывают антикоррупционные законопроекты, такие как законопроект об уголовной ответственности для чиновников за отказ представлять сведения о своих доходах и расходах, законопроект о применении отдельных способов проверки обоснованности установления, изменения или применения цен (тарифов) на коммунальные услуги.

Наконец, важным символическим элементом стратегии противодействия исключению из политического пространства становится апелляция к государственным символам. Так, начиная с митинга в Марьино в сентябре 2015 г. протестующие стали активно использовать российский государственный флаг. Ранее на массовых акциях протеста использовались белые ленты и флаги оппозиционных партий и движений, что становилось поводом для обвинений в духе политики секьюритизации. В частности, один из бывших руководителей «Молодой гвардии Единой России» Павел Данилин подчеркивал непопулярность протестных акций несистемной оппозиции под лозунгами «Occupy Russia! Occupy Moscow!», суть которых сводилась к «оккупированию» определенной площади на протяжении некоторого отрезка времени. По его мнению, символично, что организаторы данных акций, помимо самого названия «оккупантов», выбрали своим символом «белую ленточку» — символ коллаборационистов [6].

К концу третьего президентского срока Владимира Путина попытки преодоления несистемности стали все чаще соседствовать с открытым сопротивлением. Крупные несанкционированные акции прошли 26 марта, 12 июня, 7 октября 2017 г. и 5 мая 2018 г. Митинги протеста сопровождались столкновениями с полицией, после чего следовали аресты организаторов. Еще одним

признаком изменения стратегии преодоления «несистемности» стал бойкот значительными оппозиционными силами президентских выборов 2018 г. В то же время по мере углубления стратегии секьюритизации категория «несистемная оппозиция», выполнившая свою функцию обозначения исключаемого сообщества, постепенно вышла из публичной риторики.

По мере того, как экономическая целесообразность в условиях стагнации и падения уровня жизни населения перестает быть легитимизирующим фактором, власть усиливает все формы деполитизации, будь то юридические препятствования любым формам деятельности представителей несистемной оппозиции, парapolитика в виде кандидатов в президенты — спойлеров или археополитика в виде агрессивной мобилизующей пропаганды. Одним из результатов трансформации общественно-политической системы под влиянием деполитизирующих практик стала постепенная утрата политической субъектности системной оппозицией. Особенно наглядно это проявляется в отказе коммунистов от участия в выборах губернатора в 2018 г. в Омской и Новосибирской областях. Омская версия «Московского комсомольца» откликнулась на это характерным замечанием: «Мы вступили в эпоху вертикали власти: оппозиции больше нет, а есть власть и есть бунтовщики» [13].

Мобилизация понятия «несистемная оппозиция» является частью стратегии властного дискурса. Пользуясь терминологией Ж. Рансьера, можно сказать, что в результате политического кризиса преобладающая стратегия деполитизации — метаполитика начинает вытесняться археополитикой. Благодаря этому «несистемность» переводится из юридического в культурное предметное поле. Она обозначает «хаос» и противостоит «стабильности», которая являлась основой риторики президентской кампании В. Путина 2012 г. Таким образом, запускается механизм отчуждения части политического сообщества. Стереотипизация образа оппозиции позволяет включать ее в комфортную для власти классификационную систему «нормы-отклонения». Гомогенизируя протестное движение в образе «пятой колонны», власть избавила себя от необходимости вступать в полемику с отдельными ее представителями.

Новая стратегия власти в отношении несистемной оппозиции обеспечивает полный контроль над политической ситуацией в стране. Во многом ее эффективность обусловлена узостью и противоречивостью социальной базы протестного движения. Как отмечает Дональд Йенсен, средний класс в России не растет, значительную его часть составляют лояльные власти чиновники и сотрудники государственных компаний, наконец, его отличает крайняя политическая пестрота [21].

Это позволяет характеризовать несистемную оппозицию как исключаемое в результате переопределения нации сообщество, которое предпринимает попытки давать новую трактовку са-

мой системы, реполитизируя тем самым российское общество. Политическая сила может оставаться несистемной, пока с ней можно не считаться. Несистемная оппозиция может быть только слабой, поскольку ее усиление будет обозначать реорганизацию самой системы. Единственной естественной перспективой «несистемности», с точки зрения власти, является ее дальнейшая маргинализация либо полное исчезновение.

В то же время политика преодоления «несистемности» сохраняет альтернативу полного переворота в отношениях системности-несистемности. Поляризация сил в результате деполитизирующих практик приводит к тому, что политическим в современной России может быть только несистемное, что неизбежно со временем станет ключевым фактором в электоральных предпочтениях. Широкий политический спектр российской несистемной оппозиции потенциально может стать основой легитимности полноценного государствообразующего процесса. Парадокс российской несистемной оппозиции заключается в том, что ее идеологическое разнообразие едва ли не шире, чем идеологический спектр системных политических акторов. В состав оппозиционного парламента «Национальная Ассамблея», собранного весной 2008 г., входили 500 политических деятелей от 85 организаций. Протестное движение в России (2011—2013) также объединяло представителей всего идеологического спектра несистемных оппозиционных партий. Характерно, что сама несистемная оппозиция рассматривает свою деятельность как возврат «настоящей политики» [4]. В этом понимании за пределами политического процесса оказывается как раз системная политика, которая в трактовке несистемной оппозиции представляет собою имитацию деятельности демократических институтов и выполняет функцию легитимации авторитарной власти. Таким образом, «политическое» в современной России проявляется только в виде реакции на стратегию деполитизации.

Список литературы

1. *Быков Д. Л.* Движение «наХ-наХ: Голосуй против всех» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nemtsov.ru/> (дата обращения: 19.05.2018).
2. *В Кремле призвали не нагнетать ситуацию вокруг заявлений Кадырова об оппозиции* [Электронный ресурс] // Interfax. URL: <http://www.interfax.ru/russia/490544> (дата обращения: 16.11.2015).
3. *Вассерман А.* «Политическая педофилия»: ничего грязного, только бизнес [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/analytics/20170715/1498553606.html> (дата обращения: 10.05.2018).
4. *Воронков К.* Алексей Навальный. Гроза жуликов и воров [Электронный ресурс]. URL: <http://navalny.multima.net/> (дата обращения: 19.05.2018).
5. *Гельман В. Я.* Трудное возрождение российской оппозиции // Pro et Contra. 2014. № 1—2. С. 106—123.

6. Данилин П. В. Оккупация с белыми «полицейскими» ленточками [Электронный ресурс]. URL: <http://www.politonline.ru/comments/11769.html> (дата обращения: 19.05.2018).
7. Кондратьев В. С. «Несистемная оппозиция» в России: основные подходы к рассмотрению политического феномена // Про нунс. Современные политические процессы. 2012. № 1 (11). С. 17—22.
8. Милов В. С. А сколько на самом деле у «Единой России»? [Электронный ресурс]. URL: http://v-milov.blogspot.ru/2011/12/blog-post_05.html (дата обращения: 19.05.2018).
9. Миронов С. М. Закат «пятой колонны». Кому ненавистна Россия, встающая с колен? // Офиц. сайт партии «Справедливая Россия» [Электронный ресурс]. URL: http://www.spravedlivo.ru/5_62576.html (дата обращения: 19.05.2018).
10. Несистемная оппозиция планирует выдвигать на выборах в Госдуму единый список кандидатов [Электронный ресурс] // ИА России ТАСС. 2015. 1 апр. URL: <http://tass.ru/politika/1870650> (дата обращения: 16.05.2018).
11. Обращение Президента Российской Федерации [Электронный ресурс] // Сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20603> (дата обращения: 16.05.2018).
12. Патриарх Кирилл обвинил «креативный класс» в презрении к народу [Электронный ресурс] // Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/news/2013/12/22/kreakl/> (дата обращения: 16.05.2018).
13. Политтехнолог Сергей Старовойтов: «Оппозиции больше нет, есть власть и бунтовщики» [Электронный ресурс] // Сетевое издание «МК в Омске». URL: <http://omsk.mk.ru/politics/2018/06/26/polittekhnolog-sergey-starovoytov-oppozicii-bolshe-net-est-vlast-i-buntovshhiki.html> (дата обращения: 03.07.2018).
14. Попова О. В. Политика современного российского государства в отношении несистемной оппозиции // Политические партии и политическая конкуренция в демократических и недемократических режимах. М. : КМК, 2010. С. 97—106.
15. Федоров В. Креативный класс — это фикция [Электронный ресурс]. URL: <https://историк.рф/journal/креативный-класс-это-фикция/> (дата обращения: 16.05.2018).
16. Balzacq T. A theory of securitization. Origins, core assumptions, and variants // *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*, 2010. P. 1—31.
17. Bol'shakov, I. The Nonsystemic Opposition // *Russian Politics & Law*. 2012, Vol. 50. № 3, P. 82—92.
18. Butler J. Notes toward a performative theory of assembly. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 2015. 256 p.
19. Butler J. Precarious Life. The Power of Mourning and Violence. London ; New York : Verso. 2004. 168 p.
20. Casula Ph. Sovereign Democracy, Populism, and Depoliticization in Russia // *Problems of Post-Communism*. 2013, Vol. 60. № 3. P. 3—15.
21. Jensen Donald N. In Search of Russia's Middle Class Institute of modern Russia [Electronic resource]. URL: <http://imrussia.org/en/society/467-in-search-of-russias-middle-class> (дата обращения: 20.05.18).
22. Edkins J. Poststructuralism and International Relations. Bringing the Political Back In. Boulder. London : Lynne Rienner. 1999. 163 p.
23. Gel'man V. Political Opposition in Russia: A Dying Species? // *Post-Soviet Affairs*. 2005, Vol. 21. № 3. P. 226—246.
24. Makarychev A. Politics, the State, and Depoliticisation // *Problems of Post-Communism*. 2008, Vol. 55. № 5. P. 62—71.
25. Morozov V. Russia's Postcolonial Identity. A Subaltern Empire in a Eurocentric World. Palgrave Macmillan UK. 2015. 209 p.
26. Østbø J. Securitizing «spiritual-moral values» // *Russia Post-Soviet Affairs*, 2016 DOI: 10.1080/1060586X.2016.1251023. P. 3.
27. Ross C. Middle Class Support for Democracy and Political Protests in Russia // *Systemic and non-systemic opposition in the Russian Federation. Civil society awakens?* New York : Routledge. 2016. P. 77—97.

O. A. Kuznetsova, D. A. Mihailov

THE RUSSIAN NON-SYSTEMIC OPPOSITION IN THE CONTEXT OF THE STRATEGY OF DEPOLITICIZATION

This paper examines the Russian «non-systemic opposition» as a political phenomenon, which has been defined at the 2000s. The non-systemic opposition is considered in the context of a fundamental change in the nature of depoliticization after the 2012 presidential elections, when bureaucratic rationality has been replaced by securitisation of key spheres public life. The article noted that mobilization of the concept of «non-systemic opposition» is a part of the strategy of government discourse. The «non-systemic» is gradually moving from legal to a cultural field by means of the opposition of «stability» — the main postulate of the rhetoric of Vladimir Putin's presidential campaign 2012. Thus the mechanism of alienation of part of political community and formation of attitude negative to it in social consciousness is started. In accordance with the realization of the strategy of securitization, this concept gradually leaves a public circulation.

Keywords: non-systemic opposition, depoliticization, securitization.

Е. А. Белая

Сибирский независимый институт (Новосибирск, Россия)

ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОСТИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ТРАЕКТОРИЮ ЧЕЛОВЕКА

Принята к публикации 07.09.2018

В статье рассматриваются тенденции развития современного общества, определяющие требования к образованию как способу социально-культурного воспроизводства и средству личностного развития. Описываются изменения в социально-экономических отношениях, определившие новые требования к профессионализму и профессиональным качествам человека. Отмечается, что современный работник оценивается не только с позиции его профессиональных навыков, но и с позиции универсальных компетенций, определяющих его возможности адаптироваться, коммуницировать, решать нестандартные задачи. Подчеркивается, что в настоящее время образование на протяжении всей жизни становится непременным условием обеспечения устойчивой позиции профессионала на рынке труда. Выделяются противоречия, препятствующие развитию моделей непрерывного образования, которые связаны с особенностями функционирования традиционных образовательных систем.

Ключевые слова: ситуация социальной нестабильности, экономика знаний, образовательные системы, непрерывное образование, профессиональные компетенции.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-33-37

Современный мир непрерывно меняется. Ситуация динамичных перемен затрагивает самые различные стороны общественной жизни, ломая привычный уклад, основанный на следовании традиции, и формируя множество потенциальных возможностей, развитие которых очень сложно предугадать. Для обозначения данного явления все чаще используется акроним из англоязычных слов VUCA-world (volatility, uncertainty, complexity, ambiguity) — неустойчивый, неопределенный, сложный, неоднозначный мир. Его противоположность SPOD-world (steady, predictable, ordinary, definite) — устойчивый, предсказуемый, простой, определенный мир, сегодня уже рассматривается как своего рода анахронизм, оставшийся за порогом XXI в.

Причиной отхода от стабильности называют все нарастающие темпы научно-технического прогресса, в результате которого произошли серьезные технологические изменения, оказавшие огромное влияние на способы взаимодействия людей, организационные процессы, экономические и политические явления. Особенностью сложившейся ситуации стало значительное расширение и уплотнение информационного пространства, благодаря чему сама информация приобрела статус основного социально-экономического ресурса, релевантность которого определяет возможность принятия отдельным человеком и це-

лыми группами наиболее оптимальных решений [8, с. 91].

За счет этого, как отмечают социологи, существенно изменились и экономические отношения, так как в современных реалиях основными конкурентными преимуществами выступают знания и человеческий капитал. Несмотря на то что далеко не все страны перешли на уровень постиндустриальной экономики, передовые мировые державы уверенно ориентируют свое развитие на «экономику знаний», подразумевая при этом такой тип экономических отношений, который стимулирует производителей и государство приобретать, создавать и распространять знания для ускорения экономического и социального роста. При этом знания являются и продуктом, и сырьем, и даже средством распределения полученного продукта [4].

Однако надо учитывать тот факт, что вместе с ростом востребованности информации растут и темпы ее устаревания, а значит, все большее значение приобретает образование как средство постоянного наращивания интеллектуального потенциала, который определяет профессиональную ценность человека на современном рынке труда. Современные исследователи подчеркивают: в «экономике знаний» образование становится частью среды, стимулирующей инновации, внутри которой формируются тенденции дальнейшего развития, а профессионал, обладающий навыками анализа и синтеза знаний, выступает основным субъектом этой среды, задача которого

в достаточно короткие сроки овладеть новшествами и на их основе разрабатывать уникальный продукт [2].

Есть и еще один нюанс — в прорывных проектах инновационного типа ставка чаще всего делается не на одиночку-интеллектуала, а на команду. Современные проекты обладают зачастую такими масштабами, которые невозможно охватить одному, даже самому эффективному профессионалу. Отсюда возникает востребованность навыков командной деятельности, так как потенциал команды, как правило, характеризуется синергичным эффектом, во много раз превосходящим сумму возможностей входящих в нее субъектов. Образование, как особый вид социальной деятельности, обладает необходимыми возможностями для формирования навыков совместной мыследеятельности, связанных с созданием общего видения, разделения представлений и идей других субъектов. Особое внимание именно к этой стороне образования также рассматривается в качестве одной из особенностей нового мира, где профессионалы могут и даже должны взаимодействовать друг с другом самыми разными способами — непосредственно в прямых переговорах или дистанционно с помощью технологий, в краткосрочных объединениях, созданных для решения конкретной задачи, или постоянных сообществах, разрабатывающих сложную проблему и т. д.

В целом можно отметить выраженную тенденцию оценки профессионала на рынке труда не только с позиции уровня владения им профессиональными компетенциями, но и с позиции уровня развития целого комплекса личностных свойств, описываемых понятием «soft-skills» («гибкие» навыки, или универсальные компетенции). Сегодня от работника ожидают не только качественного выполнения заданных трудовых функций — работодатели ждут от него успешного взаимодействия с другими людьми, эффективной мотивации других и самого себя, аргументированной позиции и продуктивности в разрешении проблемных ситуаций, т. е. всего того, что относится к области универсальных компетенций. Даже беглый обзор популярных сайтов по поиску работы позволяет увидеть в предлагаемых вакансиях высокий запрос на такого рода компетенции. Несмотря на тот факт, что «гибкие» навыки плохо измеряемы, а поэтому зачастую никак не оцениваются в ситуации получения профессионального образования, и в России, и за рубежом в системе рекрутинга постоянно появляются все новые методики, позволяющие проверить кандидата на соответствие его личностных возможностей запросам компаний¹.

При этом не отрицается и тот факт, что универсальные компетенции развиваются вместе с опытом, за счет расширения социально-ком-

муникативных связей, собственной активности человека в смежных или досуговых видах деятельности (хобби, волонтерство и т. п.) [7]. Большую роль играет личностное развитие, которое, если носит целенаправленный характер и реализуется на основе продуманного плана, вполне способно решать проблему образовательных дефицитов, связанных с недостаточным развитием прежде всего именно социально-психологических навыков. Стимулировать развитие универсальных компетенций может и образование, особенно тогда, когда образовательная ситуация предполагает проблематизацию содержания, обеспечивает поисковую активность обучающихся, поощряет групповые формы работы.

Безусловно, неверно было бы рассматривать универсальные компетенции как единственно значимый элемент конкурентоспособности современного работника. Отмечается, что с позиции экономики знаниевый (или интеллектуальный) капитал человека включает в себя несколько аспектов: это и формализованное образование, которое получено в учреждениях института образования, и опыт, наработанный человеком в его непосредственной деятельности. Также это объекты авторского и иного права, которые являются результатом его интеллектуального труда. И даже деловая репутация — занимаемая человеком позиция в профессиональном сообществе. То есть в качестве предмета рыночных отношений индивида с обществом выступает довольно сложная совокупность различных характеристик, которая и определяет его производительность и конкурентоспособность, продолжительность профессионального пути и возможности карьерных изменений [5].

Однако наиболее тревожит в сложившейся ситуации тот факт, что наличие развитых профессиональных и универсальных компетенций, отвечающих актуальной сегодня профессиональной области, не гарантирует успешность на рынке труда даже в не очень отдаленной перспективе, так как множественные вероятности не позволяют дать точный прогноз того, насколько изменятся привычные профессии и какие именно навыки будут необходимы. Более того, часть профессий уже сегодня исчезают, и, по мнению абсолютного большинства исследователей, эта тенденция будет только усиливаться. Ее главные особенности отлично иллюстрирует разработанный Агентством стратегических инициатив «Атлас новых профессий»². Хотя сам атлас, как и любой другой прогноз, тоже нельзя рассматривать в качестве однозначной вероятности, тем не менее он позволяет уже сейчас представить характерные признаки экономики будущего: преобладание сектора услуг, ориентация на индивидуализацию и эксклюзивность, технологизация рутинных процессов, повсеместное распространение искусственного интеллекта. Все эти изменения уже проис-

¹ Например, на сайте Mind Tools можно пройти Soft skills test для оценки навыков, «необходимых чтобы быть выдающимся лидером, ценным членом команды, незаменимым работником» (<https://www.mindtools.com/pages/article/get-started.htm>)

² Подробно с ним можно ознакомиться на сайте <http://atlas100.ru/>

ходят, и, скорее всего, людям надо сегодня готовиться к тому, чтобы достаточно оперативно на них реагировать, меняя при необходимости профессиональную траекторию или осваивая новые средства и технологии деятельности. Это также повышает востребованность образования как деятельности, обеспечивающей возможность адаптации человека к изменившимся условиям жизни и деятельности. Но для этого принятая государством и обществом система образования должна обладать соответствующей гибкостью, чтобы она на любых возрастных этапах могла предоставлять различные возможности для обучения, переподготовки, личностного и профессионального роста.

Пока что существующие системы образования в большинстве своем не соответствуют современным и тем более будущим социальным и экономическим требованиям. И прежде всего потому, что они ориентированы преимущественно на воспроизводство традиционных устоявшихся моделей и стандартизированных способов действий. По мнению исследователей образования, которые говорят о необходимости существенной перестройки сложившихся образовательных систем, их основной проблемой является построение всего процесса обучения вокруг так называемого «среднего» ученика, что изначально предполагает зависимую позицию обучающихся, их следование за предлагаемыми стандартами [6]. Это не способствует формированию умений и навыков, необходимых для решения нестандартизированных задач. Сам процесс получения образования достаточно жестко регламентирован и практически не дает ученикам свободы выбора содержания или способа его освоения. Единичные, пусть и вполне успешные эксперименты не меняют общего характера образования, а главное — не ориентированы на развитие основной массы обучающихся, которые и будут составлять большую часть рабочей силы на рынке труда. Возможности получения дополнительного профессионального образования или профессиональной переподготовки также пока достаточно ограничены и реализуются преимущественно в традиционных формах и методах, которые не меняются даже при использовании систем удаленного доступа. Все это приводит к очень заметному недовольству существующими возможностями образования как со стороны потребителей этой услуги, так и со стороны самих педагогов, и обостряет вопросы его дальнейшего развития.

Неудовлетворенность традиционной системой образования, которая не соответствовала ускоряющимся темпам научно-технического прогресса и значительным социальным изменениям, требовавшим от человека большей креативности в решении самых различных задач, в развитых странах нарастала уже с середины XX в. Тогда впервые особое внимание стало уделяться образованию взрослых, так как даже высшее образование уже не обеспечивало возможность желаемых темпов профессионального роста специалистов. К этому периоду относится начало форми-

рования концепции непрерывного образования, однако как практика деятельности и педагогическая модель она стала активно разрабатываться только в конце XX в. В. Л. Аношкина и С. В. Резванов в совместной монографии, посвященной вопросам образования взрослых, выделяют несколько стадий в развитии концепции непрерывного образования:

- 1) констатационную;
- 2) феноменологическую, или идентификационную;
- 3) методологическую;
- 4) «теоретической экспансии и конкретизации»;
- 5) «практического применения» [1, с. 36—39].

