

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

TERRITORY DEVELOPMENT

Редакционный совет:

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

Редакционная коллегия:

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

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

© ФГБОУ ВО «Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС»

*Ежеквартальный
научный журнал
ОСНОВАН В 2015 Г.*

2017. № 2 (8)

*Quarterly
academic periodical
FOUNDED IN 2015*

*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 22.08.2017.
Печать ОСЕ. Формат 60x84 1/8.
Усл. п. л. 9,3. Уч.-изд. л. 8,81.
Тираж 500 экз. Заказ 41.

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. ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА	5
Р. Ш. Нуридинов НЕКОТОРЫЕ ПАРАДОКСЫ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ	6
Н. И. Красняков ИНТЕГРАЦИЯ ВЛАСТИ-ТЕРРИТОРИЙ-НАСЕЛЕНИЯ В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ	9
Д. В. Никоненко ДИСКУССИЯ 1860-Х ГОДОВ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ СОЦИАЛЬНОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КРЕСТЬЯН	14
РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ.....	23
Е. А. Белая СОЦИАЛЬНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ	24
Н. В. Мандель ПРЕИМУЩЕСТВА ЭМОЦИОНАЛЬНО-СМЫСЛОВОГО ПОДХОДА В СОЦИАЛИЗАЦИИ ДЕТЕЙ С АУТИЗМОМ	28
А. В. Хмелев ВОЗМОЖНОСТИ НОВОГО ПЕЧАТНОГО ИЗДАНИЯ В РЕШЕНИИ КАДРОВЫХ ВОПРОСОВ В СФЕРЕ СМИ.....	34
РАЗДЕЛ 3. ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА.....	39
Д. В. Добуш, Н. И. Красняков СОЦИАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА СУДЕБНОГО ПРЕЦЕДЕНТА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА.....	40
В. А. Тирранен УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТ В РОССИИ	45
Г. А. Бородин ПРОБЛЕМАТИКА СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТАТЬЕЙ 185.5 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	48
РАЗДЕЛ 4. ИЗУЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ	51
ИТОГИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ.....	52
Е. В. Шевцова ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В РАМКАХ БАЙКАЛЬСКОГО МАКРОРЕГИОНА	53
Н. И. Атанов КОНЦЕПТ «НОВОЙ НОРМАЛЬНОСТИ» В ПРЕОДОЛЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОТСТАВАНИЯ РЕГИОНОВ С ВЫСОКИМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ	62
Н. Н. Заикин ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ ДО 2030 Г.	66
В. С. Пель ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА БУРЯТИИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ	70
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	76
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ	77

CONTENTS

SECTION 1. IDEOLOGY AND POLITICS.....	5
R. Sh. Nuriddinov	
SOME PARADOXES OF THE MODERN WORLD DEVELOPMENT.....	6
N. I. Krasnyakov	
INTEGRATION OF AUTHORITY-TERRITORIES-POPULATIONS IN IMPERIAL RUSSIA	9
D. V. Nikonenko	
DISCUSSION OF THE 1860S ON ISSUES RELATING TO RESETTLEMENT OF STATE PEASANTS	14
SECTION 2. STATE INSTITUTIONS AND SOCIO-TERRITORIAL SYSTEMS	23
E. A. Belaya	
SOCIAL UNCERTAINTY AS A FACTOR IN THE TRANSFORMATION OF EDUCATION.....	24
N. V. Mandel	
THE ADVANTAGES OF THE EMOTIONAL-SEMANTIC APPROACH IN THE SOCIALIZATION OF CHILDREN WITH AUTISM	28
A. V. Khmelev	
POSSIBILITIES OF A NEW PRINT EDITION IN DEALING WITH PERSONNEL MATTERS IN THE MASS MEDIA	34
SECTION 3. LAW AND JURISPRUDENCE	39
D. V. Dobush, N. I. Krasnyakov	
THE SOCIAL AND LEGAL NATURE OF JUDICIAL PRECEDENT IN LEGAL SYSTEM OF SOCIETY	40
V. A. Tirranen	
CRIMINAL-LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCY CIRCULATION IN RUSSIA.....	45
G. A. Borodin	
PROBLEM OF SUBJECT OF CRIME PROVIDED FOR IN ARTICLE 185.5 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION	48
SECTION 4. STUDY OF REGIONAL PROCESSES	51
OUTCOME OF STRATEGIC PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF BURYATIA.....	52
E. V. Shevtsova	
ASSESSMENT THE CAPACITY OF THE REPUBLIC OF BUREATIA DEVELOPMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF THE BAIKAL MACRO-REGION	53
N. I. Atanov	
THE CONCEPT OF THE «NEW NORMAL» IN OVERCOMING THE ECONOMIC OF BACKWARD REGIONS WITH HIGH ECOLOGICAL LIMITATIONS	62
N. N. Zaikin	
TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING OF THE REPUBLIC OF BURYATIA UNTIL 2030.....	66
V. S. Pel	
STATE YOUTH POLICY OF BURYATIA: STAGES OF ESTABLISHING AND MODERN CONDITION	70
AUTHOR AFFILIATIONS	76
INFORMATION FOR AUTHORS	77

РАЗДЕЛ 1
ИДЕОЛОГИЯ И ПОЛИТИКА

SECTION 1
IDEOLOGY AND POLITICS

Р. Ш. Нуриддинов

Таджикский национальный университет (Душанбе, Республика Таджикистан)

НЕКОТОРЫЕ ПАРАДОКСЫ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Автором анализируются актуальные социально-политические проблемы современного общественного развития. В качестве центральной проблемы, определяющей особенности социальных процессов на большей части постсоветского пространства, рассматривается архаизация. Затрагиваются вопросы элитарного эгоизма и обнищания среднего класса, которые являются и причиной, и следствием неравномерного развития современных обществ.

Ключевые слова: архаизация, элита, мировое развитие, мировой системный кризис, радикализация, современный мир.

Проблема архаизации является одной из центральных проблем развития общества на постсоветском пространстве. Трансформацию постсоветского общества в результате смены политического режима в конце XX в., сопровождавшуюся социально-экономическими и политическими потрясениями, можно охарактеризовать как цивилизационный разлом. Последний имеет следующие характеристики: отсутствие действенных общественных институтов и общей гражданской идентичности, ренессанс этнокультурных, родоплеменных и религиозных отношений, обнищание большинства населения и натурализация экономики. В результате системного постсоветского кризиса население этих стран раскололось на множество различных социальных и национальных групп. Отметим, что на постсоветском пространстве архаизация как сдерживающий фактор выступает прежде всего в обществах, слабо интегрированных в современное мировое сообщество. При этом архаизации по преимуществу подвержены наименее урбанизированные народы с преобладающим сельским населением.

Как отмечают исследователи, «архаизация — результат следования субъекта культурным программам, которые исторически сложились в более простых условиях и не отвечающих сегодня возрастающей сложности мира, характеру и масштабам опасностей»¹. По существу, архаизация является одной из форм регресса, где модели поведения ориентированы в прошлое.

По мнению А. С. Ахиезера, «общество, личность могут отвечать на кризисную ситуацию, на опасности, либо, вырабатывая инновационные

идеи, открывающие новые творческие возможности более эффективных решений, либо на основе возврата к старым ценностям, оправдавшим себя в прошлом»². Однако следует отметить, что возврат к старым ценностям, моделям поведения и общественным институтам может иметь негативные последствия, поскольку происходит при усложнении проблем и отсутствии адекватного ответа на них. При этом общество, исходя из своего исторического опыта, складывавшегося в более простых условиях, опирается на общественные институты и механизмы, не соответствующие актуальной сложной ситуации, следовательно, на неэффективные и неадекватные решения своих проблем.

Довольно часто архаизацию общества воспринимают как возрождение культурных или национальных традиций³. Возрождение, на наш взгляд, имеет место в тех случаях, когда на основе культурных и национальных ценностей происходит модернизация общества, в результате чего вырабатывается выход из кризисной ситуации. В случае же архаизации выхода из кризиса не происходит, более того, кризис лишь усиливается.

Построение гражданского общества и движение к правовому государству невозможны в условиях архаизации. Архаичные практики, выступающие как «возвращение к корням», зачастую провоцируют рост сепаратистских настроений, а религиозный ренессанс сопровождается активным участием нетрадиционных религий и религиозных течений. Возрастание роли альтернативных органов управления на местах (родоплеменные и религиозные структуры) и низкий показатель социально-экономического

¹ Ахиезер А. С. Архаизация в российском обществе как методологическая проблема // Обществ. науки и современность. 2001. № 2. С. 89.

² Ахиезер А. С. Архаизация как категория общественных наук (на опыте России) // Журн. социологии и социал. антропологии. 2001. Том IV. № 1. С. 89.

³ См.: Джабиров Р. П. Этническое и культурное возрождение народа Дагестана в современных условиях: автореф. дис. ... канд. философ. наук. М., 2006. 23 с.

положения местного населения в регионах формируют деструктивные массы в сельской среде. В целях оптимизации ситуации и профилактики ее негативных последствий, на наш взгляд, вместе с повышением материального благосостояния граждан необходимо выстраивание диалога с общественными институтами управления, возможно, инкорпорируя их в систему местного самоуправления.