На первых двух стадиях формировалось общее представление о том, что такое непрерывное образование и каким образом можно интегрировать школьное образование и образование взрослых. Начало третьей стадии авторы связывают с двумя знаменательными событиями: докладом Международной комиссии по образованию под руководством Э. Фора «Учиться, чтобы жить» и III Международной конференцией ЮНЕСКО по вопросам образования взрослых в контексте непрерывного образования. Оба эти события состоялись в 1973 г., и благодаря им были определены основные парадигмы дальнейшего развития образования, основанного на принципах непрерывности. Эта стадия также характеризовалась еще только теоретическими поисками наиболее актуальных и жизнеспособных концепций, обеспечивающих решение социально-экономических и социокультурных задач, стоящих перед постиндустриальными обществами.

И только на четвертой стадии абстрактные идеалы стали переводиться на язык конкретных действий, а от декларирования возможностей был сделан шаг к конкретным мероприятиям, направленным на изменение сложившихся образовательных систем. Собственно, именно на этой стадии на непрерывное образование обратили внимание в российском образовательном пространстве, и поэтому нашими отечественными специалистами она стала разрабатываться сразу же с позиции практического применения.

Начало пятой стадии «практического применения» авторы относят к концу XX в., отмечая, что в этот период наиболее активно формировались нормативные, содержательные и методические основы непрерывного образования. Так, в 1989 г. в нашей стране Государственным комитетом СССР и Всесоюзным советом по народному образованию была принята Концепция непрерывного образования, где был впервые сформулирован принцип «образование через всю жизнь» и предпринята попытка обосновать возможности интеграции общего и профессионального образования. Однако в начале XXI в. практика деятельности постепенно изменила само понимание роли и значения непрерывного образования. В 2015 г. в нашей стране был разработан проект Концепции развития непрерывного образования взрос-

лых в Российской Федерации на период до 2025 г., в котором непрерывное образование взрослых рассматривалось как приоритет государственной политики, направленной на реализации права взрослого населения на образование в течение всей жизни.

Тем не менее развитие модели непрерывного образования продолжается до сих пор, и пока что она не оформилась как целостная система ни в нашей стране, ни за рубежом. Однако благодаря этому поиску появилось большое количество разнообразных средств образования взрослых, в том числе обеспечивающих возможность восполнения образовательных дефицитов, негативно влияющих на качество профессиональной деятельности. Эти формы и методы развиваются преимущественно в неформальном образовании, которое сегодня выступает в качестве альтернативного образовательного пространства, обладающего своими выраженными особенностями. И одной из них является особенность самого контингента данного образовательного сектора: неформальное образование рассчитано на тех людей, которые готовы прикладывать усилия для достижения конкретной цели и могут эту цель перед собой поставить. В этом есть и свои плюсы, и свои минусы. С одной стороны, это обеспечивает действительно индивидуальный подход, связанный с ориентацией на конкретные запросы обучающихся. Но с другой стороны, это же является и ограничением, так как люди, не способные точно определить свои образовательные цели, либо совсем не используют возможности неформального образования, либо получают неудовлетворительный результат, который не позволяет им продвигаться в личном или профессиональном развитии.

Более того, ряд исследователей непрерывного образования отмечают, что на сегодняшний день существует значительный разрыв между преобладающим государственно-административным подходом к организации образования и реальными отношениями на рынке труда, что значительно снижает понимание целей и содержания непрерывного образования [3, с. 20—22]. Это, в свою очередь, становится препятствием для формирования внутри образовательной системы таких значимых свойств непрерывного образования, как индивидуализация образовательных маршрутов, возможность взаимосвязи программ с уже полученным ранее образованием, доступность образовательных программ, достигаемая в том числе и за счет учета особенностей обучения взрослых.

О том, что отсутствие административного подхода к организации образования повышает его гибкость и позволяет решать актуальные вопросы развития человека на любых этапах его жизни, говорят позитивные примеры развития корпоративного образования и наставничества, которое также представляет собой эффективную форму обмена опытом и повышения квалификации на рабочем месте. Различные методы и технологии обучения персонала в бизнес-среде приобретают

все большую популярность и становятся своего рода ориентирами для государственных образовательных организаций, деятельность которых направлена на решение задач непрерывного образования.

Однако, по мнению исследователей, для того чтобы непрерывное образование развивалось и охватывало собой как можно большее число взрослого населения, необходимо на начальных этапах образования формировать у детей, подростков и молодежи устойчивую мотивацию к постоянному личностному развитию, повышению собственного образовательного уровня [3, с. 23]. На сегодняшний день, несмотря на очевидно сложившиеся условия для образования в течение всей жизни, у большинства населения такая установка отсутствует. Пока что преобладает прерывистая модель повышения квалификации, устойчивость которой поддерживается требованиями со стороны государства. Чтобы ситуация изменилась, нужно стимулировать людей активнее участвовать в различных образовательных проектах, позволяющих им как можно дольше сохранять интеллектуальную и физическую активность, максимально эффективно использовать свой профессиональный и жизненный опыт, успешно действовать в современном быстро меняющемся мире.

Список литературы

1. Аношкина В. Л., Резванов С. В. Образование. Инновация. Будущее. (Методологические и социокультурные проблемы). Ростов-н/Д. : Изд-во РО ИПК и ПРО, 2001. 176 с.
2. Балашова М. А. Информационное общество: теоретическая база и Российская практика // Изв. Байкал. гос. ун-та. 2013. № 5. С. 5—11.
3. Башун О. В., Прошина И. И. Проблемы и перспективы непрерывного образования взрослых // Ярослав. пед. вестн. 2016. № 3. С. 20—24.
4. Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А. Образование как ресурс информационного общества [Электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/388/924/1219/012_zborovskij_Sotsiologiya_obrazovaniya.pdf (дата обращения: 20.07.2018).
5. Казакова О., Исхакова Э., Кузьминых Н. Интеллектуальный капитал: понятие, сущность, структура [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bagsurb.ru/about/journal/svezhiy-nomer/KAZAKOVA%20%и%20другие.pdf> (дата обращения: 26.07.2018).
6. Маслов В. И. Роль образования в современном мире // Век глобализации. 2013. № 2 (12). С. 83—92.
7. Современные детерминанты развития soft skills / С. Н. Бацунов и др. // Концепт : науч.-метод. электрон. журн. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennye-determinanty-razvitiya-soft-skills> (дата обращения: 20.07.2018).
8. Яницкий О. Н. Информационное общество: проблемы и методы их решения // Власть. 2016. № 7. С. 90—96.

Е. А. Belaya

CHALLENGES OF OUR TIME WHICH DETERMINING EDUCATIONAL PATH OF PERSON

In the article, the tendencies of development of modern society determining requirements for education as a way of socio-cultural reproduction and the means of personal development are considered. Changes in socio-economic attitudes which defined new requirements to high-qualification and professional qualities of the person are described. It is noted that modern worker is evaluated not only at the point of his professional (hard) skills but also at the point of soft-skills determining his opportunities to be adapted, to communicate, to solve non-standard tasks. It is emphasized that currently, the educational throughout all life becomes an indispensable condition for the stable position of the professional on the labor market. Contradictions that are impeding of development of the models of continuous education which are connected with modalities for the operation of traditional educational systems are allocated.

Keywords: a situation of social instability, knowledge economy, educational systems, continuous education, professional competencies.

Н. В. Мандель

Муниципальное казенное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад № 3 “Радуга детства”»
(Новосибирск, Россия)

ВОПРОСЫ ПРОБЛЕМНОГО ПОВЕДЕНИЯ РЕБЕНКА: ОСМЫСЛЕНИЕ КАК СПОСОБ РЕГУЛЯЦИИ

Принята к публикации 29.08.2018

Участившиеся случаи агрессивного поведения детей и молодежи актуализировали вопросы профилактики и коррекции девиантных проявлений со стороны несовершеннолетних. Чтобы решить данную проблему, необходимо разобраться с тем, что именно побуждает молодых людей применять насилие по отношению к сверстникам и взрослым, на каких этапах детства возникают и закрепляются негативные модели социального взаимодействия.

В данной статье представлены размышления о причинах развития проблемного поведения ребенка, основанные на классических отечественных теориях становления детской личности. Опираясь на культурно-исторический подход, автор показывает роль взрослого в процессе взаимодействия ребенка раннего возраста с окружающим миром. Особое внимание уделяется развитию эмоциональной сферы, так как именно непонимание своих переживаний и концентрация на сиюминутном удовольствии не позволяет ребенку адаптироваться в среде, выработать приемлемые способы взаимодействия с другими людьми. Рассматриваются типичные ситуации, в которых с помощью взрослого происходит постепенное овладение ребенком своим возбуждением.

Ключевые слова: проблемное поведение, возбуждение, саморегуляция, культурно-исторический подход, социализация.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-38-41

Прошедшим летом на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации появились методические рекомендации для педагогов, разработанные Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Московский государственный психолого-педагогический университет», по профилактике различных видов девиантного поведения и алгоритмам действий специалистов системы образования в ситуациях социальных рисков. Мы связываем выход данных материалов с участившимися эпизодами нападения учеников на учителей и одноклассников в российских школах. События, которые еще недавно были известны нам по публикациям из зарубежной прессы, становятся реальностью наших школ. Только с января 2017 по январь 2018 г. в России было зафиксировано 13 инцидентов с использованием холодного и огнестрельного оружия [8].

Проблемное (деструктивное, отклоняющееся, асоциальное) поведение детей и подростков привлекает внимание не только педагогов, но и психологов и психиатров начиная с прошлого века. Проведившиеся исследования позволили выявить признаки названного типа поведения, особенности его формирования и проявления.

При этом принципиально важными нам представляются научные позиции, которых придерживаются исследователи относительно этимологии проблемного поведения ребенка. Так, Курт Леонгард, описывая типы отклоняющихся личностей и тенденции перехода от нормы к акцентуации, исходил из понимания значимости окружения: семьи, воспитания, друзей [7]. Нам близко также понимание П. Б. Ганнушкина, который, признавая соматическую основу патологий развития, говорил и о конституциональных психопатиях, при которых граница между нормой и отклонением проходит по рубежу внешнего окружения [3, с. 120—121]. Опираясь на культурно-исторический подход к развитию ребенка Л. С. Выготского, мы предполагаем, что благоприятные социальные условия помогают нивелировать даже биологически обусловленные отклонения в развитии ребенка и предупреждать в дальнейшем возможные осложнения социализации.

Под благоприятными социальными условиями мы понимаем в первую очередь доброжелательного взрослого, который сможет не только правильно распознать потребности ребенка, но и обеспечить его развитие в соответствии с индивидуальными особенностями и этапами онтогенеза. Так, роль матери в раннем возрасте не сводится только к обеспечению физиологических потребностей ребенка. Она заботится о психологи-

ческом комфорте младенца, регулируя его через свое эмоциональное состояние [1, с. 13]. Однако уже в раннем возрасте выделяются дети, которые не могут научиться справляться с нарастающим возбуждением. В подростковом возрасте на фоне новых кризисов развития их поведение, сопровождающееся неконтролируемыми аффективными вспышками, может приводить к осложнениям в отношениях с окружением.

Проблемное поведение определяется как поведение, которое может повлечь за собой появление проблем в адаптации [5, с. 407]. Если вспомнить, что проблема в переводе с греческого означает «трудность, задача», то можно взглянуть на поведение ребенка с позиции педагога, который помогает ему справляться с возникающими трудностями приспособления к социальным ситуациям.

Перефразируя подход к анализу мифов Клода Леви-Строса, предположим, что любое поведение ребенка — это ответ. Ответ на вопрос, который мы, возможно, не осознаем [6, с. 213—220].

Попробуем сформулировать вопросы, позволяющие интерпретировать «ответы» ребенка, скрытые за его проблемным поведением.

Итак, наш первый вопрос — *в чем нуждается ребенок, вступая на длинный путь социализации, т. е. приспособления к жизни в обществе с другими людьми?*

Процесс адаптации ребенка к жизни начинается с первого крика, которым он сообщает о том, что самостоятельно дышит. В норме новорожденный может самостоятельно дышать, сосать, переваривать пищу и прочее, а также сообщать о своем дискомфорте криком. Однако его собственные возможности приспособиться к миру малы, как и он сам. По мере роста у ребенка с помощью внимательного и доброжелательного взрослого развивается способность привлекать внимание (комплекс оживления); повторять звуки, слоги и простые действия с игрушками (имитация); разделять переживания с близким взрослым (разделенное внимание).

Постепенно ребенок с помощью простых действий, спокойных разъяснений мамы учится регулировать свое возбуждение: немножко подождать, пока остынет каша; перестать плакать, когда мама берет на руки и успокаивает; переключиться и увлечься интересной игрушкой. Обычно возбуждение связано с интенсивностью потребностей малыша. Он не может самостоятельно справиться с силой своих эмоций и желаний. И мама — главный человек, который помогает ребенку успокоиться [1, с. 14—15]. Она распознает и называет его потребности, учит простой повторяющейся последовательности действий: «Проголодался, сейчас кушать будем, у нас вкусный супчик, немножко подумем, горячо, а это что у нас на столике стоит? Какой веселый зайка! А где мои любимые глазки?..». Так постепенно через маму ребенок начинает учиться регулировать свою активность, которая обеспечивает его контакт с миром [1, с. 16—35].

Таким образом, мы можем ответить на наш первый вопрос — когда младенец возбуждается и кричит, он нуждается, с одной стороны, в удовлетворении своего желания, а с другой стороны, в развитии способности успокаиваться через простую последовательность и ритмы повседневной жизни, приговоры мамы, переключение внимания на что-то интересное, мамино одобрение и поощрение.

Рассмотрим ситуацию, когда младенец по причинам, связанным с особенностями социального окружения (недостаточно чуткая мама; ближайшие взрослые, которые имеют собственные сложности с саморегуляцией; эмоциональная депривация, проявляющаяся в недостаточном и/или поверхностном общении с близкими взрослыми), не научился адекватно сообщать о своих желаниях. Последняя из перечисленных причин встречается все чаще и, по нашему заключению, связана с погруженностью родителей в социальные сети и обеднением эмоциональных связей внутри семьи. На смену живому, разнообразному, эмоциональному общению и совместным делам в семье приходит формальное короткое общение и развлечение. Нам все чаще приходится наблюдать, как дети в детских садах, выступая на праздниках, видят не лица своих родителей, а объективы записывающих устройств. Подобная депривация пагубно сказывается на развитии ребенка, который оказывается неспособным активно решать новые для себя задачи в процессе взаимодействия с миром — и ориентировочно-исследовательские, и познавательные, и приспособительные. Ребенок 3—5 лет для восприятия и познания объектов и процессов окружающего мира нуждается в поддержании собственного интереса через удовольствие [1, с. 16—35]. Главное удовольствие для ребенка этого возраста — это совместные дела с близкими людьми, разговоры, игры. Взрослый человек остается главным проводником ребенка в мир людей: он не только успокаивает, поддерживает, но и дает возможность осваивать пространство и действия с различными предметами, отвечает на вопросы, побуждает наблюдать и размышлять. Радостные переживания, разделенные с родными, становятся для ребенка фундаментом будущих достижений. При этом важно отличать совместные переживания от совместных развлечений. Переживания сопровождают совместную деятельность, а развлечения предполагают потребление заготовленного.

Итак, что же происходит с младенцем, который растет в ситуации эмоциональной недостаточности общения, потребляя развлечения? Как дефициты и излишества сказываются на его адаптации? Потребности увеличиваются, а навыки справляться с аффективным возбуждением в ситуациях недоступности желаемого не развиваются. И мы видим ребенка, который кричит, или падает на землю, или бросает предметы, или бросается на людей.

Теперь мы можем перейти к нашему второму вопросу — *что не достает «говорящему» своим поведением ребенку в подобных ситуациях?*

Попробуем разобраться. Известно, что эмоции играют важную роль в жизни людей. Они оживляют наши желания, побуждают к действию, окрашивают общение [4, с. 31—34]. Но в то же время чрезмерная интенсивность эмоций становится разрушительной для детской психики. Самостоятельно справиться со шквалом аффекта ребенок не может. Возбуждение выходит через крик и деструктивные действия. Ребенок оказывается неспособным воспринимать и перерабатывать информацию, соотносить свои действия с окружением. Он становится опасным для себя и окружающих. Он страдает от силы своего аффекта и ничего не может с этим сделать.

Обычно окружающие реагируют на подобное детское поведение эмоционально — либо пугаясь, либо злясь. Испуганный взрослый отступает под натиском аффекта. Сердитый взрослый наступает, и аффект ребенка либо усиливается, либо переходит в страх. Ни одно из перечисленных поведений не учит ребенка главному — осознавать, что с ним происходит. Чем же может стать осознание в данных ситуациях? Мы рассматриваем шквал аффективного возбуждения как хаос, в котором нет возможности вычленить детали, за которые можно удержаться. Поэтому единственный выход из эмоционального «водоворота» — это ответ на вопрос: «что ты хочешь?». Этот вопрос помогает «опредметить» потребность, назвать ее, а следовательно, начать выделять детали и успокаиваться. Вопрос активизирует и направляет внимание на потребность. Вопрос соответствует текущему состоянию ребенка. Вопрос предлагает выход из аффективного возбуждения. Вопрос предлагает разговор, а разговор предполагает активность мышления. В процессе мышления происходит постепенное успокоение — «кора овладевает подкоркой». Таким образом, постепенно, через действия взрослого, формируется процесс саморегуляции.

Мы понимаем процесс саморегуляции возбуждения как процесс осознания своей потребности, проявляющейся через аффект. Перекодирование потребности в желание происходит в процессе ответа на вопрос «что я хочу?». Дальнейшее осознание позволяет по-новому воспринять ситуацию.

Приведем пример из личной практики. Иван, мальчик 4 лет, находится с детьми в группе детского сада. Дети играют с игрушками, воспитатель следит за общим порядком. Вдруг среди мальчиков разгорается драка. Специалист, зашедший в группу, наблюдает, как несколько детей наперебой жалуются воспитателю на Ваню. Иван лежит на полу, кричит и пинает проходящих мимо детей. Обычное развитие таких ситуаций заканчивается поиском виновного и его наказанием. Но в данном случае специалист подошла к Ване и с сочувствием предложила пойти умыться. Мальчик еще громче закричал. Специалист

спокойно «перекодировала ответ» ребенка — не хочешь, не будем. Далее последовало следующее предложение — хочешь пить? Последовал энергичный ответ мотанием головой. Специалист приняла ответ — хорошо, потом попьем, и задала главный вопрос — а что ты хочешь? Ребенок со слезами начал говорить. Специалист послушала и с сожалением сказала: «Ничего не поняла, что ты сказал. Расскажи, пожалуйста, еще раз». Ваня начал подробнее рассказывать, постепенно успокаиваясь.

Так произошло движение от хаоса аффективного возбуждения к деталям желания и далее — к связности желания и ситуации, к новому осмысленному восприятию происходящего и, следовательно, к саморегуляции.

Саморегуляция — это, с одной стороны, процесс овладения своим возбуждением, а с другой — открытие для себя новых значений и смыслов в социальной ситуации. Нормальная аффективная сфера человека включает в себя возможность адаптировать сознание и поведение к изменившейся ситуации через меняющуюся структуру переживаний: я, новые смыслы, эмоции, поведение и новые нейронные связи.

Культурные способы организации поведения предполагают осмысление ситуации и себя в ситуации. Сложный когнитивный механизм интерпретаций, т. е. поиска новых смыслов, развивается постепенно по мере усложнения мышления и большей дифференциации деталей. Любая фиксация — заикливание на избирательных деталях или идеях вне сложного социокультурного контекста — аффективна и дезадаптивна.

Будущее рождается сегодня, становление ребенка среди людей, отношений, внутри культуры предполагает восприятие не только правил, но и ценностей, отношений к себе, к людям и миру.

Деструктивное поведение в обществе начинается в детстве — как аффективное проявление оборонительного рефлекса. Оно несет в себе защитные функции, защищая потребности ребенка, его активное проявление в жизни. Лишенное осознания желание способно нарушить развитие ребенка и привести в будущем к трагедиям.

Задача взрослых верно и своевременно сформулировать для себя вопросы, которые помогут ребенку справиться с силой аффекта и стать цельной личностью, связанной с другими людьми культурой и социальной жизнью.

Современная ситуация развития детей часто осложняется низкой саморегуляцией взрослых. На этом уровне отношений ребенок-взрослый возникает новый вопрос: что изменилось в обществе, в котором взрослые оказываются неспособными справиться с силой своих аффектов и что будет с их детьми в будущем? Ответы на этот вопрос требуют вдумчивого участия не только психологов и педагогов, но и философов, и социологов, и историков.

Список литературы

1. *Баенская Е. Р.* Помощь в воспитании детей с особым эмоциональным развитием (ранний возраст). М. : Теревинф, 2014. 112 с.
2. *Гальперин П. Я.* Лекции по психологии. М. : Кн. дом «Университет» : Высшая школа, 2002.
3. *Ганнушкин П. Б.* Клиника психопатий: Их статика, динамика, систематика. М., 1933. 292 с.
4. *Дубровинская Н. В., Фарбер Д. А., Безруких М. М.* Психофизиология ребенка: Психофизиологические основы детской валеологии : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2000. 146 с.
5. *Жмуров В. А.* Большая энциклопедия по психиатрии. 2-е изд. Элиста : Джангар, 2012. 864 с.
6. *Леви-Строс Клод.* Структурная антропология. М. : ЭКСМО-Пресс, 2001. 512 с.
7. *Леонгард К.* Акцентуированные личности. М. : Феникс, 2000. 544 с.
8. *Случаи* нападений в российских школах в 2017—2018 годах. Досье [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/4885783> (дата обращения: 20.07.2018).