Со стороны правительства Таджикистана решению проблем архаизации уделяется большое внимание. В своем послании парламенту страны основатель мира и национального согласия, лидер нации, Президент Республики Таджикистан Э. Рахмон отмечал, что в последующие 5 лет деятельность правительства будет направлена на повышение качества развития человеческого потенциала: серьезное внимание будет уделено вопросам науки, образования, здравоохранения, культуры, окружающей среды и занятости. В результате осуществления этих мер Таджикистан будет иметь высокий уровень социального развития. За этот период, как минимум, все взрослое население получит среднее общее образование и не менее половины работоспособного населения — среднее и высшее профессиональное образование¹. Исходя из этого, в период реализации стратегических документов с целью повышения планки показателей человеческого потенциала необходимо проявлять особое внимание развитию науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты; обеспечению населения чистой водой, другими жилищно-коммунальными условиями, а также вопросам охраны окружающей среды¹. Задача системы образования заключается в укреплении цепочки «обучение — воспитание» по линии семья — детские учреждения — средняя школа — высшие учебные заведения — трудовые коллективы. Для эффективной работы всей системы важен комплексный подход, в работе должны быть задействованы все звенья системы. Главнейшей задачей вышеуказанных институтов является не только обучение, но и воспитание. По нашему мнению, обучение без воспитания не даст должного эффекта.

Следующая проблема, которая остро стоит перед современным обществом и мешает преодолеть процессы архаизации, — это элитарный эгоизм. Элита не должна отсекал бедные слои общества от получения образования. Сегодня, к сожалению, многие не в состоянии покрывать финансовые затраты на обучение. Практика показывает, что если элита отсекает бедных от получения знаний, то это кратчайший путь к деградации и радикализации общества.

Мировой, или глобальный, управляющий класс не заинтересован в том, чтобы народы бедных стран имели доступ к источникам современных знаний и технологий. Управляющий класс

через глобализацию пренебрегает интересами традиционных обществ во всех сферах жизни экономики, политики, культуры, образования и т. д. Научные открытия и подходы в экономически отсталых обществах не имеют высокой значимости, ибо все что производят, например, в афро-азиатских странах, не находят рынка реализации, а ученые этих стран или продают свою интеллектуальную продукцию, или сами перебираются на постоянное место жительства в более развитые страны, пополняя таким образом элитарный класс.

Путем создания различных институтов и разработки разных идей и проектов глобальный класс формирует ситуацию, когда мир не нуждается в производителях экономического, политического, технологического образовательного, культурного спектра. Современный мир развивает потребителей всего вышеуказанного, а не производителей, ибо глобальный класс монополизировал все отрасли жизнедеятельности человечества.

На наш взгляд, глобальному классу сложно управлять образованными и творческими людьми, поэтому перед ним стоит задача путем насаждения нужных ему идей и проектов, нивелирования жизненно необходимых национальных ценностей (культурная идентификация народа, исторический опыт и др.) сдерживать подготовку творчески мыслящих людей.

Надо подготовить и продвигать на управляющие должности людей, которые способны творчески думать, действовать и принимать адекватные решения.

Мир находится в глубоком, системном кризисе. Суть нынешнего кризиса заключается в переходе мира и человечества на другой уровень развития. Происходит передел мира между основными субъектами международных отношений. Опасность современного состояния мира заключается в том, что его фундамент ослаб. Старые принципы и институты, которые регулировали мировое развитие, или уже не существуют, или не работают. Так, Организация Объединенных Наций как универсальный мировой орган управления не в состоянии выполнять свои функции.

Одна из тревожных тенденций — это обнищание среднего класса: преподавателей, врачей, инженеров и т. д. Общеизвестно, что благополучие общества зависит от соотношения и платежеспособности среднего класса; его несостоятельность приводит к спаду экономики в целом.

В этих условиях, как представляется, необходимо идти по пути развития стран, лишенных энергетических, военно-политических, финансовых и других ресурсов. Например, путь развития Сингапура, Малайзии, Гонконга, Южной Кореи, Израиля и т. д., которые в течение определенного времени вкладывали в человеческий ресурс немалые средства и усилия и сегодня получают плоды. Это представляется нам более приемлемым для определения вектора нашего развития.

¹ См.: *Паёми* Президенти Чумхурии Тоҷикистон, Пешвои миллат Эмомалӣ Раҳмон ба Маҷлиси Олии Чумхурии Тоҷикистон 22 декабри соли 2016. Душанбе: Шарки овод. С. 23—24.

R. Sh. Nuriddinov

SOME PARADOXES OF THE MODERN WORLD DEVELOPMENT

Actual social and political problems of modern social development are analyzed by the author. Archaization is considered as the central problem determining the features of social processes in most of the post-Soviet space. The questions of elite egoism and impoverishment of the middle class are touched upon, which are both the cause and the consequence of the uneven development of modern societies.

Keywords: archaism, elite, world development, the global systemic crisis, radicalization, the modern world.

Н. И. Красняков

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

ИНТЕГРАЦИЯ ВЛАСТИ-ТЕРРИТОРИЙ-НАСЕЛЕНИЯ В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ

Исследуется роль государства как властно-правового института, объединяющего средствами государственной идеологии и управленческой вертикали присоединяемые и центральные территории России в единое политическое целое. Раскрывается эволюция многофакторного взаимодействия центр — регион в структурно-управленческом аспекте укрепления Российской империи. Основное внимание акцентируется на властеотношениях, основанных на централизации и бюрократизации управления, допускающих лишь некоторую децентрацию власти на окраинах государства. При этом имперское управление закрепляет асимметричный статус этносов и регионов по отношению к центру. Подчеркивается, что динамика их интеграции обусловлена прежде всего геополитическими и геоэкономическими факторами.