N. V. Mandel

THE QUESTIONS OF PROBLEMATIC BEHAVIOUR OF THE CHILD: REFLECTION AS THE WAY OF REGULATION

The increased incidence of an aggressive behavior of children and youth updated the questions of preventing and correcting of deviant manifestation by minors. To solve this problem it has to understand that exactly encourages young people to inflict violence against peers and adults; at which stages of childhood negative models of social interaction arise and are fixed.

In the article, reflections on the causes of development problematic behaviors of the child based on classical domestic theories of becoming children's personality are presented. Based on the socio-cultural approach, the author shows the role of the adult in the process of interaction of the child of early age with the outside world. Specific attention is paid to the development of emotional sphere since this misunderstanding own emotions and concentration on momentary pleasure make impossible for a child to adapt in a social environment, to arrive at acceptable ways of interacting with other people. Typical situations, in which with the help of adult a child is progressively learning to stop his excitation, are considered.

Keywords: problematic behaviors, excitation, self-regulation, cultural-historical approach, socialization.

РАЗДЕЛ 3
ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

SECTION 3
LAW AND JURISPRUDENCE

А. Г. Власов

Прокуратура Новосибирской области (Новосибирск, Россия)

РОЛЬ ВОССТАНОВИТЕЛЬНОГО ПРАВОСУДИЯ В РАЗВИТИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Принята к публикации 19.07.2018

В статье рассматриваются пути совершенствования судопроизводства в отношении несовершеннолетних через развитие новых подходов к осуществлению правосудия, направленных прежде всего не на наказание виновного путем его изоляции, а на содействие реабилитации и ресоциализации правонарушителя, получивших название «восстановительное правосудие». Автором предлагается на основе деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также зарубежного опыта совершенствовать такой уголовно-процессуальный институт, как принудительные меры воспитательного воздействия, наиболее близкие по своей сути к восстановительному правосудию.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство в отношении несовершеннолетних, принудительные меры воспитательного воздействия, восстановительное правосудие, ювенальная юстиция.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-44-49

Из всех видов судопроизводств уголовное — самое жесткое, и не только потому, что предусматривает значительное ущемление и ограничение прав и свобод человека, вторгается в личную жизнь, но главное — накладывает серьезный отпечаток на личность и дальнейшую судьбу человека, с которым даже взрослому человеку справиться довольно непросто. Очевидно, что подход в уголовном судопроизводстве к взрослым подозреваемым, обвиняемым и к несовершеннолетним должен быть различен.

Уголовное судопроизводство в отношении несовершеннолетних сталкивается с наиболее серьезными фактами личностной деформации подростка, поскольку тот уже преступил уголовный закон и совершил (или готовится совершить) преступление. Это свидетельствует о том, что все участники системы воспитания: семья, образовательное учреждение и остальное общество — не смогли вложить в подростка систему нравственных ценностей и воспитать волевое к ним отношение — не только понимать, осознавать «что такое хорошо и что такое плохо», но и действовать в соответствии с позитивной установкой.

Анализируя уровень преступности несовершеннолетних в Новосибирской области, можно отметить, что за последние годы число и удельный вес подростков в раскрытых преступлениях медленно, но снижается. С 9 % от общего числа выявленных лиц в 2011 г. до 5,8 % — в 2017 г., что в абсолютных цифрах

составило 1 054¹ подростка. Тем не менее количество детей, ощутивших на себе суровое влияние уголовно-судебной системы, продолжает оставаться высоким.

Национальной стратегией действий в интересах детей (Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы») (далее — Национальная стратегия и концепция) предложена концепция дружественного к ребенку правосудия, подразумевающая систему гражданского, административного и уголовного судопроизводства, гарантирующую уважение прав ребенка и их эффективное обеспечение с учетом международных принципов, а также с учетом возраста, степени зрелости и понимания им обстоятельств дела.

Основными принципами дружественного к ребенку правосудия должны стать: признание ключевой роли семьи; защита прав и развитие ребенка; активное использование в судебном процессе данных о детях, условиях их жизни и воспитания; усиление охранительной функции суда; приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия; специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних; наличие системы специализированных вспомогательных служб (в том числе примирения), а также процедур и норм общественного контроля за соблюдением прав ребенка.

Говоря о совершенствовании уголовного судопроизводства в отношении подростков, за отправную точку следует взять понятие, заложенное и в Национальной стратегии действий в интересах детей, и в Концепции развития сети служб медиации, «восстановительное правосудие» как новый подход к осуществлению правосудия, направленный прежде всего не на наказание виновного путем его изоляции, а на восстановление материального, эмоционально-психологического (морального) и иного ущерба, нанесенного жертве, обществу, на осознание и заглаживание вины, содействие реабилитации и ресоциализации правонарушителя.

Существующими в УПК РФ нормами гл. 50 об особенностях производства по делам несовершеннолетних законодатель уже заложил твердый фундамент совершенствования уголовно-процессуального законодательства в отношении несовершеннолетних.

К ним относятся нормы, предусматривающие:
— особенности предмета доказывания, в частности установления условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровня психического развития и иных особенностей его личности, влияния на несовершеннолетних старших по возрасту лиц;

— выделение в отдельное производство уголовного дела в отношении несовершеннолетнего (отдельно от взрослых соучастников, способных оказать негативное воздействие на подростка);

— ограничение продолжительности допроса, участие в нем педагога и психолога;

— участие законного представителя в досудебном производстве и судебном разбирательстве;

— обязательность участия защитника для несовершеннолетнего обвиняемого (подозреваемого);

— прекращение уголовного преследования с применением принудительной меры воспитательного воздействия;

— применение специальной меры пресечения — передачи под контроль родителей, а также исключительные особенности избрания меры пресечения в виде заключения под стражу;

— запрет на производство дознания в сокращенной форме;

— закрепление персональной подследственности по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, как совершенных несовершеннолетними, так и совершенных в отношении них.

В целях повышения защиты прав подростков закон предусматривает для них дополнительные гарантии, что, несомненно, способствует развитию института защиты прав несовершеннолетних. Однако, на наш взгляд, отстает другая часть Национальной стратегии и концепции — развитие именно восстановительного правосудия как комплекса воспитательных мер и мер социально-психологического и педагогического сопровождения, а также обеспечения

взаимодействия судов и правоохранительных органов со специалистами по ювенальным технологиям: медиаторами, психологами, социальными педагогами, социальными работниками.

Одним из важнейших принципов ювенальной юстиции как особой системы отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, по мнению специалистов, является ее социальная насыщенность, сущность которой заключается в широком использовании в суде неюридических специальных знаний, в акценте на изучение социальных условий жизни и социально-психологических признаков личности подростков [3]. Эти знания черпаются из неюридических источников, опыта работы различных учреждений и служб ювенального профиля. Очевидно, что без широкого применения таких специальных знаний ювенальная юстиция как некий единый механизм, центральное место в котором занимает суд, не просто утрачивает свою способность эффективно работать, а утрачивает способность работать вообще.

Однако, несмотря на то что в соответствии с УПК РФ судом должны исследоваться сведения о личности несовершеннолетнего, условия его жизни и воспитания, выясняться обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, как правило, суд ограничивается лишь тем объемом сведений о личности подсудимого, который представлен органами предварительного расследования. В большинстве случаев это обобщенные справки о личности и семье подростка, подготовленные подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. В соответствии с п. 2.16 действующей Инструкции по организации деятельности (Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации») указанные подразделения по делам несовершеннолетних в пределах своей компетенции по поручению органов следствия и дознания осуществляют обследование условий жизни и воспитания несовершеннолетнего, подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления, с представлением инициатору поручения акта обследования семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего, характеристики с места учебы или работы, справки, в которой должны быть отражены следующие сведения: данные о личности несовершеннолетнего, в том числе с какого времени и в связи с чем поставлен на профилактический учет; когда и какие совершал правонарушения; когда, какие и кем принимались меры в отношении несовершеннолетнего в связи с совершенными правонарушениями, их влияние на его поведение; об отклонениях в психическом развитии, об употреблении алкогольной и (или) спиртосодержащей продукции, употреблении наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо одурманива-

ющих веществ; где и с кем проводит досуг; отношение к учебе, работе; причины незанятости, если несовершеннолетний не учится и не работает; данные о лицах, отрицательно влияющих на поведение несовершеннолетнего; об отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего к его воспитанию, обучению и (или) содержанию.

На практике более полно представляются сведения о личности по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, за совершение которых законом предусмотрены длительные сроки лишения свободы. И наоборот, по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести такие документы и иная информация носят формальный характер, не отражающий все аспекты жизни и воспитания ребенка. Тогда как именно по делам таких категорий с учетом всех особенностей личности и обстоятельств совершенного преступления имеется законная возможность альтернативных вариантов разрешения дела — от полного освобождения подростка от уголовной ответственности до осуждения к различным видам наказания.

Вместе с тем Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), принятые 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/33 на 96-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН (правило 16) указывают на необходимость содействия вынесению судебного решения путем тщательного изучения окружения и условий, в которых живет несовершеннолетний, обстоятельств, при которых совершено правонарушение. При этом судья, как и следователь, и дознаватель, не обладает адекватным арсеналом средств для социально-психологического анализа личности подростка и его социальной ситуации: эти вопросы требуют выхода за рамки юридических познаний. Действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит указаний на какую-либо фигуру, которая реально могла бы заниматься подобной работой. И очевидно, что такая ситуация не может оставаться неопределенной продолжительное время. Кроме того, согласно ст. 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», сведениями о личности несовершеннолетнего правонарушителя, условиях его воспитания, неблагоприятных факторов его развития и причинах противоправного поведения могут обладать различные и многочисленные органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Полагаем, что сведения должны систематизироваться и аккумулироваться в единой базе данных.

Другой проблемой, тормозящей применение восстановительного правосудия, является продолжающаяся ориентация органов предварительного расследования и судов на применение

к подросткам, совершившим преступление, преимущественно уголовного наказания.

По данным Формы № 1 «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции» Управления Судебного департамента Новосибирской области за 12 месяцев 2017 г., из 594 подростков, осужденных судами общей юрисдикции Новосибирской области в 2017 г., к реальному наказанию осуждено 98 лиц, лишению свободы условно — 268, ограничению свободы — 8, обязательным и исправительным работам — 128, штрафу — 37, условно к иным мерам наказания — 24.

Из чего следует, что реабилитация и ресоциализация несовершеннолетних ложится на плечи структур ФСИН и МВД, что им не свойственно, их задача — исполнение наказания и контроль за поведением.

Принудительные меры воспитательного воздействия (ПМВВ) применяются крайне слабо. В период с 2011 по 2014 г. в среднем органами предварительного расследования ежегодно прекращалось лишь около 4 % уголовных дел в отношении несовершеннолетних с возбуждением перед судом ходатайств о применении принудительных мер воспитательного воздействия (около 50 дел в год). В 2015 г. таких решений принято всего 16, что составило 1,5 % от всех уголовных дел в отношении несовершеннолетних, направленных в суд.

В России ПМВВ регламентированы только уголовным законом, которым закреплены виды и содержание данных мер. Даже Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не регламентирует порядок их применения, что является упущением, поскольку отсутствует правовая база, на основании которой соответствующие учреждения могут использовать данные меры.

Институт принудительных мер воспитательного воздействия следует шире использовать и развивать дальше. На эту проблему было обращено внимание прокуратурой области при обсуждении вопросов ювенальной юстиции на проведенном в апреле 2016 г. «круглом столе» с участием судей Новосибирской области, представителей региональных органов прокуратуры, предварительного расследования, органов системы профилактики. После этого за 12 месяцев 2016 г. в суд направлено уже 36 дел с ходатайствами о применении ПМВВ в отношении 42 лиц, что составило 9,5 % от всех дел, направленных в суд в отношении несовершеннолетних. Однако в 2017 г. направлено только 27 дел в отношении 30 подростков (3,1 %).

Суды также неохотно идут на применение принудительных мер воспитательного воздействия. В 2015 г. судом прекращено производство с применением ПМВВ в отношении 33 подростков, осуждено и освобождено от наказания с применением таких мер 17 лиц, в 2016 г. — 72 и 10 соответственно, в 2017 г. — всего 37 и 5.

Как показывает опыт, данные меры слабо применяются еще и потому, что нет уверенно-

сти в их реальном исполнении. Фактически лицо передается на перевоспитание в ту социальную среду, которая его воспитала и подвела к преступлению. В этой связи представляется правильным согласиться с мнением судьи Ростовского областного суда Е. Л. Вороновой, которая в качестве основных факторов повышения уровня преступности несовершеннолетних отмечает ослабление устоев семьи, снижение ответственности родителей за воспитание и образование детей, снижение воспитательных функций школы [2].

Именно в этих случаях необходима работа специализированных социальных служб. Не изобретая велосипед, можно использовать положительный опыт зарубежных стран.

В разных странах принудительные меры воспитательного воздействия представлены по-разному. В одних государствах они отнесены к мерам уголовно-правового характера, в других, наоборот, уголовными они не считаются, третьи определяют их как меры, необходимые для защиты общества от преступных лиц и т. д. Но как бы они ни выглядели по форме, содержание у всех этих мер одно — исправление и перевоспитание подростков, совершивших преступление, менее суровыми мерами воздействия.

Воплощение международных правил и решение вопросов привлечения к уголовной ответственности несовершеннолетних, назначения мер, альтернативных наказанию, можно рассмотреть на примере некоторых стран Евросоюза. Так, Н. А. Быданцев в своем исследовании отмечает следующие особенности реализации принудительных мер воспитательного воздействия в разных странах.

Так, в Уголовном кодексе Болгарии данные меры определены как специальный вид освобождения от уголовной ответственности. Согласно п. 1 ст. 61 УК Болгарии, в случае совершения несовершеннолетним преступления, не представляющего большой общественной опасности, вследствие увлечения или легкомыслия прокурор может не возбуждать производство по делу или прекратить начатое, а суд — не осуждать такого подростка. При этом меры воспитательного характера определены специальным законом — Законом о борьбе с антиобщественными проявлениями малолетних и несовершеннолетних. Исполнением данных мер занимаются комиссии по борьбе с антиобщественными проявлениями малолетних и несовершеннолетних.

Применение ПМВВ в Швеции регламентируется рядом нормативных актов: об особых положениях по опеке над несовершеннолетними 1990 г., о приведении в использование закрытого попечения над несовершеннолетними 1998 г. и др. Согласно ст. 5 гл. 30 УК Швеции, к несовершеннолетним суд в первую очередь должен применять приговор к закрытому попечению над несовершеннолетними, а наказание в виде тюремного заключения назначается при экстраординарных основаниях. Такая мера яв-

ляется достаточно строгой, потому что назначается вместо тюремного заключения, и ее назначение должно быть целесообразным для достижения целей исправления подростка. Закрытое попечение над несовершеннолетними заключается в помещении несовершеннолетнего в исправительное учреждение в воспитательных целях на срок от 14 дней до 4 лет. В случае совершения преступления с причинением ущерба имуществу суд с согласия потерпевшей стороны может назначить несовершеннолетнему меру в виде оказания содействия потерпевшей стороне такой работой, которая может помочь восстановить или сократить причиненный ущерб (ст. 1 гл. 31 УК Швеции).

В УК Польши ПМВВ определены как меры воспитательного характера, применяемые к несовершеннолетним в виде специальной формы уголовной ответственности, заменяющей наказание. При этом существует специальный семейный суд, который и рассматривает уголовные дела несовершеннолетних. Уголовное законодательство Польши содержит очень широкий перечень мер воспитательного характера, позволяющий выбрать наиболее подходящую меру в каждом конкретном случае, с помощью которой будут достигнуты цели исправления несовершеннолетних преступников.

К таким мерам относятся:

- 1) выговор;
- 2) ограничения разного рода;
- 3) компенсация ущерба;
- 4) контроль со стороны родителей;
- 5) контроль со стороны организации, работающей с детьми;
- 6) контроль со стороны куратора — сотрудника семейного суда по работе с несовершеннолетними;
- 7) посещение кураторского центра (детские приюты, где подростки проводят время после школы);
- 8) содержание в воспитательном центре (предназначено для детей, чьи родители лишены родительских прав);
- 9) содержание в центрах социального воспитания (предназначено для трудных подростков, а также для несовершеннолетних в возрасте от 13 до 17 лет с отклонениями в психике);
- 10) содержание в исправительном центре (предназначено для лиц от 17 лет, представляющих особую опасность для общества);
- 11) условное наказание с отсрочкой исполнения приговора.

Польское государство уделяет много внимания вопросам кураторства над несовершеннолетними. Так, Законом 1986 г. «О кураторах по семейным и уголовным делам» установлены полномочия кураторов. Они осуществляют за несовершеннолетними контроль, охватывающий всю сферу жизни подростков (посещение школ, семей, работы и т. п.); ведут отчеты о личности, осуществляют координационные связи с различными учреждениями — медицин-

скими, правоохранительными, учебными и т. п. Все это позволяет выявлять те или иные отрицательные моменты в жизни и воспитании подростков и, соответственно, находить подходящие пути для исправления детей и возвращения их в нормальную среду жизни [1, с. 89—90].

Также немаловажную роль играют общественные организации, которые готовят соответствующих специалистов для работы с детьми, разрабатывают специальные программы воспитания, профилактики правонарушений и осуществляют другие немаловажные координирующие действия.

К сожалению, в России подобных институтов нет. При этом наличие подобной системы кураторства могло бы сыграть немаловажную роль в воспитании «трудных» детей и помощи в перевоспитании оступившихся подростков.

Во Франции применение принудительных мер воспитательного воздействия регулируется специальным законом о несовершеннолетних — Ордонансом о правонарушениях несовершеннолетних от 2 февраля 1945 г. В этой стране действуют ювенальные суды и трибунал по делам несовершеннолетних.

Указанный закон определяет следующие воспитательные меры:

- передачу несовершеннолетнего нарушителя родителям, опекуну, лицу, под надзором которого он находился, или лицу, достойному доверия;
- помещение в государственное или частное учебное или профессионально-техническое учреждение;
- помещение в медицинское или медико-воспитательное учреждение;
- помещение в государственное воспитательно-исправительное учреждение;
- передачу в службу помощи детству;
- передачу в интернат для малолетних правонарушителей школьного возраста.

При этом применение той или иной меры зависит от возраста несовершеннолетнего. Срок содержания в том или ином учреждении определяется судом, но не может превышать достижения правонарушителем совершеннолетия (ст. 15 и 16 Закона № 45-174 от 2 февраля 1945 г.).

Также, к примеру, в Германии вопросы ювенальной юстиции отражены как в УК и УПК, так и в отдельном законе «О суде по делам несовершеннолетних». Стратегическим направлением правосудия в отношении несовершеннолетних в ФРГ является отказ от уголовного преследования [1, с. 94]. Таким образом, государство стремится свести уголовное преследование в отношении несовершеннолетних к минимуму,

а цели их исправления достигаются через ПМВВ.

Приведенные примеры доказывают, что наличие законодательных возможностей, при которых несовершеннолетним может назначаться не уголовное наказание, должно быть действенным инструментом в борьбе с преступностью несовершеннолетних.

Представляется, что развитие института принудительных мер воспитательного воздействия как альтернативы уголовному наказанию несовершеннолетних является реальным шагом к восстановительному правосудию. Необходимо идти по пути отказа от репрессивных мер в отношении несовершеннолетних и стараться в большинстве случаев (при наличии соответствующих правовых оснований) применять меры воспитательного воздействия.

Таким образом, в целях развития дружественного к ребенку правосудия, предотвращения насилия над детьми и защиты их прав целесообразно:

- организовать эффективное взаимодействие органов правоохраны и судов с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- совершенствовать работу органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- глубже изучать личность ребенка, условия его жизни и причины совершения преступления;
- кардинально менять стиль и методы работы органов предварительного расследования и судов по делам несовершеннолетних;
- формировать у работников этих органов новые подходы к проблеме подростковой преступности в свете реализации национальной стратегии.

Список литературы

1. *Быданцев Н. А.* Прекращение уголовного преследования (дела) в отношении несовершеннолетнего с применением принудительной меры воспитательного воздействия в аспекте ювенальной юстиции : моногр. М. : Изд. дом Шумиловой И. И., 2008. 159 с.
2. *Воронова Е. Л.* Ювенальная юстиция — правовая основа социальной политики в отношении несовершеннолетних в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juvenilejustice.ru/documents/doc3/ss/st13> (дата обращения: 22.01.2015).
3. *Кудрявцева Н. И.* Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика : учеб.-метод. пособие для студентов юрид. фак. Курск, 2003. 105 с.

A. G. Vlasov

**THE ROLE OF RESTORATIVE JUSTICE IN DEVELOPMENT CRIMINAL PROCEEDINGS
WITH RESPECT TO MINORS**

In the article, the ways of improving legal procedures with regard to minors through the development of new approaches to implementation of justice are considered. They are based on the concept of «restorative justice» which directing, first of all, not to penalization of faulty by the way of his isolation, but to support to rehabilitation and resocialization offender. The author suggests, making use of experience of activity of organs and agencies of the system of prevention of neglect and juvenile crime in our country and abroad, to improve such criminal-remedial institute, as forced measures of educational impact, the closest to one's essence to restorative justice.

Keywords: criminal proceeding with respect to minor, forced measures of educational impact, restorative justice, juvenile justice.

А. А. Берсенева

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

Н. И. Красняков

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ

Принята к публикации 02.07.2018

В статье рассматриваются понятия и направления укрепления законности и правопорядка в России. Законность определяется как принцип, режим и метод функционирования общества и государства, а правопорядок — как часть общественного порядка и результат требований законности. Рассматривая пути укрепления данных правовых явлений, на первый план авторами выносятся обеспечение неотвратимости юридической ответственности и повышение уровня правовой культуры граждан и профессиональной подготовки юристов. Подчеркивается, что особую роль в укреплении законности и правопорядка играют органы внутренних дел. Показано влияние деятельности органов исполнительной и законодательной власти на общее состояние уровня законности и правопорядка. Возвращение полномочий прокуратуре по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия, по мнению авторов, приведет к значительному снижению количества нарушений закона в данной сфере. Отмечается, что активное сотрудничество государства с институтами гражданского общества положительно влияет на обеспечение законности и устойчивого правопорядка. Авторы убеждены в том, что укреплению законности и правопорядка будет способствовать комплекс мероприятий.

Ключевые слова: законность, правопорядок, укрепление, закон, правосознание, парламентский контроль.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-50-54

В условиях построения правового государства и становления гражданского общества в России особое значение приобретают вопросы обеспечения законности и установления в обществе устойчивого правопорядка. Прежде чем говорить о путях укрепления законности и правопорядка, необходимо уточнить эти понятия.

В настоящее время в отечественном правоведении даются различные определения понятия законности. В. Н. Карташов рассматривает законность как требование строгого и неукоснительного соблюдения законов и основанных на них правовых актов [4, с. 247]. Д. О. Нестеров трактует законность как политико-правовое явление, обусловленное закономерностями развития общества и характеризующее его государственно-правовую форму организации посредством действия гарантированной государством системы правовых предписаний, призванных упорядочивать общественные отношения и обеспечивать правопорядок [8, с. 44]. Вместе с тем законность определяют как политико-правовой режим, который характеризуется неотъемлемостью, всеобщностью, общеобязательностью требований, предъявляемых не только к соблюдению действующего

законодательства, но и в процессе реализации права [7, с. 326—327].

На наш взгляд, законность — это политико-правовое явление, характеризующееся как принцип, режим и метод функционирования общества и государства на основе неукоснительного соблюдения законов и подзаконных актов всеми субъектами права.

Правапорядок имеет также различные трактовки. В. С. Бялт и С. Н. Трипутин определяют правопорядок как составную часть общественного порядка, представляющую собой систему общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения, исполнения, использования и применения законов и подзаконных актов, как итог воплощения законности в реальные общественные отношения [2, с. 20]. Схожей точки зрения придерживается коллектив авторов: «Правапорядок — это часть общественного порядка, который можно определить как качественное состояние урегулированности общественных отношений, основанное на реализации правовых норм, принципов и позитивной ответственности субъектов» [9, с. 290].

Д. О. Нестеров трактует правопорядок как объективно и субъективно обусловленное состояние социальных отношений, характеризующееся внутренней согласованностью и урегулированностью, основанное на нормативных предписаниях,

принципах права и законности, а также на демократических, гуманистических и нравственных требованиях, правах и обязанностях, свободе и ответственности всех субъектов права [8, с. 44].

Заслуживает внимания взгляд Л. А. Морозовой: «Правопорядок — это основанная на праве и сложившаяся в результате осуществления принципов законности такая упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерном поведении и действиях их участников» [7, с. 337].

Исходя из наших исследований, правопорядок понимается нами как часть общественного порядка, который складывается в результате реализации требований законности и выражается в правомерном поведении субъектов права.

Основное направление укрепления законности и правопорядка, по мнению А. Н. Кунева, — обеспечение неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения. Дело, как известно, не в жестокости наказания, а в его неотвратимости. Неотвратимость ответственности в современных условиях является важнейшим показателем эффективности борьбы с преступлениями и другими правонарушениями, общего состояния законности. Отсюда особая значимость открытого и правдивого освещения состояния правопорядка в обществе, деятельности правоохранительных органов, их успехов и откровенных промахов [5, с. 33]. Необходимо добиваться того, чтобы социальный статус или занимаемая должность нарушителя закона не влияла на его ответственность за содеянное.

Важное значение А. Н. Кунев придает правовому воспитанию: «На наш взгляд, определенный опыт правового воспитания, накопленный в советские годы, может быть использован и сейчас, когда уровень правовой культуры населения не может не вызывать озабоченности. В этой связи были бы оправданными разработка и последовательное проведение в жизнь федеральной комплексной программы по повышению правовой культуры населения. Чрезвычайно важно, чтобы правовоспитательные мероприятия проводились с учетом возрастных, профессиональных и других социальных особенностей различных категорий населения. В современных условиях большое значение приобретают правовая подготовка должностных лиц и других государственных служащих» [5, с. 34]. Действительно, пропаганда идей законности будет иметь огромное влияние на правосознание граждан, которое на практике проявится в правомерном поведении.

Следующей мерой, направленной на укрепление законности и правопорядка, является повышение уровня профессиональной подготовки юристов, их правовой культуры. Неразрывно с этой проблемой связано состояние юридического образования. Многие из проблем юридического образования сегодня видятся по-новому и требуют иных, чем прежде, подходов к их разрешению. Одно из важнейших направлений укрепления законности — это обеспечение соблюдения

требований законодательства в процессе его реализации, и особенно в правоприменительной практике. Уровень профессиональной правовой культуры и законности наиболее отчетливо проявляется именно на этой стадии, особенно в такой его форме, как применение права [5, с. 33].

Особую роль в укреплении законности и правопорядка играют органы внутренних дел. В. С. Бялт и С. Н. Трипутин приводят следующий комплекс мероприятий, способствующий укреплению законности и правопорядка в органах внутренних дел:

1) необходимо совершенствовать дисциплинарную практику посредством использования всех ее основных методов: принуждения, поощрения и, главное, убеждения;

2) при проведении служебных проверок по фактам нарушения служебной дисциплины и законности сотрудниками целесообразно в большем объеме уделять внимание выявлению причин и условий, способствующих совершению указанных нарушений;

3) следует повысить требовательность руководителей к своим подчиненным касательно вопросов соблюдения и исполнения ими правовых предписаний и одновременно усилить персональный спрос с руководителей за совершение правонарушений сотрудниками вверенных им подразделений;

4) работу по укреплению служебной дисциплины и законности среди личного состава необходимо проводить планово, системно и постоянно, с обязательным воплощением принципа неотвратимости ответственности за нарушение норм служебной дисциплины и законности;

5) особое внимание следует уделять воспитанию курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, которые после выпуска займут должности начальствующего состава. Именно от них во многом будет зависеть эффективность функционирования системы органов внутренних дел, уровень законности и правопорядка в обществе и в конечном счете удовлетворенность населения деятельностью правоохранительной системы как элемента государственного механизма [2, с. 20—21].

Осуществление данных мер влияет и на общее состояние уровня законности и правопорядка.

Особое место в системе органов внутренних дел по обеспечению правопорядка занимает полиция. Анализируя содержание основных направлений деятельности полиции, В. И. Майоров делает вывод о том, что законодательно на полицию возложены функции обеспечения правопорядка путем:

— защиты прав и свобод человека и гражданина в пределах своих полномочий;

— организации в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений;

— обеспечения охраны общественного порядка;

— обеспечения безопасности дорожного движения;

— осуществления государственного контроля за оборотом оружия;

— организации в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества граждан и организаций [6, с. 97].

Эффективная реализация данных функций во многом способствует укреплению законности и правопорядка.

В целях укрепления законности и правопорядка, как указывает Д. О. Нестеров, необходимо совершенствовать систему деятельности органов исполнительной власти в сфере реализации законности и правопорядка. Функциональная связь здесь может быть выражена следующими обстоятельствами:

1) исполнительная власть реализует наибольший объем правоприменительных полномочий, отражающих законодательно зафиксированные интересы государства в сфере законности и правопорядка;

2) исполнительные органы, являясь участниками законопроектной деятельности и субъектами нормотворчества, активно формируют правопорядок, формы и методы его обеспечения соответствующими структурами государственной администрации практически во всех сферах жизнедеятельности общества;

3) в систему исполнительной власти входят государственные органы, создающие организационно-правовые предпосылки законности и правопорядка, осуществляя контроль и надзор в подведомственных им сферах и отраслях государственной деятельности;

4) органы исполнительной власти наделены действующим законодательством исключительно широкими полномочиями в рассматриваемой сфере;

5) именно в систему исполнительной власти входит большинство государственных структур, для которых правоохранительная деятельность является основной [8, с. 45].

В области укрепления правопорядка нельзя не учитывать специфику отдельно взятого субъекта Российской Федерации. В связи с этим в 2010 г. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев постановил:

1. Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации образовывать постоянно действующие координационные совещания по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (далее — координационные совещания) и утвердить их состав.

2. Установить, что основными задачами координационных совещаний являются:

а) обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;

б) анализ эффективности деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;

в) разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации;

г) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

Укреплению правопорядка способствует деятельность законодательных органов власти путем осуществления парламентского контроля. А. В. Безруков отмечает, что особыми формами парламентского контроля, непосредственно связанными с обеспечением правопорядка, являются парламентские и депутатские запросы, обращения и вопросы депутатов, а также «правительственный час». Такие формы позволяют депутатам обратиться к чиновникам по наиболее значимым вопросам и получить обстоятельное разъяснение или ориентировать компетентные органы на принятие соответствующим мер [1, с. 38].

Причем предпочтительнее депутатский запрос, а не парламентский, так как он не требует особой процедуры принятия решения. В число полномочий депутата по обеспечению правопорядка входят: депутатские запросы и вопросы, внесудебные депутатские обращения, требования принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, депутатские предложения по совершенствованию правопорядка, направление обращений в органы судебной власти и др.

Правовое регулирование такой формы парламентского контроля, как парламентское расследование, нашло отражение в Федеральном законе от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», где установлены предмет, основания, порядок проведения и организационные формы парламентского расследования.

В соответствии с законом парламентскому расследованию подлежат факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией России прав и свобод человека и гражданина.

Парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента Российской Федерации; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Предметом парламентского

расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

А. В. Безруков также считает, что важнейшим инструментом парламентского контроля над исполнительной властью, оказывающим ощутимое воздействие на укрепление правопорядка, является заслушивание ежегодных отчетов о деятельности Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На таких заседаниях заслушиваются руководители правоохранительных органов на соответствующем территориальном уровне, где дается соответствующая оценка состоянию законности и правопорядка в пределах России или субъекта Российской Федерации. В связи с чем, на наш взгляд, следует положительно оценить принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым изменены положения ч. 1 ст. 103 и ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, установившие обязанность Правительства Российской Федерации ежегодно отчитываться, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. На основании этих конституционных изменений, справедливо отмечает А. В. Безруков, в законодательство субъектов Российской Федерации внесены соответствующие коррективы, в результате которых в субъектах Российской Федерации окончательно сформирована практика заслушивания отчетов и докладов руководства исполнительных органов регионов о состоянии государственных дел и правопорядка. Это способствует как усилению роли парламента (как контрольного органа), так и укреплению правопорядка в субъектах Российской Федерации [1, с. 39].

Взаимодействие федеральных и региональных органов законодательной власти путем четкого определения задач, функций и объема компетенции каждого законодателя, создания эффективного механизма и оптимизации форм взаимодействия между федеральным и региональными законодателями будет способствовать укреплению законности и правопорядка [1, с. 19].

Давно назрела необходимость возвращения прокурорам полномочий по надзору за деятельностью органов следствия. Об этом в докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 апреля 2018 г. говорил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка: «Только полноценный прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и право прокурора возбуждать и расследовать уголовные дела, в частности в отношении следователей, может сдерживать растущий вал допускаемых ими нарушений закона». Подчеркивая очевидность сложившейся ситуации, он отмечает, что «даже наши

процессуальные оппоненты — адвокаты в один голос говорят о необходимости возвращения прокурорам полномочий».

Эффективность деятельности по укреплению законности напрямую зависит от активного участия в ней гражданского общества и его институтов. Такой подход, как отмечают М. С. Андрианов и С. А. Боголюбов, соответствует ст. 32 Конституции Российской Федерации, определяющей право граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Именно институты гражданского общества являются той силой, которая способна обеспечить адекватное восприятие и реализацию законных общественных интересов при принятии решений органами власти. Существование гражданского общества немислимо вне сложной системы общественных отношений и без участия государства. При этом государство заинтересовано в развитии институтов гражданского общества и в эффективном с ними взаимодействии. В настоящее время это обусловлено потребностями модернизации государственного управления, борьбой с коррупцией, повышением качества реализации государственных функций и оказания государственных услуг [3, с. 199].

Все это подтверждает необходимость консолидации усилий государства с институтами гражданского общества. Эти структуры способны формировать правосознание, правовую культуру и инициативу своих членов и участников, которые в свою очередь позволяют влиять на совершенствование качества правотворчества и правоприменения; ограничение произвола чиновников; установление надлежащей регламентации деятельности органов власти при выполнении ими своих задач и функций, тем самым способствуя укреплению законности.

Говоря об укреплении законности в сфере экономики, необходимо обращать внимание:

1) на оперативность законотворческого процесса (своевременность принятия, изменения, отмены законов с учетом социально-экономической ситуации);

2) комплексность, разноотраслевую направленность норм права при регулировании экономических отношений, в том числе субъектов экономической деятельности с контрагентами, потребителями, обществом и государством, которое само может выступать в роли такого субъекта;

3) детальное закрепление полномочий государственных органов, осуществляющих управленческую экономическую деятельность;

4) должное законодательное закрепление правового статуса субъектов предпринимательства, органов управления, устанавливающее границы поведения в процессе выражения экономического интереса;

5) обеспеченность исполнения правовых предписаний, наличие необходимых для этого государственно-правовых механизмов (органы контроля и правоохраны) [3, с. 280].

Таким образом, основными направлениями укрепления законности и правопорядка являются:

- обеспечение неотвратимости юридической ответственности;
- повышение уровня правовой культуры граждан и профессиональной подготовки юристов;
- повышенная требовательность руководителей органов внутренних дел к своим подчиненным касательно вопросов соблюдения и исполнения ими правовых предписаний;
- совершенствование системы деятельности органов исполнительной власти в сфере реализации законности и правопорядка;
- разработка исполнительными органами субъекта Российской Федерации индивидуальных мер с учетом специфики соответствующего региона;
- парламентский контроль в форме парламентских и депутатских запросов, парламентских расследований;
- создание эффективного механизма взаимодействия между федеральным и региональными законодателями;
- возвращение прокуратуре Российской Федерации полномочий по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия, что приведет к снижению нарушений закона следователями;
- активное участие институтов гражданского общества в укреплении законности и правопорядка;
- своевременность принятия юридических норм, отвечающих потребностям общества.

Список литературы

1. *Безруков А. В.* Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М. : Юстицинформ, 2015. 44 с.
2. *Бялт В. С., Трипутин С. Н.* Законность и правопорядок в органах внутренних дел: теоретико-правовой аспект // *Вестн. С.-Петерб. ун-та МВД России*. СПб., 2015. № 3. С. 19—21.
3. *Законность: теория и практика* / М. С. Андрианов и др. М. : Контракт, 2017. 400 с.
4. *Карташов В. Н.* Теория государства и права : учеб. пособие для бакалавров. Ярославль : Изд-во ЯрГУ, 2012. 274 с.
5. *Кунев А. Н.* Пути укрепления законности и правопорядка в современной России // *Соврем. право*. 2010. № 12. С. 33—35.
6. *Майоров В. И.* Роль полиции в обеспечении правопорядка // *Правопорядок: история, теория, практика*. 2015. № 1. С. 95—97.
7. *Морозова Л. А.* Теория государства и права : учеб. М. : Рос. юрид. образование, 2010. 384 с.
8. *Нестеров Д. О.* Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // *Пробелы в рос. законодательстве*. 2012. № 3. С. 43—46.
9. *Теория государства и права* : учеб. / А. А. Гогин и др. ; под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. М. : Проспект, 2014. 328 с.

A. A. Bersenev, N. I. Krasnyakov

STRENGTHENING OF PUBLIC LAW AND LEGAL ORDER IN RUSSIA

The article deals with the concepts and ways of strengthening the rule of law in Russia. The rule of law is defined as the principle, regime and method of functioning of society and the state, and the rule of law — as part of the public order and the result of the requirements of legality. Considering ways of strengthening of these legal phenomena, the authors put forward to the foreground ensuring irreversibility of legal responsibility and increase of level of legal culture of citizens and professional training of lawyers. It is emphasized that the internal Affairs bodies play a special role in strengthening the rule of law. The influence of the Executive and legislative authorities on the General state of law and order is shown. According to the authors, the return of powers to the Prosecutor's office for supervision over the procedural activities of the investigative bodies will lead to a significant reduction in the number of violations of the law in this area. It is noted that the active cooperation of the state with the institutions of civil society has a positive impact on the rule of law and sustainable law.

Keywords: legitimacy, the rule of law, strengthening, law, legal awareness, parliamentary control.

**РАЗДЕЛ 4
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ**

**SECTION 4
ECONOMY AND MANAGEMENT**

В. В. Даурцев

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

Н. А. Кириллов

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

А. М. Выжитович

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

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МИКРОФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принята к публикации 01.06.2018

В статье проводится анализ микрофинансовых организаций (МФО) в России в условиях агрессивной внешней среды косвенного воздействия. Рассматриваются особенности кредитования микрофинансовыми организациями, дается сравнительный анализ кредитной деятельности банков и микрофинансовых организаций. Сравниваются основные параметры финансовых услуг МФО и коммерческих банков. Выявляются преимущества и недостатки МФО по сравнению с банками. Производится сопоставление с углубленным анализом рынка МФО и банковского рынка с практической точки зрения. Формулируются проблемы и даются решения по регулированию деятельности МФО и надзору за ними. Проводится исследование экономических и социальных аспектов деятельности микрофинансовых организаций, выявляются основные перспективы их развития.

Ключевые слова: микрофинансовые организации, регулирование, кредитование, заемщик, риск, ставка.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-56-60

В современных кризисных условиях возрастает значение микрофинансовых организаций, повышающих и поддерживающих платежеспособность населения Российской Федерации. Их роль постепенно возрастает в связи с недостаточным уровнем развития рынка кредитно-финансовых услуг и низкой финансовой компетентностью российского населения. При этом в экономике широкое развитие услуг МФО способно повысить совокупный спрос, стимулировать развитие малого предпринимательства и стать дополнительным драйвером экономического развития Российской Федерации, что подчеркивает актуальность и значимость исследования современного состояния и перспектив развития рынка микрофинансирования.

По мнению Н. С. Прушенова, российский рынок микрофинансирования разделен на три сегмента:

1) SME — менее востребованные микрозаймы для малого бизнеса;

2) Installments — потребительские займы для физических лиц;

3) PDL — кредиты до заработной платы [11, с. 62].

Н. С. Прушенов подчеркивает, что специфика предлагаемых в данном сегменте услуг позволяет МФО не конкурировать с банковским сектором, а успешно его дополнять, прежде всего с позиции обеспечения доступности финансовых продуктов для широких слоев населения [10, с. 60].

Как отмечается, привлечение капитала МФО может осуществляться следующими способами: привлечением банковских кредитов; привлечением средств на финансовом рынке; привлечением средств акционеров либо учредителей; привлечением вкладов физических лиц. Вышеперечисленные способы фондирования являются наиболее значительными. Однако данные вложения подвержены большим рискам, так как они не застрахованы в Агентстве по страхованию вкладов [7, с. 38].

Востребованность услуг сектора микрофинансирования, согласно заявлению заместителя председателя Банка России В. Чистюхина, сделанному 30 сентября 2017 г., составила 8,3 млн человек, что на 78 % больше, чем в 2016 г. [8]. При этом в декабре 2017 г. российские граждане получили более 2 000 000 микрозаймов на общую сумму 24 млрд руб. — это был абсолютный рекорд за последние десять лет. Лидерами в ре-

гиональном распределении микрозаймов стали Москва, Московская и Кемеровская области. В итоге к 1 января 2018 г. объем выданных микрофинансовыми организациями займов достиг 164,7 млрд руб. (об этом свидетельствуют данные Национального бюро кредитных историй) [13].

Цивилизованное развитие рынка микрофинансирования в России связано с принятием в 2010 г. Федерального закона № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», ставшего первым этапом урегулирования стихийно растущего рынка. С 29 марта 2016 г. в силу вступили поправки в данный закон, которые осуществили реформирование системы микрофинансирования в Российской Федерации через разделение микрофинансовых организаций на микрофинансовые компании (МФК), получающие право финансировать выдачу займов за счет средств населения, и микрокредитные компании (МКК), обладающие правом вести деятельность исключительно на средства собственников и средства, привлеченные от юридических лиц.

По данным Государственного реестра микрофинансовых организаций, на начало 2017 г. в «белом» секторе рынка функционировало 2 588 МФО [9]. Вместе с тем эксперты отмечают, что именно на 63 МФК приходится 51 % всего совокупного портфеля займов МФО.

По мнению специалистов, одной из важнейших проблем сектора МФО является поиск фондирования. Так, центральным источником фондирования МФО (около 50 % от общего объема фондирования) являются банковские кредиты, примерно 20 % финансирования привлекаются при помощи займов квалифицированных инвесторов и 30 % формируется за счет собственных ресурсов учредителей [2].

Рассматривая данный вопрос, целесообразно отметить успешный выход на рынок в 2015 г. дочерней компании АО «ОТП Банк», ставшей лидером сектора по объему выданных микрозаймов. Представим в таблице топ-5 МФО с наибольшим размером кредитного портфеля.