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

Понимание и развитие имперской исследовательской парадигмы применительно к государственно-правовой системе России предполагают анализ оформления государственного аппарата в центре и на местах в условиях феодального государственного механизма и абсолютизма, что характеризуется властеотношениями типа империя — регион. Это позволяет увидеть взаимодействие отдельных элементов механизма Российского государства в достижении единства и стабильности общества. Предмет исследования данной статьи составляет отдельное свойство государственности Российской империи — это политико-правовые отношения публичной власти и населения, которые строятся на основе «национально-этно-конфессионального» и «территориально-регионального» признаков. По нашему убеждению, именно таким образом определяется природа государства и степень его организационно-управленческого влияния на территории.

Заметим, что Российское государство расширялось за счет территорий, население которых находилось на различных уровнях общественного, экономического и культурного развития, при этом государственная идеология и управленческая вертикаль, без сомнения, была направлена на объединение всех территорий в одно политическое целое. Поскольку это цель государственной организационной политики, то каждая вновь присоединенная территория периода централизации Российского государства должна была лишиться своих верховных прав, если они ей принадлежали прежде, и подчиниться общему законодательству и общей системе управления и суда.

Исследуя природу государства и степень его организационно-управленческого влияния на

территории, следует согласиться с утверждением, что «государство — авторитарный союз, господствующий над подчиненным ему населением»¹. В этой связи необходимо отметить, что задачи государственного управления не могут быть осуществлены посредством деятельности только центральных органов, ведь акты непосредственного исполнения требуют деятельности на местах, поскольку органы управления в центре не могут оперативно и гибко реализовать общие положения закона, учесть препятствия и трудности для каждой области. Во всех государствах существуют местные органы управления, не только призванные исполнять распоряжения из центра, но и наделенные некоторой долей самостоятельной власти. Их деятельность в конечном счете существенным образом определяет общую картину государственно-управленческого устройства страны, формируя специфику власти². Важно заметить, что подвластный центру субъект может бороться, но победить в этом случае должно государство, иначе это будет означать разложение государственной власти, которая составляет необходимый признак государства.

В рассматриваемый период XVIII — начала XX в. все более проявляется властная природа государственно-управленческих отношений в сфере центр — регионы, при этом обозначенные отношения строятся на основании принципа неравновешенной зависимости. Учтем в дальнейшем, что вся публично-правовая деятельность и действующие нормативные акты государственной власти в границах ее компетенции интегрируются, выражая многообразие объективных от-

¹ Байков А. Л. Междувластные и властные отношения в теории права. Опыт теоретико-познавательного построения. Ярославль, 1912. С. 319.

² См. подробнее: Шансугов Д. Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 316—318.

ношений, связывающих власть с населением, и доминирует в данном случае неравенство, однако всюду при столкновении верховной власти с отдельными социальными образованиями возникает властное противодействие, уравнивающее общие и частные интересы.

Анализируя происхождение, оформление и регулирование деятельности административно-управленческих структур в Российской империи, следует учитывать, что основанием общего административного деления служили или исторически сложившееся расчленение страны, или потребности административного удобства. При первом делении, являющемся результатом постепенного исторического образования государственной территории, задача управления значительно упрощается, так как каждый административный округ представляет собой нечто действительно цельное, объединенное одинаковыми бытовыми условиями. В то же время территория и заселенность таких исторически сложившихся регионов государства обычно бывают крайне неравномерными, и в этих условиях искусственно установленное по соображениям практического удобства общеделиительное деление создает приблизительно равные по территории и количеству населения административные единицы. В результате такого подхода, как отмечает государствовед дореволюционного периода В. С. Романовский, они лишаются внутреннего единства и однородности, отдельные их части могут иметь резкие различия в нуждах. Это, в свою очередь, наводит на мысль о потенциальных возможностях, наряду с центральными, местных учреждений управления удовлетворять в одинаковой степени разнообразие потребности различных местностей, соединенных в одну административную единицу¹. Имея представление об особенностях регионального и местного управления, легче решить вопрос об имперском политико-правовом устройстве. Так, у более «развитых» народов Российской империи рассматриваемого периода, как доказано современными исследователями, старались сохранить при их вхождении правовую, а иногда и государственную систему, учитывали местные обычаи². Потому национализм как политический принцип, суть которого в том, что политическая и национальная единица должны совпадать³, по существу, неприменим к имперским политическим образованиям как объединенным территориям, находящимся в асимметричных отношениях с центром.

Для рациональности выполнения функций государственной власти в общегосударственных органах должны быть сосредоточены законодательство и верховный надзор за действительным управлением и судом. Эти элементы управления

переносятся на органы местного управления, в которых приобретают характер административной и общественной самостоятельности. Верховный надзор и руководство не только не исключают возможности ближайшего, регионального надзора и руководства, а напротив, даже требуют их — высшая областная инстанция служит звеном, соединяющим власть и народ, территорию и государство, местное управление и правительство. И самоуправление региона поэтому можно рассматривать как продукт взаимодействия администрации и общества, соединяющий в себе самостоятельность того и другого. Противоположностью системе местного самоуправления является система централизации всего действительного управления и суда, насколько это возможно, в столице. При господстве данной системы местная власть не имеет самостоятельного значения, она является средством — органом государственной власти, которая распоряжается в ней через своих исполнителей, комиссаров, приказчиков. Таким образом, с политической централизацией соединена централизация административная, которая основывается на чрезмерной централизации государственной власти и на непризнании региона общественно-правительственным институтом. Административная концентрация власти составляет необходимую ступень в развитии государственно-правовой системы, являясь ответом на индивидуализм социальных общностей и организаций. Тем не менее эта система может быть только переходом к рациональной системе управления, так как служит источником шаткости государственных начал — обессиливает общество или же склоняет его к анархизму. А развитие общества в рамках регионального самоуправления (административно-общественного самоуправления) утверждает разумные начала власти в территории, придавая ей прочную социальную основу в виде консолидированного общественного регионального интереса⁴.

Исходя из вышесказанного, будет полезным проанализировать властеотношения государственного управления и самоуправления в функциональной и надфункциональной сферах, которые находят свое наибольшее отражение в эволюции институционального оформления статуса главы региональной власти. С одной стороны, глава концентрирует в своей должности представление интересов короны на местах и местных потребностей перед центром, а с другой — локализует местные проблемы и пути их преодоления, в том числе с помощью системы внутреннего управления региона, сочетающей обычаи, традиции отдельной территории и возможности внесения на месте изменений в общеимперское законодательство, согласованных с верховной властью и учитывающих местную специфику. Другими слова-

¹ См.: Романовский В. Е. Государственные учреждения древней и новой России. М., 1911. С. 431.

² См.: Лантева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.). М., 1998. С. 4.

³ См. об этом: Геллнер Э. Нации и национализм: пер. с англ. / ред. и послесл. И. И. Крупника. М., 1991. С. 23.

⁴ См. подробнее: Кодан С. В. Юридическая политика Российского государства в 1800—1850 гг. Ч. 2. Направления, линии и процессы институционализации. Екатеринбург, 2004. 240 с.

ми, статус главы сочетает в себе политическое значение региона в имперской конструкции власти и одновременно административно-исполнительные функции высших органов государства. По нашему мнению, порядок и организация органов управления в XVII—XVIII вв. отражали закономерность зарождения и эволюции принципов административно-территориального деления Российского государства, на которое оказывали влияние такие факторы, как географический, социально-конфессиональный, социально-экономический, геополитический и др. При этом весь процесс оформления государственного устройства возможно условно подразделить в соответствии с преобладающими системами управления на три этапа: кормление, приказно-воеводское и губернское управление.

Исследуя преобразования Петра I, важно указать, что основными целями административных учреждений являлись повышение эффективности управления территориями из центра для рациональности выполнения распоряжений центральных органов власти, а также ужесточение контроля над деятельностью местной администрации и увеличением ответственности последней, а конечным итогом планировалась систематизация порядка управления на местах за счет губернаторской власти. Однако введение единого административно-территориального деления, установление общегосударственного порядка управления на местах по принципу централизации, а также отказ от принципов местного самоуправления за счет усиления чиновничьего аппарата показали при дальнейшем развитии государственности, что новая система не была обусловлена историческими особенностями и традициями российского управления и требовала учета региональной специфики. Это и произошло при Екатерине II с введением наряду с губернатором еще и дополнительно должности генерал-губернатора или, что равносильно для того времени, военного губернатора в территориях, которые являлись пограничными или обладали большим пространством и региональной спецификой в силу многофакторности.

В дальнейшем при Екатерине II происходят качественные изменения в регулировании административного управления территориями региона. Так, в 1764 г. в Наставлении императрицы губернатор представлялся как «поверенная от Нас особа и как глава и хозяин всей врученной в смотрение его губернии, состоять имеет под собственным Нашим и Сената Нашего ведением, по сему и указы только от Нас и Сената Нашего приемлет»¹, т. е. губернатор назначался «проводником» и исполнителем императорской воли на местах. Верховной властью на него возлагались обязанности совместно с губернским прокурором избобличать лихоимцев, взяточников, казнокрадов; осуществлять попечительство о земледелии, промыслах, торговле; руководить чиновниками про-

винциальных, уездных, воеводских и приписных канцелярий, объезжать их раз в три года; составлять отчеты; производить сбор податей и т. д. В свете этого видно, что губернатор получил огромную власть и указ был направлен на укрепление и усиление роли местного управления.