Топ-5 МФО с наибольшим размером кредитного портфеля

Позиция в рейтинге на 01.07.16 г.	Позиция в рейтинге на 01.07.17 г.	Бренд МФО	Размер портфеля, млн руб.		Темп прироста за 12 мес, %
			на 01.07.2016 г.	на 01.07.2017 г.	
1	1	«ОТП Финанс»	10 000,9	24 265,9	143
2	2	«Домашние Деньги»	6 802,1	7 760,5	14
3	3	«МигКредит»	2 103,1	3 833,4	82
8	4	«ГК MoneyMan»	703,2	1 715,9	144
5	5	«ГК Eqvanta» (ранее «Быстроденьги»)	1 173,5	1 670,7	42

Источник: Бижоева М. С. Современное состояние и перспективы микрофинансирования в РФ // Материалы X Междунар. студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scienceforum.ru/2018/3190/5238> (дата обращения: 22.05.2018).

Таким образом, именно МФО, выделяемые в отдельные компании банковскими группами, благодаря дешевому фондированию от материнских структур могут предложить заемщикам более привлекательные ставки. Исходя из данных Федеральной службы государственной статистики, структура заемщиков по доходам на 2016 г. выглядит следующим образом:

- 50 тыс. руб. и больше — 11 %;
- от 30 до 50 тыс. руб. в месяц — 40 %;
- от 20 до 30 тыс. руб. в месяц — 33 %;
- до 20 тыс. руб. в месяц — 16 %.

Как видим, большинство клиентов МФО являются людьми со средним уровнем заработной платы, доля социально не защищенных слоев не превышает 16 %. При этом сумма займа «до зарплаты» в основном не превышает 50 тыс. руб. со средней дневной ставкой от 0,75 до 2 %. Естественно, что МФО несут не просто повышенные, а очень крупные риски, для компенсации которых процентная ставка и повышается.

В настоящее время спецификой поведения МФО является ориентация на формирование «долговой спирали» — выдачу новых займов уже за кредитованному должнику [6, с. 31]. В силу определенных причин заемщик может начать на-

рушать график платежей по кредитному договору, может допустить формирование определенного объема просроченной задолженности, а в самом крайнем случае — вообще перестать выплачивать кредит по имеющемуся договору. В подобном случае заемщик может получить статус недобросовестного, а выданному кредиту, как правило, снижают категорию его качества.

Стоит отметить, что до настоящего времени так и не выработан наиболее оптимальный механизм по решению проблем управления просроченной задолженностью клиентов перед банками, также отсутствуют ответы на множество вопросов, которые связаны с эффективным управлением проблемными активами. Каждый банк определяет для себя наиболее эффективные пути взыскания просроченной задолженности самостоятельно, исходя из действующей структуры управления как банка в целом, так и кредитного отдела в частности, а также существующей практики работы различных служб банка, общего объема и структуры кредитного портфеля банка, уровня его проблемности.

По мнению В. В. Конорева, наибольший объем проблемных задолженностей, возникающих у банка, связан с такими факторами, как не-

эффективная оценка степени платежеспособности заемщика, отсутствие достаточного обеспечения по кредиту, некачественная оценка макроэкономических факторов. Данная ситуация усугубляется также нестабильным финансово-экономическим положением банковских заемщиков в неопределенно-изменяющихся условиях современного развития экономики России [5, с. 3].

С целью решения данной проблемы и обеспечения роста качества активов МФО 22 июня 2017 г. Центральный банк России утвердил стандарт по защите прав клиентов микрофинансовых организаций, ограничивающий число пролонгаций и количество займов, выданных одному клиенту в год. С 1 октября 2017 г. микрофинансовые организации не могут выдавать заемщикам — физическим лицам более десяти краткосрочных займов в год, а также пролонгировать договоры займа более семи раз; с 1 января 2019 г. ограничения будут ужесточены до девяти и пяти раз соответственно. Кроме того, субъектам рынка будет запрещено выдавать краткосрочный заем при наличии предыдущего непогашенного, который был получен в этой организации [14].

Анализируя перспективы развития микрофинансирования в Российской Федерации, И. С. Коробейникова указывает на то, что законодателю требуется более жестко регулировать деятельность микрофинансовых организаций, поскольку только жесткие меры будут по-настоящему действенными и помогут снизить объем просрочки, уменьшат закредитованность россиян и обеспечат развитие финансовой инфраструктуры с учетом потребностей предпринимательства и реализации социально значимых направлений экономики Российской Федерации [6, с. 31].

Целесообразно отметить, что подобный вектор развития рынка поддерживается на самом высоком уровне. Так, в апреле 2017 г. на заседании Президиума Государственного Совета Российской Федерации, посвященном проблемам защиты прав потребителей, Президент Российской Федерации В. В. Путин предложил ужесточить требования к микрофинансовым организациям, ориентируя главу Банка России на эффективную деятельность в направлении совершенствования нормативной базы, увеличения внимания к особо уязвимым категориям потребителей, развития информационных ресурсов [12].

Однако, представляется, что Банк России не должен искусственно создавать барьеры, препятствующие развитию инфраструктуры финансовой доступности, напротив, ему следует вовремя снимать их, если они не несут существенных рисков для развития указанного рынка. Кроме того, существует риск еще одного негативного последствия. Так, исполнительный директор МФК «СЗД» («CarMoney») О. Ф. Молькова подчеркивает, что «ужесточение надзора должно проходить плавно и равномерно, и чем жестче регулятор будет управлять деятельностью “белых” игроков, тем больше у них будет соблазна совершить переход в зону “серого” бизнеса, маржинальность, а зна-

чит, и привлекательность которого существенно выше» [15].

Решение указанной проблемы, по мнению участников рынка, должно быть ориентировано не на дальнейшее ужесточение требований со стороны Центрального банка России, а на введение уголовной ответственности за нелегальную финансовую деятельность.

В начале 2017 г. Центральный банк России предложил изменить регулирование МФО, а именно снизить максимальный размер выплат, которые МФО могут требовать с должника: сейчас это трехкратный размер займа, к июлю 2020 г. будет полуторакратный. Центральный банк России хотел бы также ограничить ежедневную процентную ставку к июлю 2019 г. до 1 %.

Новации в регулировании прежде всего ударят по займам «до зарплаты» (PDL), поэтому Центральный банк хочет создать специальный финансовый продукт — заем на сумму до 10 000 руб., максимум на срок не более 15 дней с максимальным платежом 3 000 руб. К внесению в Госдуму подготовлен законопроект, который ограничивает предельную выплату 1,5 размера займа уже с лета 2019 г. Центральный банк хочет, чтобы недобросовестные МФО ушли с рынка. На конец 2017 г. зарегистрирована 2 271 МФО. Таким образом, их количество уменьшилось на 12 % [1].

Проанализируем динамику количества микрофинансовых организаций в России с 2012 по 2017 г. По данным официального сайта Банка России, число микрофинансовых организаций в этот период стремительно сокращается — сокращение составило порядка 60 %. С рынка ушли 3 574 организации.

Следует заметить, что, по данным Банка России, вплоть до 2015 г. число ликвидируемых микрофинансовых организаций в России росло стремительными темпами. Так, если в 2012 г. было ликвидировано 70 микрофинансовых организаций, то в 2015 г. — 1 455 (увеличение в 20,8 раза) [4, с. 101—102].

Так как рынок покинули наиболее слабые микрофинансовые организации, их уход не оказал негативного влияния на развитие сегмента в целом. В 2017 г. количество действующих заемщиков выросло на 14,6 % и достигло почти 5,9 млн, из них 5,8 млн — физические лица. При этом по сравнению со значением на конец 2016 г. показатель увеличился на 55,7 %.

Увеличение количества заемщиков обусловлено повышением спроса на заемное финансирование в связи с общей экономической ситуацией, влекущей рост цен, сокращение рабочих мест, источников дохода и иные последствия. Наблюдается ужесточение требований банков к документальному подтверждению источников погашения кредитов, к финансовому положению заемщиков. Получение займов в МФО происходит по упрощенной процедуре с меньшим количеством документов. Данная ситуация приводит к тому, что заемщику проще получить заем в МФО.

Сокращение числа микрофинансовых организаций в России обусловлено главным образом ужесточением требований к их деятельности со стороны Банка России, наделенного с сентября 2013 г. статусом мегарегулятора финансового рынка и распространившего свою регулируемую деятельность на все сегменты этого рынка. Ряд микрофинансовых организаций был закрыт за разнообразные нарушения. Самыми распространенными из них являются следующие: отказ от вступления в саморегулируемые организации в соответствии с требованиями Банка России; непредставление отчетности; отсутствие правил предоставления займов на официальном сайте; несоблюдение других правил и требований регулятора. Некоторые микрофинансовые организации были исключены из реестра по собственному желанию.

Таким образом, ужесточение требований Банка России к условиям функционирования микрофинансовых организаций является одной из важнейших причин их закрытия.

В 2018 г. прогнозируется уход с рынка еще ряда микрофинансовых организаций. Причина — требование Банка России о создании резерва на потери по непогашенным займам. Другими словами, на выданные микрокредиты микрофинансовая организация должна иметь сопоставимый по сумме резерв собственных средств, который нельзя использовать. Это существенное требование, которое не всем микрофинансовым организациям по силам выполнить.

Следует заметить, что банки настороженно относятся к микрофинансовому рынку. У многих коммерческих банков методики оценки бизнеса микрофинансовых организаций не отработаны, поэтому банки опасаются столкнуться с высокими рисками. И в качестве методической поддержки деятельности микрофинансовых организаций Банк России прорабатывает схему ограничений выдачи новых займов российским гражданам, у которых имеется несколько действующих кредитных обязательств. Планируется разработать специальный механизм проверки долговой нагрузки граждан при их обращении в микрофинансовые организации. Действующий в настоящее время в микрофинансовых организациях анализ клиентов при оформлении микрозаймов является недостаточно эффективным.

Кризисные явления в банковском секторе стимулируют развитие института микрофинансового кредитования. Позитивные перспективы развития рынка микрофинансирования показывают:

1) продолжающееся активное совершенствование законодательной базы, институционализацию рынка МФО и тенденцию к формированию единых стандартов деятельности;

2) наличие высокого спроса на микрофинансовые услуги, обусловленного низким уровнем реальных доходов населения и ужесточением требований банков к заемщикам.

К числу проблем, которые препятствуют эффективному развитию микрофинансирования в России, относятся:

1) существенно высокие ставки размещения займов по сравнению с банковскими кредитами в связи с недостаточностью долгосрочных и дешевых источников ресурсной базы;

2) наличие на микрофинансовом рынке значительного числа недобросовестных участников из «теневого сектора»;

3) недостаточный уровень финансовой грамотности потребителей микрофинансовых услуг.

В заключение следует отметить, что дальнейшее развитие российского рынка микрозаймов во многом будет определяться готовностью и возможностью микрофинансовых организаций выполнять установленные Банком России условия функционирования на данном рынке, а также поддержкой и взаимовыгодным сотрудничеством микрофинансовых организаций с коммерческими банками и институтами поддержки предпринимательства.

Список литературы

1. *Астапенко А.* ЦБ ужесточит требования к микрофинансовым организациям — официально выживут только крупные. Мелкие же могут уйти в тень // *Ведомости*. 2017. 30 марта.

2. *Базюк Н. Ю.* Микрофинансовые организации в России: микрозаймы и инвестиции // *Соц.-эконом. науки и гуманитар. исслед.* 2016. № 13. С. 7—11.

3. *Бижоева М. С.* Современное состояние и перспективы микрофинансирования в РФ [Электронный ресурс] // *Материалы X Международной студенческой электронной научной конференции «Студенческий научный форум»*. URL: <http://www.scienceforum.ru/2018/3190/5238> (дата обращения: 22.05.2018).

4. *Гришина Е. А., Коваленко С. Б.* Современное состояние и пути развития микрозаймов в России // *Вестн. Саратов. гос. социал.-экон. ун-та*, 2018. № 1 (70). С. 99—103.

5. *Конорев В. В.* Причины возникновения и особенности формирования просроченной задолженности в коммерческих банках // *Политика, экономика и инновации*. 2017. № 4 (14). С. 1—6.

6. *Коробейникова И. С.* Проблемы законодательного регулирования микрофинансирования в России // *Наука и о-во*. 2017. № 1 (27). С. 30—33.

7. *Матвеевский С. С., Вержебицкий И. В.* Микрофинансовые организации в России: текущее состояние // *Вестн. МИЭП*. 2016. № 3 (24). С. 36—42.

8. *Микрозаймы в цене.* Количество заемщиков российских МФО за год выросло почти в 2 раза [Электронный ресурс]. URL: https://www.dp.ru/a/2017/12/03/Mikrozajmi_v_cene (дата обращения: 22.05.2018).

9. *По итогам года почти треть МФО ушла в «тень»* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/main/txt.asp?id=4693290> (дата обращения: 22.05.2018).

10. *Прушенов Н. С.* О возможности сокращения числа микрофинансовых организаций в результате ужесточения правового регулирования в сфере микрофинансирования // Науч. журн. 2017. № 9 (22). С. 58—61.

11. *Прушенов Н. С.* Правовое регулирование микрофинансовых организаций на современном этапе развития экономики страны // Там же. С. 61—64.

12. *Путин* предложил ужесточить требования к микрофинансовым организациям [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58f638ac9a79472a5f042910> (дата обращения: 22.05.2018).

13. *Рост* рынка микрофинансирования ускорился до 12,6 % в IV квартале [Электронный ресурс]. URL: <http://saminvestor.ru/news/2018/01/31/56661/> (дата обращения: 22.05.2018).

14. *С 1 июля* начнет применяться стандарт по защите прав клиентов микрофинансовых организаций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1118902/> (дата обращения: 22.05.2018).

15. *Центробанк* предложит новые ограничения для процентов по микрозаймам [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59414b3d9a79477425195374> (дата обращения: 22.05.2018).

V. V. Daurtsev, N. A. Kirillov, A. M. Vyzhitovich

DEVELOPMENT OF MICROFINANCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the microfinance organizations (MFI) in Russia in the conditions of the aggressive external environment of indirect impact. The features of crediting by microfinance organizations are considered, comparative analysis of the lending activities of the banks and microfinance organizations is given. Main parameters of the financial services of the MFI and commercial banks are compared. Advantages and disadvantages of the MFI compared with banks are revealed. In practical terms, comparison with deepened market analysis of the MFI and banks are made. To regulate the activity of the MFI and supervision for them, problems are formulated and decisions are presented. Research of economic and social aspects of the activity of microfinance organizations are conducted, the main perspectives of their development are revealed.

Keywords: microfinance organizations, regulation, crediting, borrower, risk, rate.

А. Е. Мельников

Вологодский научный центр Российской академии наук (Вологда, Россия)

ПРОБЛЕМЫ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В РОССИИ

Принята к публикации 28.09.2018

Развитие новейших видов деятельности, формирование высокоукладной технологической основы экономики является одним из важнейших вопросов современной экономической политики в мире. В настоящее время Россия реализует широкий комплекс мероприятий в этом направлении, однако есть множество объективных преград, препятствующих уверенному осуществлению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, освоению инновационных методов производства. Реализация курса на технологическую модернизацию в России требует качественной организации, реализации четких управленческих импульсов. Однако отсутствие системных представлений об условиях и факторах технологического развития, недостаточное понимание места и роли страны в этих процессах тормозят выработку целенаправленной политики, способствуют деиндустриализации. В статье обозначены основные препятствия на пути технологической модернизации в России, приведено сопоставление технико-технологического уровня отечественной экономики с уровнем развитых стран мира. Сделан вывод, что деиндустриализация обусловлена наличием множества институциональных барьеров, существующих из-за несовершенства экономической политики и действующих законодательных норм.

Ключевые слова: промышленность, машиностроение, модернизация, инновации, экономическая политика, зарубежный опыт.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-61-65

Развитие национальной экономики в современных условиях во многом зависит от уровня обеспеченности отраслей народного хозяйства промышленной продукцией и масштабного распространения новейших технологий. По этой причине основным источником социально-экономического развития является научно-технический прогресс, достижения которого существенно упрощают выполнение множества трудоемких задач, позволяют производить виды продукции, ранее недоступные вследствие технологического несовершенства, способствуют повышению энергоэффективности и т. д. Значительная доля достижений научно-технического прогресса приходится на отрасли, входящие

в состав машиностроительного комплекса, что позволяет назвать машинную индустрию основной передовой национальной экономики.

Однако в России роль машиностроения не столь велика, что вполне объяснимо крепкими позициями импортных производителей на отечественном рынке. В итоге доля машинной индустрии в общем объеме промышленной продукции остается стабильно низкой, существенно уступая показателям развитых зарубежных стран. Так, удельный вес сектора за период с 2008 по 2016 г. не превысил 15 % и даже снизился после 2013 г., хотя, например, в США данный показатель превышает 24 % и постоянно растет (рис. 1).

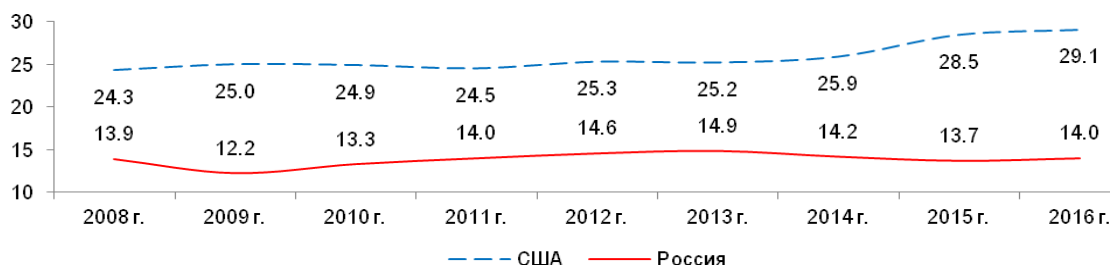


Рис. 1. Доля машиностроения в общем объеме промышленной продукции, %¹

Устойчивый рост машинной индустрии в США и в передовых экономиках в целом объясняется пристальным вниманием к стимулированию инновационных процессов. Прямое участие и реальные меры поддержки машиностроения со стороны государства позволили странам G7 достичь высокого уровня развития новых технологических укладов и увеличить долю этого сектора в общем объеме выпуска промышленной продукции до 30—50 %¹.

Также стоит отметить, что в США на долю пятого технологического уклада приходится 60 % и около 5 % — на долю шестого. Для сравнения — в России доля пятого уклада составляет лишь 10 %, а основная масса производительных сил базируется на технологиях чет-

вертого уровня [9]. В итоге основу российской экономики составляет индустриальный уклад доэлектронной формации, в то время как в мире преобладают высокие, наукоемкие и цифровые технологии [4].

Стимулирование высокотехнологичной деятельности в России недостаточно эффективно, не способствует росту спроса на выпускаемую продукцию и приводит к технологической отсталости экономики [7]. На такие реалии промышленности реагирует низкими темпами производства, особенно это заметно на примере машиностроения: выпуск транспортных средств, машин и оборудования чуть ли не в 2 раза ниже уровня 1991 г. (рис. 2).

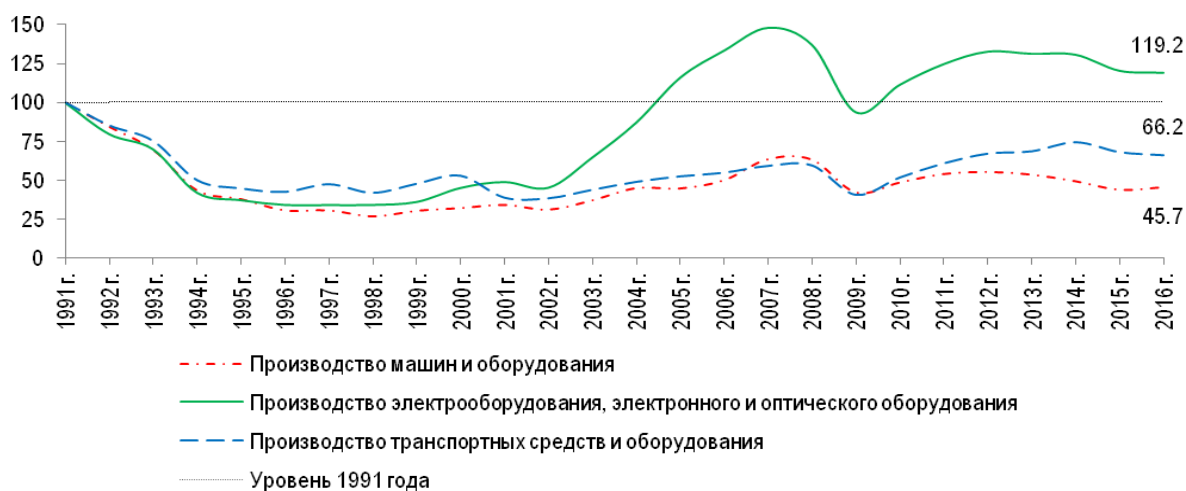


Рис. 2. Производство в отраслях машиностроения России, % к 1991 г.²

Такая ситуация более чем неблагоприятна для российской экономики, поскольку в рамках идеи о технологической модернизации промышленность (прежде всего машиностроение) имеет ключевое значение. Она обладает большим потенциалом развития и, если будут сняты системные ограничения, может стать базисом для качественного обновления производительных сил. Несмотря на то что переходный период после развала СССР и современные экономические реалии оказали пагубное воздействие на народное хозяйство страны, способствовали частичной утрате накопленного за советский период научно-технического и производственного потенциала³, индустриальный вклад в устойчивость экономики все еще остается значительным.

В частности, в промышленности сконцентрированы отрасли с высоким мультипликативным эффектом добавленной стоимости, которые стимули-

руют развитие других секторов экономики, что подчеркивает их чрезвычайную важность для страны. В контексте технологической модернизации именно промышленные предприятия должны быть приоритетными для органов власти при выборе объектов инвестирования.

Впрочем, несмотря на широкое понимание важности технологически развитой промышленности для обеспечения экономической безопасности государства и достойного уровня жизни населения, в стихийном порядке рассматриваемый процесс не начнется: вследствие деиндустриализации и связанных с ней проблем выход промышленного сектора экономики на интенсивный путь развития представляется невозможным. Поэтому процесс технологической модернизации требует целенаправленной организации.

Необходимость в этом обусловлена социально-экономической ситуацией в стране. Современный этап развития экономики характеризуется спадом темпов роста производства и уменьшением реальных доходов населения, одной из острых проблем является снижение потребительского спроса. На отечественную промышленность негативное влияние оказывают высокие тарифы и процентные ставки по

¹ Доля машиностроения в Германии составляет около 54 %, Японии — 52 %, Англии — 40 %, Италии — 36 %.

² Рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

³ Например, за период с 1991 по 2016 г. доля промышленности в структуре валовой добавленной стоимости снизилась с 40,1 до 26,2 %.

кредитам, наблюдается дефицит квалифицированных кадров.

Деиндустриализацию и критическое экономическое состояние страны ряд ученых и представителей экспертного сообщества связывают с затяжным системным кризисом, обусловленным исключительно внутренними причинами. Привлекает внимание вывод С. С. Губанова, который утверждает, что постсоветская Россия изначально находится в состоянии системного кризиса, регулярное обострение которого происходит одновременно с падением цен сырьевого экспорта. В связи с этим подчеркивается: «...кризис обусловлен не санкциями, не внешнеторговой конъюнктурой, а экспортно-сырьевой моделью работы на иностранный капитал» [3, с. 26].

Схожей позиции придерживаются многие отечественные ученые. Так, на системные ограничения указывает К. И. Миккульский, описывая экономическую ситуацию следующим образом: «Нынешний же российский кризис — системный, вытекающий из неадекватности системы требованиям развития общества и ее неспособности к позитивной эволюции. Он базируется на глубоком конфликте интересов элиты и задач общественного прогресса, на превращении части элитных кругов в его выгодоприобретателей» [5, с. 6].

Таким образом, сложившаяся вследствие реформ экономическая система является внутренне кризисной, а потому выступает одной из главных причин, осложняющих условия функционирования и подъема промышленности. Наличие системного кризиса вполне объясняет, почему финансовый кризис 2008 г. и экономико-политические санкции против России лишь усугубили кризисные тенденции в отечественной экономике. Их главным последствием стало ускорение девальвации национальной валюты, рост процентных ставок по коммерческим кредитам, снижение совокупного спроса, уровня жизни населения и деловой активности. Из-за падения курса рубля снизилась доступность импортного оборудования, сырья и материалов. Рост производственных затрат и снижение реальных доходов населения привели к ухудшению финансового состояния предприятий в промышленном секторе.

Следует отметить, что при наличии в экономике России объединенных технологических цепочек (вертикально интегрированных структур), реализующих полный цикл трансформации сырья в готовую высокотехнологичную продукцию с ее последующей реализацией потребителям, стране удалось бы гораздо быстрее преодолеть последствия деиндустриализации. Иными словами, вертикально интегрированные структуры видятся одним из важных факторов, способствующих технологической модернизации и повышению конкурентоспособности народного хозяйства.

Развитие технологических цепочек по праву считается мощным стимулом для ускорения научно-технического прогресса и модернизации отечественных производств [2; 10]. Более того, вхождение России в число промышленно развитых экономик мира видится возможным именно за счет подобных структур, отсутствие которых будет способствовать дальнейшему пребыванию реального сектора страны в упадочном состоянии.

Технологическая модернизация в России должна осуществляться параллельно нейтрализации влияния факторов, сдерживающих развитие отечественной промышленности. Среди них в настоящее время наиболее критичным является недостаток денежных ресурсов. В условиях системных ограничений развития экономики финансовый аспект становится первопричиной неудовлетворительного положения отечественных производителей, тем самым обуславливая дефицит высококвалифицированной рабочей силы, низкую доступность современных средств производства и почти неизменные в масштабах страны объемы выпуска продукции.

Основной причиной сложившейся ситуации можно назвать низкую рентабельность НИР, НИОКР, обрабатывающих производств, которая фактически не оставляет места для высокотехнологичного маневрирования отечественных предприятий. Из-за этого ресурсы для проведения НИОКР, освоения инновационных технологий и совершенствования производственных процессов с целью повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции в большинстве случаев расходуются лишь на поддержание текущего уровня и почти не обеспечивают технологическую модернизацию.

Вместе с тем опыт развитых экономик показывает, что в целях превентивного реагирования на проблемы подобного характера необходима реализация мероприятий, направленных на защиту и поддержку отечественных производителей, стимулирование их деятельности за счет предоставления льготных условий функционирования, увеличение гибкости финансовых инструментов развития, обеспечение устойчивого спроса на выпускаемую инновационную продукцию. Иначе говоря, государство и бизнес должны иметь обоюдный интерес в проведении НИОКР, развитии передовых технологий, модернизации производственных мощностей.

Например, в США промышленная политика ориентирована на развитие наукоемких и сверхнаукоемких производств, а также предусматривает возможность государственной корректировки структуры производства продукции и распределения инвестиций в промышленности [8]. В государственной поддержке машиностроения особое место занимают такие ключевые направления, как антимонопольное регулирование, реализация федеральных программ с высокой долей финансирования за счет бюджетных средств, проведение целенаправленной

амортизационной политики, преобразование результатов НИОКР военного назначения в гражданскую сферу.

В частности, целенаправленная амортизационная политика, во-первых, способствует активизации притока инвестиций в машиностроение: в сфере производства вычислительной техники компании имеют право ускорять амортизацию и списывать до 30 % стоимости техники и другого электронного оборудования сразу после их приобретения. Во-вторых, стимулирует модернизацию на предприятиях за счет амортизационной премии. Этот метод позволяет организациям в дополнение к стандартным амортизационным отчислениям исключать из собственных доходов сумму, равную 10 % исходной стоимости основных средств. Преимущество данного инструмента заключается в более быстром исчислении амортизации оборудования на начальном этапе при соблюдении двух ключевых условий: материальная часть должна быть новой, а расчетный срок эксплуатации превышать 3 года.

Опыт США по части обеспечения технологического лидерства наглядно показывает, каких результатов можно добиться благодаря расстановке приоритетов, адекватных современным требованиям общественного развития, и конкретизации направлений высокотехнологичной деятельности.

Так, в целях активизации полупроводниковой отрасли в стране сделан акцент на интернете вещей и технологии создания комплексных, оптимизированных аппаратно-программных финишных радиоэлектронных изделий высокой доходности. Внедрению и разработке этих технологий в США уделяется первоочередное внимание, благодаря чему в настоящее время полупроводниковая отрасль в США — «локомотив и катализатор фундаментальной цифровой трансформации существующих отраслей, социальной сферы и создания новых глобальных рынков» [1, с. 4].

В развитых странах мира в настоящее время особое внимание уделяется развитию высокотехнологичных отраслей экономики, укреплению роли промышленности, протекционизму внутренних производителей. Со стороны государства осуществляется поддержка инвестиционных проектов в области НИОКР, промышленности, инновационной инфраструктуры [6]. Разработка и внедрение передовых технологий обеспечены сводом законодательных и экономических мер, направленных на снижение количества организационно-правовых препятствий ведения деятельности, повышение конкурентоспособности, стимулирование развития бизнеса и национальной экономики в целом.

В России на пути высокотехнологичного развития, напротив, присутствует множество барьеров, порождаемых несовершенством экономической политики и законодательных норм, что еще больше усугубляет проблему деинду-

стриализации. Так, Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488 «О промышленной политике в Российской Федерации» на вопросы становления инновационной промышленности отвечает лишь перечнем приоритетных государственных направлений, но не акцентирует внимание на организационных процессах, что неоднократно подвергалось критике со стороны экспертного сообщества. Несмотря на широкий перечень действующих государственных программ развития индустриального сегмента, специалисты сходятся во мнении, что принимаемых мер по-прежнему недостаточно для преодоления негативных тенденций. В связи с этим со стороны органов власти пристального внимания требуют раскрытие имеющегося промышленного потенциала и его преумножение на рельсах новейших технологических укладов, а также возвращение собственного высокотехнологичного сектора, обеспеченного соответствующей ему ресурсной базой и конечным спросом.

Таким образом, для технологической модернизации необходимо преодоление противоречий между состоянием институциональной среды и требованиями общественного прогресса, актуализация и конкретизация мероприятий промышленной политики, определение ключевых направлений развития национальной экономики. Без значительных изменений условий общественного воспроизводства в стране говорить о создании новых факторов экономического роста не приходится.

Список литературы

1. Бетелин В. О новой технологической революции и готовности к ней экономики России // *Экономист*. 2018. № 2. С. 3—9.
2. Губанов С. С. Державный прорыв. Неоиндустриализация России и вертикальная интеграция. М. : Книжный Мир, 2012. 224 с.
3. Губанов С. С. Системный кризис и выбор пути развития России // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2015. № 2. С. 23—41.
4. Лукин Е. В. Параметры технологического развития экономики России [Электронный ресурс] // *Вопр. территор. развития*. 2015. № 7 (27). URL: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/1518> (дата обращения: 04.07.2018).
5. Миккульский К. Экономика России и противоречия ее общественного устройства // *О-во и экономика*. 2014. № 12. С. 5—10.
6. Новая индустриализация как условие формирования инновационной модели развития российской экономики / Е. Б. Ленчук и др. М. : Институт экономики РАН, 2014. 58 с.
7. Проблемы экономического роста территории / Т. В. Ускова и др. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. 170 с.
8. Региональная промышленная политика: от макроэкономических условий формирования

к новым институтам развития / А. И. Татаркин
и др. М. : Экономика, 2012. 360 с.

9. *Рогозин Д.* Скоро мы сможем печатать
оружие на принтерах [Электронный ресурс] //

РГ. URL: <https://rg.ru/2013/11/22/tehnologii.html>
(дата обращения: 04.07.2018).

10. *Спицын А.* Интеграция и модернизация
экономики // *Экономист*. 2006. № 5. С. 3—9.

A. E. Melnikov

PROBLEMS OF TECHNOLOGICAL MODERNIZATION IN RUSSIA

Development of the newest activities, formation of high-technology base of the economy are one of the most important questions of modern economic policy in the world. Currently Russia realizes wide range of activities in this direction, however there are a lot of objective obstacles impeding implementation of research and development (R&D), development of innovative methods of production. Implementation of the course for technological renewal in Russia requires qualitative organization and a clear managerial impulse. However absence of systemic attitudes about conditions and factors of technological development, lack of understanding of the place and the role of the country in these processes hinder formation deliberate policy, contribute to deindustrialization. In the article the main obstacles on the way of technological renewal in Russia are marked, comparison of technician-technological level domestic economy with the level of developed countries of the world is presented. It's concluded that deindustrialization is due to presence a lots of institutional barriers, which exist because there are imperfection of economic policy and existing legislation.

Keywords: industry, machinery, modernization, innovation, economic policy, foreign experience.

Е. Д. Асташева

Администрация города Томска
Томский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Томск, Россия)

ДЕКОМПОЗИЦИЯ ЦЕЛЕЙ КАК ОСНОВА СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Принята к публикации 15.06.2018

В статье рассматривается потенциал метода декомпозиции целей для разработки стратегии развития города. При этом акцентируется внимание на эффективности использования метода декомпозиции целей в формировании концептуальных представлений о городе. Последние позволяют выделить ключевые подсистемы города, на развитие которых направлены целевые векторы. Целевые векторы, в свою очередь, определяют структуру целей развития города. Делается вывод о том, что метод декомпозиции целей преобразует концептуальные представления о городе в структурированные данные о целях его развития.

Ключевые слова: декомпозиция целей, муниципальное управление, стратегия развития города, методология стратегического планирования, миссия города.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-2-66-72

Вопросы эффективного управления местными сообществами в современной России имеют особую значимость. Муниципальное управление в Российской Федерации представлено двумя взаимоисключающими началами.

С одной стороны, управление территориями муниципальных образований характеризуется принципом децентрализации. Этот принцип имманентно присущ местному самоуправлению и получил формальное закрепление. Так, Конституцией Российской Федерации признается и гарантируется самостоятельность местного самоуправления, обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. Это созвучно и общей мировой практике современного муниципального управления, исходящей из устоявшегося понимания местного самоуправления как децентрализованной, неиерархичной, самоорганизующейся системы [9, с. 16—18]. Все это предполагает возможность в полной мере использовать разнообразные методы в сфере муниципального управления.

С другой стороны, особенности российской модели федерализма обуславливают последовательную интеграцию местных сообществ в единую вертикаль власти. В таких условиях обостряются противоречия между механизмами централизации и децентрализации, «горизонтального» и «вертикального» нормирования, интересами территорий в составе государства и государства в целом. Одним из инструментов сглаживания констатируемых противоречий, разумного сочетания механизмов централиза-

ции и децентрализации в управлении городом является стратегия развития.

Разработка в конце 1997 г. первой в России стратегии развития городской территории (Санкт-Петербург) стала опорной точкой для стремительного развития стратегического планирования. Сфера государственного и муниципального управления приобрела качественно новый инструмент. Первоначально в течение так называемого этапа «творческого индивидуального стратегирования» планирование развития территорий в Российской Федерации осуществлялось вне формальных рамок отечественного законодательства [8, с. 36]. Впоследствии идея стратегического планирования была формализована рамками бюджетного, градостроительного законодательства и специальными нормами о стратегическом планировании в Российской Федерации.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации, а также многочисленные теоретические исследования стратегического планирования не формируют окончательного представления о методологии разработки стратегий развития российских городов. Остаются не до конца решенными следующие проблемы:

— совмещение научной методологии со слабо структурируемыми объектами муниципального управления;

— нацеленность стратегических планов городов на развитие их территорий без учета сложной взаимозависимости территории и населения;

— игнорирование этапа формирования концептуальных представлений о городе;

— ограниченность методов, применяемых в процессе разработки стратегий развития городов, сведение их к SWOT-анализу и построению «дерева целей» (проблем).

Рассмотрим один из методов разработки стратегии развития города — метод декомпозиции целей, его роль в совершенствовании процесса стратегического планирования развития российских городов.

Роль целеполагания в стратегическом планировании переоценить сложно. Вместе с тем

целеполагание не может начинаться и заканчиваться само по себе. Оно невозможно без предварительной оценки ситуации. Особую значимость для декомпозиции целей имеют концептуальные представления о городе, которые структурируются и формализуются в стратегии развития города (рис. 1).



Рис. 1. Место декомпозиции целей в процессе разработки стратегии развития города

Концептуальное представление о городе, его проблемах и путях развития является абстрактным. Оно оперирует понятиями, суждениями и умозаключениями. Базируется на чувственном восприятии объектов действительности. При этом концептуальное представление о городе — это не набор неупорядоченных образов. «Город как реальность — это континуум разнородных по своей природе явлений и процессов, но это всегда некоторый порядок» [6, с. 114]. Кроме того, концептуальное представление о городе позволяет вытеснить понятие муниципального образования представлениями о местном сообществе. Разделяя мнение Е. Н. Пясецкой о том, что местное сообщество рассматривается как социокультурная среда процессов управления в муниципальных образованиях [7, с. 61—62], отметим ключевую особенность города как объекта управления: «...город — это не просто набор видов “от дома до работы”, а живой организм...» [2, с. 5].

Существуют различные концептуальные трактовки города.

Так, В. В. Кафидов выделяет четыре ключевые позиции города:

- концентрацию достаточно большого количества людей на определенной территории;
- часть территории государства, на которой посредством реализации властных полномочий организуется жизнедеятельность людей;
- место социализации населения города и людей, преимущественно находящихся на его территории;
- систему экономических отношений по производству и реализации товаров, работ, услуг, ориентированную на удовлетворение потребностей жителей города [3].

Интересным с методологической точки зрения является подход С. В. Пирогова [6, с. 116—126], который выделяет четыре парадигмы понимания города и в рамках парадигм двенадцать моделей, определяя для каждой векторы целевой направленности (табл. 1).

Таблица 1

Парадигмы и модели понимания города по С. В. Пирогову

Парадигма	Модель города	Целевой вектор управления
Натурализм	Искусственно созданная среда обитания, система технических артефактов	Градоохранительная деятельность, сохранение традиций, их осмысленное включение в практику управления
Структурализм	Социотехническая система	Организация технологических связей между функциональными элементами — институциональными подсистемами: технической, демографической, транспортной и т. п.
	Функционально-структурированное пространство — система зон жизнедеятельности	Регулирование материальных (в том числе и финансовых) потоков и ресурсов, повышение эффективности производства
	Семиотическая система — текст	Решение проблем коммуникативного пространства города
Конструктивизм	Мифологический конструкт	Изменение способов видения реальности
	Идеологический проект социальных отношений	Отделение идеологии от управления или, наоборот, при необходимости учет идеологии
	Сциентистский проект и социоинженерная конструкция	Развитие техники и материальный комфорт
	Ценностно-рациональный проект	Рациональное управление с учетом ценностных установок
	Социокультурный проект	Конструирование благоприятной среды обитания для саморазвития как символических сообществ, так и отдельной личности
	Виртуальный (имиджевый) проект	Конструирование на основе виртуального проекта действительности

Парадигма	Модель города	Целевой вектор управления
Феноменология	Композиция жизненных миров горожан, или динамическая система топосов	Определение типа города через доминирующий тип отношений, оптимальное обустройство жизненного пространства жителей
	Синергетическая (аутопойетическая) система	Управление саморазвитием города

Наиболее приближенным к практике стратегического планирования, на наш взгляд, является мнение группы авторов о системной концепции городской среды [4]. Ими выделяются четыре важнейшие городские подсистемы:

- подсистема жизнеобеспечения;
- подсистема экономической деятельности;
- подсистема административного управления;
- социально-политическая подсистема.

Эти подсистемы являются необходимыми и достаточными для начала работ по проектированию стратегии развития города. Подсистемы были выделены на основании фиксации многообразия взглядов на город, их эмпирического обобщения и концептуализации понятийных представлений о городе. При этом подсистемы города не обособлены. Они взаимосвязаны между собой, в том числе посредством решения общих проблем города (табл. 2).

Таблица 2

Системная концепция городской среды

Подсистема города	Основные элементы подсистемы	Схема взаимодействия элементов подсистемы	Решаемые проблемы
Жизнеобеспечение	Переработка и потребление ресурсов	Взаимосвязь переработки ресурсов и их потребления	Ограниченность ресурсов, справедливость их распределения, эффективность их ресурсов
Экономическая деятельность	Потребление и предпринимательская деятельность	Рыночные отношения, взаимодействие между продавцом и покупателем	
Административное управление	Субъект и объект административного управления	Реализация норм, обязательных для выполнения	
Социально-политическая подсистема	Власть и население	Согласование норм, обязательных для выполнения	Устранение недостатков прямого решения проблем жизнеобеспечения

Если методология системного анализа позволяет сформировать представления об основных подсистемах города и их взаимодействии, то декомпозиция целей эффективна для последующего структурирования и формирования

стратегии управления. Декомпозиция целей рассматривается нами на основе системной модели анализа, предложенной Ф. И. Перегудовым, Ф. П. Тарасенко [5]. Модель адаптирована для целей настоящей статьи (рис. 2).



Рис. 2. Модель декомпозиции по Ф. И. Перегудову, Ф. П. Тарасенко

Декомпозиция осуществляется на основе содержательной модели, которая сопоставляется с объектом анализа. Объектом анализа в нашем случае выступают цели развития города. При этом назначение декомпозиции — разложить сложный объект анализа на конечный набор простых подобъектов. Следовательно, главной целью декомпозиции при разработке

стратегии развития города можно определить сведение неструктурированной совокупности разрозненных целей управления городом, сформированных с учетом различных концептуальных позиций, к конечному структурированному набору целей стратегического развития города.

В результате декомпозиции целей развития города формируется модель, принципиально

отличающаяся от «дерева целей». Она включает в себя:

— миссию города, раскрывающую главную идею, смысл и предназначение существования города, выступающую основой для объединения населения города, органов управления городом и различных институциональных образований;

— важнейшие подсистемы города, сформированные на основе концептуальных представлений о нем, закономерности их взаимодействия;

— целевые векторы (направления) развития города, связанные с важнейшими подсистемами города;

— непосредственно систему целей развития города, в том числе цели вышестоящих и нижестоящих по отношению к городу систем;

— состав подсистемы реализации целей: кадровое обеспечение, средства реализации целей, отношения по реализации целей и т. п.;

— структуру управленческого цикла по реализации целей, в частности планирования, организации, контроля.

Отдельные элементы рассматриваемой модели широко применяются в практике разработки стратегических планов российских городов.

В качестве примера были проанализированы стратегические планы Томска, Новосибирска и Нижнего Тагила.

Объекты анализа выбраны не случайно. Основные целевые векторы развития Новосибирска были сформированы в 2005 г., когда доминировал индивидуальный, творческий подход к разработке документов стратегического планирования. В связи с этим выбор стратегических целей развития города обусловлен принципом устойчивого развития территории с учетом ценностных установок жителей. Прослеживается взаимосвязь между концептуальными представлениями о городе и целями его развития. Подход к стратегическому планированию будущего Томска актуализирован в 2016 г. во многом под влиянием изменений правовой основы стратегического планирования. Социально-экономическое развитие Нижнего Тагила базируется на долгосрочных ориентирах, обоснованных в переходный период при одновременном влиянии творческого и формализованного подходов к разработке стратегических документов развития территорий (табл. 3).