Однако подход к пониманию данного института изменился в связи с введением «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» 1775 г. Причинами кардинального изменения существующего порядка управления на местах были объявлены: обширность многих административных территорий; качественный и количественный недостаток в управленческих учреждениях; отсутствие начал разделения властей², что в очередной раз свидетельствовало о недостаточном потенциале бюрократической организации государственного и местного управления и сложности преодоления частнопроводных начал в государственном строительстве на уровне отдельных территорий. Современники отмечали, что «главнейшие черты организации внутреннего управления губернии, на основании “Учреждения о губерниях”, заключались: 1) в развитии местного управления посредством перемещения центральных коллегий из столицы в губернию; 2) в установлении управления губернией посредством не единичной власти, а порядком коллегиальным; 3) в предоставлении выборному началу возможно широкого применения; 4) в отделении от полиции суда и казенного хозяйства»³.

В результате екатерининских реформ установилась двухзвенная система территориального деления губерния — уезд, которая учитывала компромисс двух тенденций: централизации и децентрализации. Местным органам управления предоставлялись весьма широкие полномочия в сфере распорядительной и исполнительной деятельности. Главные должностные лица губернии были наделены широким кругом полномочий и были ответственны только перед императрицей. Кроме того, генерал-губернаторы имели право участвовать в заседаниях Сената, когда они находились в столице. Все это ставило их в ранг должностного лица центрального органа управления или «территориального министра». Положительную роль в процессе распределения власти в государстве сыграл тот факт, что в результате губернской реформы 1775 г. была предпринята попытка ввести унифицированный порядок управления на местах на основе принципа разделения властей как по горизонтали, так и по вертикали, хотя фактически закреплялась только обособленность судебной власти от административно-полицейской. Разделение управления по вертикали предполагало четкое разграничение полномочий между центральными и местными органами власти, а введение института генерал-губернаторства рассматривалось как промежу-

¹ Законодательство Екатерины II. Т. 1. М., 2000. С. 338.

² См.: Еремян В. В., Федоров М. В. Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.). М., 1998. С. 120.

³ РГИА. Ф. 932. Оп. 1. Ед. хр. 278. Л. 14.

точное звено между центром и губернией. Государственное управление становится к XIX в. совершенно особой, замкнутой сферой, стоящей над обществом и предписывающей ему «правила игры» без какой-либо формальной обязанности считаться с его мнением. Иными словами, процесс управления начинает походить на систему с очень слабо выраженными «каналами обратной связи» (отсюда такое значение каналов неофициальных, «тайных влияний при дворе» и в правительственных кругах)¹.

С начала XIX в. генерал-губернаторская власть в условиях присоединения западных территорий и части Кавказа приобретает исключительный характер и закрепляется на новых или политически беспокойных территориях. Полномочия генерал-губернаторского правления постепенно приобретают надзорный характер — за ним закрепляются функции контроля за деятельностью губернских учреждений, а также роль связующего звена между министерствами и губернским управлением, т. е. политическое влияние губернатора в регионе по-прежнему подтверждается, хотя неопределенность перспектив в таком государственном механизме оставалась и потому институт генерал-губернаторства постоянно находился в состоянии реформирования. Общим наказом гражданским губернаторам в 1837 г. губернатор объявлялся «хозяином» губернии, блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия. При этом устанавливались основные функции губернаторского правления: обязанность обеспечивать точное исполнение законов, организовывать работу губернских учреждений, обеспечивать единство местных учреждений и т. д.²

Вторая половина XIX в. даже в условиях дальнейшей унификации центрального управления, когда был учрежден Кабинет министров «в виде постоянного установления, для трактования обыкновенных дел от министерств в к. м. вносимых»³, характеризуется усилением власти губернаторов на местах посредством расширения их компетенции, что лишней раз подтверждает их значение как опоры самодержавия по территории и правильность выбора института главы региональной власти как показателя властеотношений в системе власть — население — территория. В этот период принимается ряд законов, направленных не только на конкретизацию властных полномочий губернских начальников, но и на закрепление новых. Актом 1853 г. Высочайше утверждена инструкция генерал-губернаторам, в которой, кроме указания главных родов предметов их ведомства, прямо выражено начало, что генерал-губернатор есть орган в местной администрации совершенно особенный, так как ему предоставлены права вести общий и полный

надзор за всеми предметами управления и правильным исполнением законов и устранять все, что не согласно с видами правительства, «ибо виды правительства известны ему, как лицу, облеченному полным доверием государя Императора». Во второй половине XIX в. на основании централистских идеологических настроений осуществляется преобразование региональной власти: в 1866 г. — устанавливается право производить ревизию всех гражданских учреждений губернии вне зависимости от ведомства, в 1876 г. — право издавать обязательные для всех постановления с целью «правильного исполнения узаконений о благочинии и безопасности». Кроме того, расширяются цензурные полномочия губернаторов, в частности право запрещать собрания и закрывать газеты.