Таблица 3

Результаты анализа стратегических планов городов Томска, Новосибирска и Нижнего Тагила на предмет применения метода декомпозиции

Критерий анализа	Стратегический план устойчивого развития Новосибирска	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Нижний Тагил» Свердловской области до 2020 года	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года
Способ формализации	Утвержден решением городского Совета от 28 марта 2005 г. № 575	Утверждена решением Нижнетагильской городской Думы от 22 ноября 2011 г. № 53-П	Утверждена решением Думы города Томска от 27 июня 2006 г. № 224
Характеристика периода разработки и принятия	Период творческого, индивидуального подхода к разработке документов стратегического развития	Переходный период, характеризующийся унификацией и формализацией процесса разработки стратегических планов	Период «шаблонного» стратегирования в рамках законодательства о стратегическом планировании
Методы	Декомпозиция целей, SWOT-анализ, построение «дерева целей», оценка относительной значимости стратегических целей методом парных сравнений в процессе анализа иерархий (метод Саати)	PEST-анализ, SWOT-анализ, «квадрат неопределенностей» при определении сценариев развития города, матрица влияния управленческой деятельности	SWOT-анализ, интегральная оценка социально-экономической ситуации, построение «дерева целей»
Результат применения метода декомпозиции	Обоснована система ценностей городского сообщества Сформированы образ будущего города и генеральная цель его развития Выделены направления декомпозиции генеральной цели на основе системных установок жителей города Обоснованы стратегические цели, по количеству совпадающие с направлениями развития Проработаны пути достижения каждой цели	Выделены четыре важнейшие подсистемы города, их основные элементы и принципы их взаимодействия Сформулирована миссия города Ключевые проблемы города стали базой для определения направлений развития Направления развития обуславливают выбор «точек роста» Сформулированы четыре стратегических цели, связанные с важнейшими подсистемами города Для каждой стратегической цели определены задачи	Выделены три ключевые подсистемы города Сформулирована миссия города Миссия предопределяет формулировку стратегической цели развития города Анализ ключевых проблем и конкурентных возможностей стал основой выделения основных направлений (целевых векторов) развития Целевые векторы и задачи развития города логично связаны друг с другом с учетом трех ключевых подсистем города

Существенную роль метод декомпозиции играет при формировании миссии, которая задает образ будущего города. Миссия выступает ориентиром долгосрочного развития города,

показывает смысл существования города и его уникальность. Миссия города является объединяющим началом для представителей власти, бизнеса и гражданского общества.

В Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года, утвержденной решением Думы города Томска от 27 июня 2006 г. № 224 (далее — Стратегия развития Томска), сформулирована четырехзвенная миссия Томска:

1. Инновационный город — акцент на интеллектуальном потенциале.
2. Большой город — акцент на агломерационных процессах.
3. Сибирские Афины — акцент на культурной составляющей.
4. Лучшее место для жизни и работы — акцент на интересах населения.

Миссией Нижнего Тагила определено устойчивое повышение качества жизни населения города, основанное на экономическом росте, диверсификации структуры экономических отношений, развитии социальной сферы и улучшении среды обитания.

Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска, утвержденный решением городского Совета от 28 марта 2005 г. № 575 (далее — План развития Новосибирска), не содержит прямого указания на миссию города. При этом целевым ориентиром Новосибирска стал переход к устойчивому развитию.

Вышеизложенное позволяет разделить следующее мнение. В условиях разработки стратегий развития городов по единому шаблону «миссии городов... являются перечнем пожеланий или возможных услуг, которые программируются для города... абсолютно без опоры на исторические реалии, без учета логики развития города, вырастающей из прошлого» [1, с. 794]. Так, рассмотренная миссия Томска охватывает разрозненные направления. В ней смешиваются цели развития города, направления его развития, а также идеальные представления городской власти о городе в будущем. Наряду с этим среди элементов миссии Томска можно отметить ряд характеристик, отражающих его уникальность:

- место концентрации интеллектуального потенциала;
- источник хорошо подготовленных кадров;

— обладатель и хранитель деревянного зодчества рубежа XIX—XX вв.;

— центр томской агломерации.

Миссия Нижнего Тагила больше походит на стратегическую цель его развития. Она не содержит уникальных характеристик города, не позволяет позиционировать его среди других российских городов.

Вслед за миссией в целях стратегического планирования выделяются важнейшие подсистемы города. Они формируются на основании концептуальных представлений о городе.

Анализ Стратегии развития Томска позволяет выделить три подсистемы города:

- городскую среду;
- инновационную экономику;
- возможности самореализации горожан.

При этом в стратегии развития Томска не содержатся вводные данные о том, каким образом были определены эти три подсистемы и как отобраны из множества других. Это при том, что этап формирования концептуального образа города мы считаем важнейшим в процессе разработки стратегии развития города.

В Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Нижний Тагил» Свердловской области до 2020 года, утвержденной решением Нижнетагильской городской Думы от 22 ноября 2011 г. № 53-П (далее — Стратегия развития Нижнего Тагила), акцентировано внимание на четырех подсистемах города: диверсификационной структуре экономики, социальной инфраструктуре, экологической подсистеме и подсистеме обеспечения достойных условий жизни и благополучия жителей города. Поскольку одним из авторов Стратегии развития Нижнего Тагила является М. М. Щербинин, интересным будет сравнить ее положения с методологической концепцией городской среды, в разработке которой М. М. Щербинин также принимал участие [4]. Подсистемы города, выделенные в Стратегии развития Нижнего Тагила, только частично совпадают с важнейшими подсистемами города, продуманными концептуально (рис. 4).



Рис. 4. Сравнение системных элементов города Нижний Тагил, обоснованных в концепции городской среды и содержащихся в Стратегии развития Нижнего Тагила

Очевидным преимуществом в исследуемом аспекте обладает План развития Новосибирска. В нем содержится развернутый анализ системы ценностей городского сообщества, стиля и образа жизни в городе, системных установок го-

родских жителей, обосновывающих выбор пяти важнейших подсистем города:

- экономической;
- научной;
- обеспечения безопасной жизни в городе;

— обеспечения благосостояния населения города;

— городской среды и архитектурного облика.

Подсистемы города, базирующиеся на концептуальных представлениях о нем, становятся основой для определения целевых векторов (основных направлений) развития города.

В Стратегии развития Томска содержатся следующие целевые векторы:

I. Комфортная городская среда:

1. Сбалансированное пространственное развитие и узнаваемый архитектурный облик.

2. Качественная инфраструктура жизнеобеспечения.

3. Доступное комфортное жилье.

4. Экологичная и безопасная среда.

II. Возможности для самореализации граждан:

1. Гармоничное развитие личности.

2. Укрепление здоровья и долголетие.

3. Гражданственность и городской патриотизм.

III. Рост благосостояния населения на основе инновационной экономики:

1. Повышение уровня жизни населения.

2. Эффективное управление муниципальными ресурсами.

3. Развитие города как центра инновационной экономики.

4. Создание условий для деловой и социальной инициативы.

В развитии Нижнего Тагила доминируют четыре целевых вектора:

1. Новый стиль и образ мышления.

2. Экологическая безопасность.

3. Диверсифицированная структура промышленности.

4. Развитая инфраструктура.

В Плане развития Новосибирска пять важнейшим подсистемам соответствуют следующие целевые векторы:

— рост экономического потенциала и расширение производства товаров и услуг;

— развитие науки и культуры;

— обеспечение безопасной жизни в городе;

— обеспечение благосостояния населения города;

— улучшение качества городской среды и архитектурного облика.

Выделение важнейших подсистем города, целевых векторов его развития влияет на формирование системы целей развития города. Как правило, она состоит из генеральной цели, нескольких стратегических целей, ориентированных на реализацию основных направлений (целевых векторов) развития города, и задач.

Так, в Плане развития Новосибирска на базе образа будущего города, концептуальных представлений о системе ценностей жителей города сформулирована генеральная цель городского развития — стабильное улучшение качества жизни (повышение уровня жизненного потенциала) всех слоев населения Новосибир-

ска в процессе устойчивого развития города. Уровнями декомпозиции целей развития Новосибирска выступают направления развития важнейших подсистем города. Баланс интересов при решении городских проблем достигнут за счет интеграции экономических, социальных, экологических целей и задач городского сообщества.

На этой стадии метод декомпозиции целей становится интегрирующим началом для других методологических инструментов. Одним из самых распространенных в практике разработки стратегий развития российских городов выступает SWOT-анализ. Он позволяет оценить положительные («имиджевые») характеристики города, возможности его развития, угрозы (риски) и отрицательные стороны города. Предварительная оценка факторов внешней и внутренней среды позволяет сформулировать приоритетные цели развития города. К примеру, SWOT-анализ использован при разработке трех исследуемых нами стратегических планов.

Еще одним распространенным инструментом целеполагания выступает построение «дерева целей». В рамках настоящей статьи нет нужды пояснять принципы построения «дерева целей». Вместе с тем стоит обратить внимание на следующее. Применительно к комплексному развитию городской территории «дерево целей» должно включать полную совокупность целей развития города с учетом мнения всех слоев населения, представителей власти и бизнеса. В дальнейшем из множества различных по своей природе целей необходимо выбрать те, которые станут необходимыми и достаточными для проектирования стратегии развития города. При этом методология стратегического планирования городского развития не располагает алгоритмом определения границ, задающих необходимое и достаточное количество целей для включения в стратегический план развития города.

Частичному решению обозначенной проблемы может служить применение метода декомпозиции целей, позволяющего сочетать противоречивые принципы полноты и простоты анализа за счет сведения сложного объекта к конечной совокупности простых подобъектов. Учитывая, что на выбор окончательной совокупности целей развития города влияет субъективное мнение разработчиков стратегии, метод декомпозиции целей предусматривает возможность последующей корректировки модели анализа. Таким образом, выбранные цели развития города не являются окончательными. Предусматривается их корректировка в случае необходимости. Например, стратегические цели развития Томска были скорректированы в 2016 г. с учетом изменения следующих факторов внешней среды:

— принятия на федеральном и областном уровне важнейших стратегических документов, задающих ориентиры стратегического планирования;

— повышения конкурентоспособности сибирских городов за счет агломерационных процессов;

— существенных изменений в системе муниципального управления.

Гибкость системы целей развития Томска, обусловленная использованием системного подхода, в частности отдельных элементов модели декомпозиции целей, позволила актуализировать отдельные ее элементы, не нарушая целостности.

Итак, метод декомпозиции в практике разработки стратегий развития российских городов служит:

— выделению важнейших подсистем города, на которые будет направлено основное регулирующее воздействие;

— формированию миссии города;

— структурированию системы целей развития города, как правило, включающей генеральную цель, несколько стратегических целей или направлений развития (целевых векторов), подсистему целей и задач, подчиненных стратегическим ориентирам.

Кроме того, в результате исследования выявлен неиспользуемый в интересах стратегического планирования потенциал метода декомпозиции целей. Так, метод декомпозиции целей может использоваться:

— для укрепления связи между концептуальными представлениями о городе и системой целей его развития;

— детализации подсистемы реализации целей, включающей свойства целей, уровни реализации целей, средства реализации целей (ресурсы, кадры и т. п.), структуру управленческого цикла по реализации целей.

Таким образом, декомпозиция целей как метод преобразует концептуальные представления о городе в структурированные данные о целях развития города и взаимосвязанных с ними подсистемах. Последние становятся основой для разработки стратегии развития города. В случае, если будет задействован неиспользуемый потенциал метода декомпозиции целей, стратегия развития города может приобрести характер ценностно-ориентированного документа, учитывающего системные установки

жителей города, содержащего детально проработанный механизм реализации целей стратегического развития города.

Список литературы

1. Бурлина Е. Я., Кузовенкова Ю. А. Городские стратегии: трансдисциплинарные формы и жанры // Изв. Самар. науч. центра Рос. акад. наук. Т. 16. 2014. № 2 (4). С. 792—795.

2. Иванов М. В., Андерсон П. Нарушение законодательства при сохранении архитектурного наследия Санкт-Петербурга // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер.: Строительство и архитектура. 2017. Т. 17. № 2. С. 5—12.

3. Кафидов В. В. Понятие системы управления городом [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. 2013. № 7 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-sistemy-upravleniya-gorodom-1>, свободный из науч. электрон. б-ки КиберЛенинка (дата обращения: 05.05.2018).

4. Концепция городской среды как инструмент стратегического планирования [Электронный ресурс] / И. Г. Майзлер и др. URL: <http://www.acmegroup.ru/node/263>, свободный к публикациям центра АКМЭ (дата обращения: 30.04.2018).

5. Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Основы системного анализа: учеб. 2-е изд., доп. Томск: Изд-во науч.-техн. лит., 1997. 396 с.

6. Пирогов С. В. Концептуальные модели управления развитием города // Вестн. Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2012. № 1 (17). С. 114—128.

7. Пясецкая Е. Н. Местное сообщество и муниципальное управление: трансформация взаимодействия // Концепт. 2015. № 09 (сентябрь). С. 61—65.

8. Стратегии малых городов: территория творчества / Б. С. Жихаревич и др.; под ред. Б. С. Жихаревича. СПб.: Междунар. центр соц.-эконом. исслед. «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.

9. M. Djordjevic. The Effect of Strategic Planning on Urban Governing Arrangements: The Politics of Developmental Planning in Budapest and Warsaw: A Doctoral Dissertation. Budapest, 2006. 235 p.

E. D. Astasheva

GOALS DECOMPOSITION AS THE BASIS OF THE CITY DEVELOPMENT STRATEGY

In the article, the potential of the method of decomposition of purposes for the formulation of the strategy of development of the city is considered. In this, attention on use efficiency of the method of decomposition of purposes in building of conceptual representations of the city is accented. These representations allow allocating the key subsystems of the city, to development of which target vectors are directed. Target vectors, in turn, predetermine the structure of purposes of development of the city. It is drawn conclusion that method of decomposition of purposes transforms conceptual representations of the city to structured data of purposes of his development.

Keywords: goals decomposition, municipal management, city development strategy, strategic planning methodology, city mission.

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

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

Становление и деятельность органа управления архивным делом Новосибирской области неразрывно связаны с историей Сибирского архивного управления (Сибархива).

Основополагающий документ советского архивного строительства — ленинский декрет «О реорганизации и централизации архивного дела в РСФСР» — появился на свет, когда в Сибири шла вооруженная борьба с поднявшимися контрреволюционный мятеж чешскими легионами и белогвардейцами. Именно из-за этого архивное строительство в Сибири началось на полтора-два года позже, чем в центре республики. Руководивший архивным строительством в Сибири с июля 1920 г. В. Д. Вегман писал: «Реформа архивного дела коснулась Сибири лишь в феврале-марте 1920 года. Тогда же было учреждено Сибирское Архивное Управление (Сибархив), которому было поручено организовать губернские архивы, поставить архивное дело и руководить им на территории всей Сибири в ее дореволюционных географических границах». Сам Сибархив находился в это время в Омске.

Первая и главная обязанность Сибархива заключалась тогда в спасении от гибели и хищения рассеянных по Сибири, на территории от Зауралья до Енисея, политических и военных архивов свергнутого колчаковского правительства и в переправке этих архивов в центр. Одновременно проводилась и организационная работа, а равно работа по концентрации и учету архивов, по спасению от гибели так называемых беспризорных архивов и по отборке макулатуры.

Помимо архивных материалов Сибархив брал под контроль печатные издания. В. Д. Вегман поставил дело так, что в условиях бумажного голода, неимоверно плохой связи сумели собрать почти все газеты и журналы Западной Сибири начиная с 1920 г. Поэтому ныне хранящийся в Государственном архиве Новосибирской области газетный фонд первых лет советской власти намного богаче, чем подобный в Государственной библиотеке им. В. И. Ленина в Москве.

В вопросе создания Новониколаевского губархива есть и «темные» места. В письме Сибархива от 2 мая 1921 г. заведующему Томским губернским управлением по архивным делам

Н. Н. Бакаю говорится, что Ново-Николаевский губархив был открыт в апреле 1920 г. и его первым заведующим был назначен Адриан Васильевич Веденяпин. Спустя четыре месяца Сибархив направляет письмо в Новониколаевский губисполком: «Ввиду выделения части Томской губернии в самостоятельную Новониколаевскую и ввиду необходимости в связи с этим учреждения Новониколаевского губернского управления архивным делом Сибархив просит вас рекомендовать кого-либо на должность заведующего Губархивом». При этом имеются документальные свидетельства того, что Новониколаевский губархив уже существует и концентрирует у себя архивные документы (2 февраля 1920 г. Сибархив дает разрешение губархиву выделить старые дела 29-й стрелковой дивизии для канцелярских нужд).

Положение о губернских архивных бюро 1922 г. устанавливает новый порядок их финансирования — через губисполкомы, перевод кредитов из Центрархива прекращается. Наладить финансирование удается не сразу, и начальник Сибирского областного управления архивным делом В. Д. Вегман в статье «Архивы и архивное дело» констатирует: «С перенесением в 1921 году центра Сибкрая из г. Омска в г. Ново-Сибирск деятельность Сибархива начинает замирать, и он продолжает существовать лишь номинально. Так продолжалось до декабря 1925 года. Губернские архивы в это время работали без всякого руководства и по своему усмотрению».

Комплектование архивов шло в основном советскими материалами. Показательно распоряжение Новониколаевского губисполкома от 8 декабря 1922 г., в котором все отделы, уездные и волостные исполкомы Советов обязуются сдать в губархив все дела за 1920—1921 гг., «а также архивные дела за старые годы, если таковые сохранились». В 1922—1924 гг. комплектование губархивов шло в большинстве за счет поступлений материалов от действующих учреждений. Основной формой работы стала научно-техническая обработка собранных материалов: группировка по фондам; выделение в макулатуру дел, утративших практическую ценность и не представляющих интереса для истории; составление описей и т. д.

Несмотря на все сложности, сеть органов управления архивным делом продолжала развиваться. Их основной целью была помощь райисполкомам в организации районных архивов.

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2018. № 2 (12).

* Информация подготовлена по материалам фондов МКУ ГАНО.

В переписке с Центральным архивом «Об организации районных архивов» В. Д. Вегман писал: «...в каждом районе должен быть создан районный архивный орган, чтобы следить за правильной постановкой архива... собирать архивы, когда истек срок хранения на месте... хранить их в надежном приспособленном помещении и следить за тем, чтобы архивные материалы и документы никем не уничтожались... Надо, поэтому, создать специальный орган — Районный архив, всецело ответственный перед Районным исполкомом и перед Краевым архивным бюро за постановку архивной работы в районе... Необходимо поставить дело так, чтобы Районный Архив, собирая и систематизируя материалы, смог быстро выдать требуемую справку и отыскать для заинтересованного учреждения нужные материалы...».

В 1930 г. в ходе административно-территориального переустройства Сибири — разделения Сибирского края на Восточно-Сибирский и Западно-Сибирский Сибархив реорганизуется в Западно-Сибирское краевое архивное бюро, которое 11 февраля 1932 г. переименовывается в Западно-Сибирское краевое архивное управление. С разделением в сентябре 1937 г. региона на Алтайский край и Новосибирскую область Западно-Сибирское краевое архивное управление реорганизуется в Новосибирское областное архивное управление (1937—1939 гг.).

22 марта 1934 г. Западно-Сибирский краевой комитет ВКП (б) командировал в распоряжение Запсибкрайархива Михаила Евдокимовича Горохова, который был назначен заместителем заведующего Западно-Сибирским краевым архивным управлением, а с 1940 г. по 1949 г. был начальником архивного отдела УВД по Новосибирской области.

Передача архивных органов в систему НКВД и Великая Отечественная война наложили свой отпечаток на деятельность архивного отдела. В докладе М. Е. Горохова «О работе отдела Государственных Архивов УНКВД по Новосибирской области за 1942 год» есть тому ясное подтверждение: «...Обстоятельства военного времени вызвали целый ряд трудностей... это и многократные сплошные переброски и уплотнения архивов, в результате которых уже упорядоченные обработанные архивы вследствие спешных перебросок приводились опять в хаотическое состояние...». В связи с этим основное внимание уделялось организации работы по концентрации документальных материалов, разработке проектов решений для райисполкомов, которыми следовало «...обязать руководителей районных сельскохозяйственных учреждений, директоров совхозов, МТС и председателей колхозов упорядочить свои архивы и с просроченными сроками хранения сдать их в районные Госархивы». Следует отметить, что наряду с тем, что архивный отдел контролировал архивы 419 предприятий и учреждений, находящихся в г. Новосибирске, он взял на учет 27 архивов предприятий и учреждений, эвакуированных из прифронтовой полосы, и ока-

зывал им помощь в выделении помещений и упорядочении документов. Кроме того, отдел занимался специфическим использованием документов в оперативных целях: вел «разработку» фондов. В докладе в НКВД СССР помощника начальника УНКВД по Новосибирской области старшего лейтенанта государственной безопасности Корнильева от 25 февраля 1943 г. говорится: «За последние 2 года Отделом госархивов по запросам оперативных отделов УНКВД разных областей и прокуратуры изготовлено и выдано более 10 000 архивных справок, подтверждающих участие лиц в контрреволюционных действиях и принадлежность к непролетарскому элементу. Архивные справки оперативным отделом изготовляются и выдаются в кратчайший срок, не позднее 48 часов».

В условиях военного времени отдел работает при остром дефиците кадров. «Сотрудники отдела и госархива работают непосредственно в хранилищах. Отдельные сотрудники, работающие длительный срок в сырых неотопливаемых помещениях, страдают туберкулезом и часто болеют» — свидетельствует докладная записка о результатах обследования за 1944 г.