Таким образом, прослеживая эволюцию институционального оформления должностного статуса генерал-губернатора, следует отметить, что первоначально власть губернатора принципиально закреплялась только для тех предметов ведения и обстоятельств, которые в законодательных актах различали его власть и прерогативы правителя губернии. Другими словами, генерал-губернатор, вне обстоятельств чрезвычайных, не участвовал непосредственно в действиях общего гражданского управления. Однако в последующем, преимущественно с 1830-х гг., постепенно к непосредственной обязанности генерал-губернатора были отнесены различные и весьма сложные предметы ведения местного управления, что означало предоставление ему собственно власти по существу административной системы, которая в дальнейшем в политических кругах возбуждала сомнения в ее полезности. Значит, законодательство отклонялось от главного начала в учреждении генерал-губернаторов, расширяя постепенно их круг деятельности, но не за счет власти центральных учреждений, а за счет прав начальников губерний. Соответственно, можно утверждать, что верховная власть лишь в начале XIX в. предприняла ряд мер по регионализации управления в имперском контексте, однако меры по развитию министерской системы после 1810—1812 гг. и 1859 г. вновь централизовали власть.

При отходе от деконцентрации власти по вертикали структурно-функциональная система государственного управления на данный исторический момент лишалась стимулов для развития — идеи новых элементов в механизме Российской империи не получали ни идеологического, ни институционального, ни инфраструктурного развития.

¹ См.: *Управленческая элита Российской империи. История министерств. 1802—1917* / Е. А. Андреева, Т. В. Андреева, А. С. Косопкин и др. СПб., 2008. С. 12.

² См.: *ПСЗ-II*. Т. XII. № 10303.

³ *РГИА*. Ф. 1261. Оп. 10 Ед. хр. 82. Л. 1.

N. I. Krasnyakov

INTEGRATION OF AUTHORITY-TERRITORIES-POPULATIONS IN IMPERIAL RUSSIA

The role of the state as the authority, connecting the central and the outlying territories of Russia by the means of state ideology and the central administration in one political whole is analyzed. The article reveals the evolution of the interaction center-region in the structural-managerial aspect of strengthening the Russian Empire. The main attention is focused on the power relations of centralization and bureaucratization of management, allowing only a certain de-concentration of power on the outskirts of the state. Imperial administration strengthens the asymmetrical status of ethnic groups and regions in their relation to the centre. Their integration dynamics is preconditioned, first and foremost, by geopolitical and geo-economic factors.

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

Д. В. Никоненко

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

ДИСКУССИЯ 1860-Х ГОДОВ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ СОЦИАЛЬНОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ КРЕСТЬЯН

В статье представлены материалы дискуссии, развернувшейся в правящих кругах Российской империи в связи с подготовкой реформы государственной деревни 1866 г. Выделены основные позиции — консервативная и модернизаторская, отражавшие взгляды разработчиков на перспективы изменения социального статуса крестьянства, в связке с решением вопросов поземельного устройства и переселения этой категории населения. Вскрыт механизм изменения государственной политики в отношении крестьян представителями «либеральной бюрократии».

Ключевые слова: социальный статус российских крестьян, государственные крестьяне, владельческие крестьяне, правила переселения, реформы 1860-х годов.

Реформирование социального статуса российских крестьян в 1860-е гг. должно было привести к предоставлению им больших прав и свобод. Одной из таких государственных мер было переселение, направленное на улучшение поземельного устройства крестьян и увеличение доходов казны. В этом цель переселений совпадала с целью реформы 1861 г. В связи с этим особый интерес представляют изменения возможностей переселения применительно к государственным крестьянам.

Государственные крестьяне, в отличие от владельческих, до реформ могли переселяться по правилам, установленным в Уставе о благоустройстве в казенных селениях (т. XII ч. 2 Свода законов (СЗ) 1857 г.). Правительство содействовало переселениям, в некоторых случаях даже поощряло их. Однако переселение не было правом крестьян. Правила переселения располагались в той части Свода законов, где регулировались вопросы хозяйственного, полицейского, судебного устройства и управления. Это определяло характер норм, который принято называть «попечительным» или «патерналистским». Большинство статей Устава о благоустройстве представляют собой предписания о порядке действий органов государственного и общественного управления, выступавших в качестве активных субъектов. Крестьянам отводились вторичные роли. Единственное решение, которое закон целиком передавал воле самих крестьян, — подача прошения о разрешении переселения (ст. 33 Устава). Переселения разрешались правительством только с согласия самих крестьян (ст. 29, 33, 34, 35 п. 2 Устава).

Разработчики законов 1861 г. стремились превратить крестьянина в полноценную личность,

создать условия для его свободной самостоятельной деятельности. Это требовало превращения переселения в *право*. Следовательно, можно предположить, что одной из задач при подготовке новой реформы было сохранение существовавших возможностей переселения и предоставление крестьянам большей самостоятельности в этом вопросе.