В 1946 г. заканчивается формирование подведомственной архивному отделу сети архивных учреждений области, в состав которой вошли областной государственный архив, Новосибирский и Бердский городские и 29 районных архивов. Тогда же в связи с преобразованием народных комиссариатов в министерства архивный отдел УНКВД был переименован в архивный отдел УМВД по Новосибирской области.

В архивное дело возвращается перспективное планирование, составляется пятилетний план по комплектованию государственных архивов на 1946—1950 гг. Вступают в действие Правила учета документальных материалов в госархивах, и в 1947—1948 гг. отдел организует проверку наличия фондов областного и районных архивов.

В 1950 г. архивный отдел возобновляет прерванные войной ходатайства по инстанциям об ассигновании средств на постройку нового областного архивохранилища.

В марте 1953 г. начальником архивного отдела назначается Надежда Дмитриевна Вертоградская.

В феврале 1956 г. было принято постановление Совета Министров СССР «О мерах по упорядочению режима хранения и лучшему использованию архивных материалов министерств и ведомств», определившее основные задачи советских архивистов как в вопросах обеспечения сохранности, так и в вопросах использования архивных материалов. И вплоть до 1960 г. все силы сотрудников архивного отдела были направлены на выполнение поставленных задач и приведение в систему работы с районными и ведомственными архивами.

В 1960 г. архивный отдел Новосибирского облисполкома возглавила Анна Николаевна Козинова: до марта 1987 г. — заведующая архив-

ным отделом Новосибирского облисполкома и с 1970 г. — первый председатель Зонального научно-методического Совета архивных органов и учреждений Сибири.

В 1960-х гг. в архивном деле проходит ряд реформ. На основании решения, принятого исполнительным комитетом Новосибирского областного Совета депутатов трудящихся от 19 декабря 1961 г., управление архивным делом перешло в ведение Новосибирского облисполкома, а органом управления стал Архивный отдел.

Приоритет в работе с ведомственными архивами переносится на отбор документов для постоянного хранения в государственных архивах и использование документальных материалов в агитационно-пропагандистских целях. Тогда же впервые архивным отделом проводится общественный смотр состояния районных и ведомственных архивов, не потерявший свою актуальность и значимость по сей день.

Для подготовки документов ведомственных архивов к приему на государственное хранение в 1965 г. создается хозрасчетный отдел. В новой структуре областного архива образован отдел ведомственных архивов, которому в 1967 г. архивный отдел и делегирует эту работу.

Значительно активизируется публикационная работа. Архивный отдел становится координационным центром подготовки регионального сборника документов «Индустриализация Западной Сибири», организует выявление документов для сборника «История коллективизации Западной Сибири».

В 1970 г. в соответствии с приказом начальника главного архивного управления при Совете Министров СССР от 13 марта 1970 г. № 37 архивный отдел Новосибирского облисполкома становится базовым архивным органом Научно-методического совета, координирующим деятельность архивных органов и учреждений Сибири, и центром организации межрегионального сотрудничества.

Наряду с совершенствованием учета и научно-справочного аппарата, методическим обеспечением работы по комплектованию и использованию документов государственных архивов архивный отдел решает глобальную задачу — создает материально-техническую базу, гарантирующую сохранность документов. Идет строительство восьмизэтажного здания областного архива по ул. Свердлова, 16, районные архивы переводят в каменные здания, деревянные стеллажи меняют на металлические, архивы оснащают охранно-пожарной сигнализацией. Перевод районных архивов в каменные здания был завершен в 1989 г., что констатирует совместное постановление коллегии архивного отдела и Президиума обкома профсоюза работников госучреждений от 10 января 1989 г. «Об участии архивных учреждений области во Всероссийском социалистическом соревновании».

Планомерно совершенствуется система управления, в ней появляются коллегиальные

начала. Так, решением облисполкома от 11 апреля 1985 г. № 369 создаются коллегия архивного отдела и дирекция областного архива.

В марте 1987 г. заведующей архивным отделом назначена Галина Андреевна Спицына, с сентября 1991 г. по январь 1998 г. она была председателем комитета государственной архивной службы администрации Новосибирской области. «Опробовать новое, поделиться опытом с коллегами» — под этим девизом архивный отдел строит свою работу в конце восьмидесятых, на смене эпох нашей истории.

Векания перестройки и демократизации оказывают влияние и на архивное дело: впервые особую значимость приобретают методы материального стимулирования труда, улучшение материальных и социальных условий коллектива. Постановлением Президиума коллегии Главархива РСФСР и Президиума ЦК профсоюза работников государственных учреждений от 30 января 1990 г. коллектив архивных учреждений Новосибирской области был признан победителем во Всероссийском социалистическом соревновании за 1989 г. и получил переходящее Красное знамя Главархива РСФСР и ЦК профсоюза работников государственных учреждений.

Бурные изменения в политической и экономической жизни страны наложили свой отпечаток на деятельность архивной службы области, потребовали организационных изменений. На основании Указа Президента от 24 августа 1991 г. «О партийных архивах» архивный отдел принял в свою структуру партийный архив Новосибирского обкома КПСС. Поиск новых методов и форм работы завершился слиянием двух архивов в единый Государственный архив Новосибирской области и реорганизацией архивного отдела облисполкома в комитет государственной архивной службы (решение облисполкома от 26 сентября 1991 г. № 302). Председатель комитета одновременно стал исполнять функции директора объединенного областного архива, бывшие руководители государственного и партийного архивов были назначены его заместителями. Такая структура комитета действовала около года.

В конце ноября того же года облисполком был упразднен, создана администрация области, в составе которой образован комитет государственной архивной службы администрации Новосибирской области.

С принятием постановления главы администрации области от 2 августа 1993 г. № 183 «О создании в городах и районах области архивов документов по личному составу» удалось поставить заслон утрате документов в ходе экономических реформ. Введение специальных штатных единиц для работы с документами по личному составу позволило комитету решить еще одну проблему районных архивов — ускорить исполнение многократно увеличенного реформами потока социально-правовых запросов граждан.

Важнейшим итогом 1994 г. явилось принятие областным Советом депутатов (решением сессии

от 23 декабря) закона «Об Архивном фонде Новосибирской области и архивах». Закон отразил особенности организации архивного дела в области. Опираясь на него, комитет приступил к реформированию районного звена архивной службы — преобразованию районных и городских архивов в архивные отделы администраций с архивохранилищами. Процесс длился в течение 1995—1996 гг., но завершился лишь при реорганизации структуры органов исполнительной власти. Постановлением главы администрации области от 20 января 1997 г. № 25 «О территориальных администрациях» в районах области и городах Бердске и Оби созданы отделы архивной службы территориальных администраций со штатом из начальника отдела и архивариуса.

В феврале 1998 г. председателем комитета государственной архивной службы Новосибирской области назначен Владимир Владимирович Моисеев. В это же время начинается серьезная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы комитета и областного архива, внедрение передовых технологий в архивное дело Новосибирской области. В августе 1998 г. комитет принят в члены Международного совета архивов при ЮНЕСКО. По итогам работы за 1998 г. комитет государственной архивной службы администрации Новосибирской области награжден Почетной грамотой Федеральной архивной службы России.

С апреля 1999 г. комитет приступил к публикации информационно-методического бюллетеня «Новосибирский архивный вестник», который включил в себя методические и правовые основы архивного дела, решения и материалы коллегий, показатели основных направлений и результатов деятельности.

С 2001 по 2003 г. комитет активно работает над совершенствованием нормативно-правовой и методической базы, проводится комплекс мероприятий по оснащению компьютерным и копировальным оборудованием. Делается акцент на организации кураторской помощи, формировании и обучении кадрового состава районных отделов архивной службы.

В 2004 г. комитет государственной архивной службы администрации Новосибирской области переименован в управление Государственной архивной службы Новосибирской области (ГАС НСО). В это же время начала формироваться современная структура архивной службы области. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для реализации полномочий органов местного самоуправления по формированию и содержанию архивов муниципальных районов в структуре всех администраций районов были созданы отделы архивной службы с хранилищами организационно-распорядительных документов и документов по личному составу. В центре внимания как руководителей архивной службы Новосибирской области, так и большин-

ства глав администраций городов и районов в этот период находятся вопросы пожарной безопасности. Проводятся мероприятия по повышению безопасности архивных учреждений.

2005 г. стал знаковым для всех архивистов Новосибирской области: 26 сентября 2005 г. принят Областной закон Новосибирской области № 315-ОЗ «Об архивном деле в Новосибирской области». Управлением ГАС НСО активно ведется методическая и организационная работа: утверждены Положение и Регламент Комиссии по рассмотрению результатов розыска необнаруженных дел Архивного фонда Новосибирской области в государственных и муниципальных архивах Новосибирской области, ставшие основой работы по данным направлениям в отделах архивной службы районов и городов области, подготовлены методические рекомендации по работе с источниками комплектования архивных органов.

Совершенствование системы управления и повышение эффективности принимаемых решений, внедрение планов развития архивной отрасли, ориентация на конечные результаты стали принципиальными основами работы Владимира Дмитриевича Попова, ставшего начальником управления ГАС НСО в июле 2008 г.

В рамках реализации распоряжения администрации Новосибирской области от 3 июня 2009 г. № 217-ра «О мерах по развитию архивной отрасли Новосибирской области» в 2010 г. проводились масштабные работы по проведению ремонтов зданий (помещений) 26 муниципальных архивов Новосибирской области. В результате проведенных мероприятий значительно улучшились условия хранения архивных документов, увеличился прирост дополнительных площадей, уменьшилась общая степень загруженности.

Положительный результат в укреплении и развитии материально-технической базы архивов области в рамках реализации в 2010 г. названного распоряжения стал основой для проведения управлением ГАС НСО в 2010—2011 г. инициативной работы по организации перевода архивных органов и учреждений области на программно-целевое финансирование.

В ноябре 2012 г. на должность начальника управления ГАС НСО назначен Константин Владимирович Захаров. С его приходом еще более активизировалась работа по внедрению в архивное дело современных технологий и оборудования.

Одной из стратегических задач для развития и совершенствования архивной отрасли области стали разработка и утверждение управлением ГАС НСО в 2010 г. ведомственной целевой программы «Развитие информационных систем и систем хранения в архивной отрасли Новосибирской области на 2011—2013 годы». Программа представляла собой комплекс мероприятий, направленных на создание условий для расширения доступа и удовлетворения потребностей граждан и организаций в архивной информации за счет модернизации материально-технической

базы Государственного архива Новосибирской области, перехода на современные информационные технологии, которые позволяют автоматизировать отдельные виды деятельности архивистов, в том числе оптимизировать поиск документированной информации.

Благодаря долгосрочной целевой программе «Развитие государственных информационных систем, информационного общества и формирование электронного правительства Новосибирской области на 2012—2016 годы» в 36 архивных органов и учреждений области поступили специализированные планетарные сканеры, комплекты компьютерной техники с программным обеспечением, многофункциональные устройства формата А3. В Государственном архиве Новосибирской области планетарными сканерами формата А1 и А2 укомплектован центр оцифровки, закуплено мультимедийное проекционное оборудование, персональные компьютеры для читальных залов. Также силами сторонних организаций произведена оцифровка наиболее востребованных фондов в объеме более 3 млн страниц.

С 2011 по 2017 г. муниципальными архивами районов и городских округов Новосибирской области проводятся работы по сканированию архивных документов — в результате оцифровано более 200 тыс. единиц хранения. В электронный вид переводятся наиболее востребованные фонды с управленческой документацией и фотодокументами.

С 2012 г. началось комплектование муниципальных архивов аудиовизуальными документами (фото-, фоно-, видеодокументами) на электронных носителях. Среди первых были муниципальные архивы Барабинского, Карасукского, Чановского районов и г. Искитима. На начало 2018 г. на хранении в муниципальных архивах находится более 670 дисков аудиовизуальных документов на электронных носителях, включающих свыше 3 тыс. единиц учета.

К 2013 г. муниципальные архивы полностью перевели в электронный вид существующий научно-справочный аппарат (описи дел постоянного хранения) к фондам.

Полномочия по контролю за соблюдением законодательства об архивном деле на территории Новосибирской области осуществляются управлением ГАС НСО с IV квартала 2009 г. В 2012 г. впервые начата практика по возбуждению дел об административных правонарушениях. За период с 2009 по 2017 г. проведены более 700 плановых и внеплановых проверок, в течение 2012—2016 гг. составлено и направлено в мировой суд почти 200 протоколов об административных правонарушениях. При проведении проверок управлением ГАС НСО выявляются типичные нарушения законодательства Российской Федерации об архивном деле юридическими лицами — наличие больших объемов неупорядоченных документов по личному составу.

Концепцией развития архивной отрасли Новосибирской области определена одна из приори-

тетных задач — формирование электронных ресурсов с размещением их в сети Интернет. Решение данного вопроса управление ГАС НСО видит в совершенствовании и модернизации программного комплекса «Электронный архив НСО».

Указанный программный комплекс разрабатывался и внедрялся поэтапно, а в настоящее время ведется его постоянное усовершенствование и модернизация. Данной системой охвачены 30 отделов архивных служб администраций муниципальных районов, 4 отдела архивной службы администраций городских округов, «Новосибирский городской архив» г. Новосибирска, «Государственный архив Новосибирской области».

«Электронный архив НСО» состоит из 15 модулей, объединенных единым интерфейсом и созданных как для описания, хранения и предоставления пользователям архивной документации, так и для автоматизации внутренней работы сотрудников архивов.

«Электронный архив НСО» в 2014 г. на Всероссийском конкурсе проектов «ПРОФ-ИТ» среди 157 проектов из 83 субъектов России получил диплом третьей степени в номинации «ИТ в обеспечении связи государства и общества».

Сегодня «Электронный архив НСО» — это действующая территориально распределенная архивная система, развернутая на 38 серверах, с ядром системы, расположенным в Едином центре обработки данных Правительства Новосибирской области. Реализована интеграция с общероссийским программным комплексом «Архивный фонд». В 2011 г. система занесена в реестр государственных информационных систем Новосибирской области и имеет статус государственной.

Вся информация, загруженная или актуализированная в любом территориально удаленном архиве, становится доступной на сервере ядра системы. Во многом решению данной задачи способствовала организация прямых каналов связи и включение администраций муниципальных районов и городских округов Новосибирской области в единую сеть Правительства Новосибирской области.

Данный программный комплекс помогает исследователям в удаленном режиме знакомиться с описями фондов государственного и муниципальных архивов региона, а также рядом оцифрованных архивных документов.

Веб-версия «Электронного архива НСО», содержащая информацию открытого характера, с июня 2014 г. опубликована в сети Интернет (<http://e-archive.nso.ru/>). Со сканированными образами документов в хорошем качестве и полном объеме граждане могут ознакомиться в читальных залах Государственного архива Новосибирской области.

Так непрерывно выполняется приоритетная задача — развитие информационных систем архивной отрасли путем перевода наиболее востребованных документов Архивного фонда Новосибирской области в электронную форму, наполнения модулей программного комплекса «Элек-

тронный архив НСО» оцифрованными образами традиционных документов на бумажной основе, фото-, фоно-, видеодокументами.

В целях повышения уровня обслуживания граждан в рамках оказания государственной услуги «Организация информационного обеспечения юридических и физических лиц на основе документов Архивного фонда Новосибирской области и других архивных документов» управлением ГАС НСО заключено соглашение о сотрудничестве с многофункциональным центром организации предоставления государственных и муниципальных услуг Новосибирской области, результатом которого является налаженный электронный канал обмена данными. В настоящее время также реализована возможность получения в электронной форме данной государственной услуги посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг.

В сентябре 2017 г. управлением ГАС НСО разработано ГИС-приложение «Архивная служба НСО. Изучение родословной» для оказания помощи исследователям в составлении родословного древа. ГИС-приложение размещено в государственной информационной системе «Региональ-

ная геоинформационная система Новосибирской области» (РГИС НСО), созданной департаментом информатизации и развития телекоммуникационных технологий Новосибирской области. Приложение содержит первоначальную информацию для проведения генеалогического исследования, такую как наименование церкви, ее статус, годы существования, краткую историческую справку. Церкви (приходы) в приложении отображены в соответствии с территориальным принципом с координатной привязкой к местности. Также ГИС-приложение содержит список населенных пунктов, относящихся к церковному приходу, номер фонда, описи и номера дел метрических книг, находящихся на хранении в Государственном архиве Новосибирской области.

Таким образом, управление ГАС НСО и дальше планирует активно продолжать работу по внедрению информационно-коммуникационных технологий в архивную деятельность, что позволит вывести на качественно новый уровень оперативность и доступность получения гражданами и организациями государственных и муниципальных услуг на основе документов Архивного фонда Новосибирской области.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АСТАШЕВА Елена Дмитриевна — Администрация Города Томска, председатель контрольно-организационного комитета контрольного управления, Томский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, старший преподаватель кафедры управления и экономики. E-mail: aed@admin.tomsk.ruastashev, a-ed@ranera.ru

БЕЛАЯ Елена Александровна — кандидат педагогических наук, Сибирский независимый институт, доцент кафедры психологии, педагогики высшей школы, теории и методики профессионального образования. E-mail: 7459125@gmail.com

БЕРСЕНЕВ Антон Аркадьевич — Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, студент. E-mail: tosha.sambo70@mail.ru

ВЛАСОВ Александр Геннадьевич — Прокуратура Новосибирской области, начальник уголовно-судебного управления. E-mail: vlasov.alex70@mail.ru

ВЫЖИТОВИЧ Александр Михайлович — кандидат экономических наук, Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры налогообложения, учета и экономической безопасности. E-mail: vam_70@mail.ru

ДАУРЦЕВ Владислав Владимирович — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студент. E-mail: daurtsev730@mail.ru

КАЛМЫКОВ Николай Николаевич — кандидат социологических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Экспертно-аналитический центр, директор. E-mail: kalmykov-nn@ranera.ru

КИРИЛЛОВ Никита Александрович — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, студент.

КОНСТАНТИНОВ Илья Борисович — кандидат экономических наук, доцент, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, декан факультета магистратуры и аспирантуры. E-mail: dekmia@piuis.ru

КОНСТАНТИНОВА Елена Петровна — кандидат экономических наук, доцент, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Центр психолого-экономических исследований Саратовского научного центра Российской академии наук, старший научный сотрудник. E-mail: conelena@yandex.ru

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

КУЗНЕЦОВА Ольга Андреевна — Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, стажер. E-mail: kuznetcova.olya@yandex.ru

МАНДЕЛЬ Наталья Владимировна — муниципальное казенное дошкольное образовательное учреждение «Детский сад № 3 “Радуга детства”», педагог-психолог высшей категории. E-mail: mandel_natalya@mail.ru

МЕЛЬНИКОВ Алексей Евгеньевич — Вологодский научный центр Российской академии наук, младший научный сотрудник. E-mail: ae.melnikov@mail.ru

МЕНЬЩИКОВА Вера Ивановна — кандидат экономических наук, доцент, Тамбовский государственный технический университет, доцент кафедры экономики. E-mail: menshikova@list.ru

МЕРКУЛОВА Елена Юрьевна — доктор экономических наук, профессор, Тамбовский государственный технический университет, профессор кафедры экономической безопасности и качества. E-mail: merkatmb@mail.ru

МИХАЙЛОВ Дмитрий Алексеевич — кандидат исторических наук, доцент, Сибирский Институт Управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доцент кафедры международных отношений и гуманитарного сотрудничества. E-mail: damihan@yandex.ru

РЕЗВАНОВ Ринат Искандерович — Сибирский федеральный университет, заместитель проректора по науке и международному сотрудничеству. E-mail: kraspgk@yandex.ru.

ТЕТЕНЬКИНА Ольга Леонидовна — Министерство развития предпринимательства, торговли и внешних связей Кировской области, главный специалист-эксперт отдела по работе с монотерриториями. E-mail: business@ako.kirov.ru

ТОРОГЕЛЬДИЕВА Бактыкан Макишевна — доктор политических наук, Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики, профессор межпрограммной кафедры государственного и муниципального управления, политических технологий, экономики и менеджмента. E-mail: baktoro_aukg@mail.ru

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Порядок приема и отбора рукописей

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

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

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

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

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

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

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

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

Срок хранения рецензий в редакции — 3 года.

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

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

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

3. Требования к публикациям

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

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

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

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

4. Правила оформления научной статьи

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

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

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

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

5. Оформление отдельных элементов текста

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ПРИМЕРЫ ОФОРМЛЕНИЯ ЗАТЕКСТОВЫХ ССЫЛОК

В тексте отсылки оформляются следующим образом:

При прямом цитировании

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

При парафразе, или пересказе

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

При ссылке целиком на весь источник

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

При цитировании не по первоисточнику

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

Описание источника в затекстовой ссылке:

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

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

ПРИМЕР ПРИСТАТЕЙНОГО СПИСКА

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

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

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

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

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

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

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

ПРИМЕР ОФОРМЛЕНИЯ СТАТЬИ

УДК (номер проставляет автор)

И. С. Сидоров

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

И. П. Петров

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

МЕЖДУНАРОДНОЕ ГУМАНИТАРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация (не менее 150 слов)

Ключевые слова (5—6 слов)

Текст статьи, построенный по следующей логике

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

Библиографический список (на русском и английском языках)

АНГЛОЯЗЫЧНЫЙ БЛОК СТАТЬИ

I. S. Sidorov

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

I. P. Petrov

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

INTERNATIONAL HUMANITARIAN COOPERATION AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF FRONTIER ZONE

Abstract (не менее 150 слов)

Keywords (5—6 слов)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

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

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