Значительную роль в переосмыслении политики государства по отношению к государственным крестьянам сыграла дискуссия, развернувшаяся среди чиновников в 1861—1864 гг., в ходе которой активно обсуждались различные варианты законодательного регулирования переселений. В ходе дебатов сформировались две принципиальные позиции, каждая из которых предлагала свой взгляд на роль государства в регламентировании жизни крестьян. С одной стороны выступали сторонники сохранения существующих принципов, закрепленных в законодательстве и практике. В данном случае на этих позициях стояли министры государственных имуществ М. Н. Муравьев и А. А. Зеленой. С другой стороны были сторонники расширения прав крестьян, стремящиеся к изменению существовавших законов и практики переселения. В настоящей дискуссии это были В. Ф. Адлерберг и М. Х. Рейтерн.

Вместе с тем выделилась единая основа для дискуссии. Обе стороны считали, что переселение — это право крестьян, хотя вкладывали в это понятие разное содержание. Общим также было и понимание цели переселения, которое должно было быть направлено на улучшение земельного обеспечения крестьян за счет увеличения ее количества или (и) повышения качества. В дискуссии фактически велась речь о способах достижения этой цели.

А. А. Зеленой считал, что целесообразен существовавший «попечительный» порядок пересе-

ления. Такую позицию можно назвать консервативной. Сила этой позиции заключалась в опоре на 25-летнюю практику, в ходе которой была отработана система, позволявшая переселять в год десятки тысяч крестьян. По данным официальных источников, максимальные размеры годовых переселений доходили до 50 тыс. душ обоего пола¹. Сеть правительственных учреждений обеспечивала возможность оказывать переселенцам помощь в пути. Сохранение контроля за переселением позволяло бы избегать нарушений общественного порядка, не допускать разорения переселенцев. Слабость консервативной позиции заключалась в том, что государственный контроль мог быть эффективен при относительной малочисленности переселений, незначительном географическом охвате как мест выхода переселенцев, так и направлений их движения. Для полноценного контроля необходимы были огромные средства, квалифицированные чиновники, значительный объем подготовительных работ.

В. Ф. Адлерберг и М. Х. Рейтерн говорили о том, что задача законодательства заключается в совершенствовании социального положения крестьян в смысле предоставления им большей свободы, поэтому переселения будут соответствовать цели в том случае, если они будут совершаться не правительством, а самими крестьянами, которые получают полноценное право, сознавая свои выгоды, селиться в тех местах, которые считают лучшими. Такую позицию можно назвать модернизаторской. Ее сила заключалась в том, что она была позицией будущего. Подтверждением перспективности модернизаторской позиции можно считать многотысячные самовольные переселения крестьян, которые были проявлением самостоятельности, свободы крестьян, воспользовавшихся предоставленными им возможностями. Слабость модернизаторской позиции заключалась в непригодности системы государственного управления к повышенной мобильности населения (архаичность податной системы, сложность бюрократического порядка и др.). Предоставление большей свободы переселения без реформ остальных сфер жизни страны могло привести и приводило к росту нестабильности в стране.

В обсуждении вопроса о переселении государственных крестьян можно выделить три этапа, отразивших разные подходы к реформе, что вылилось в формулировании трех основных проектов: министра М. Н. Муравьева, комиссии сенатора Е. Н. Гана и Государственной канцелярии.

Начало дискуссии было положено министром государственных имуществ М. Н. Муравьевым, который в 1861 г. представил в Государственную канцелярию проект реформ под названием «Предположения о применении главных начал... Положения о вышедших из крепостной зависимости крестьянах, — к крестьянам государственным...» (далее — Предположения),

предлагающий, в частности, решение вопроса о переселении крестьян. Главным вопросом реформы министр М. Н. Муравьев считал степень применимости положений о поземельном устройстве бывших помещичьих крестьян к государственным. Этот вопрос имел важнейшее значение и для содержания права переселения, особенно для возможности и условий отказа от надела. Муравьев указывал, что из всех ограничений на отказ значение сохраняют только те, которые служат цели «предупреждения значительных передвижений в массах сельского населения»². Министр предполагал ограничить массовые переселения разрешением обществу отказываться только от части надела (§ 18 Предположений). Отказ отдельных домохозяев, по мнению Муравьева, необходимо было обусловить только правилами, гарантирующими казну от убытков. Он предлагал опираться на правила ст. 747 т. IX СЗ 1857 г., устанавливавшие полугодовой срок извещения (1 января и 1 июля) и уплату податей за текущий год. Выполнения условий можно было избежать, если общество соглашалось сохранить надел переселяющегося в своем пользовании (§ 20 Предположений).

Одно из предлагаемых министром М. Н. Муравьевым изменений касалось размера душевого участка, при котором разрешалось переселение, установленное в ст. 30, 34 (п. 3, 4) т. XII ч. 2 СЗ 1857 г. Пятидесятинная норма признавалась слишком высокой и единообразной для применения в разных местностях. Вместо нее «надлежало бы вообще постановить, что право просить о переселении в многоземельные губернии, на свободные казенные земли, имеют крестьяне таких малоземельных селений, необходимость переселения коих будет признана подлежащим начальством, смотря по количеству причитающихся на каждую ревизскую душу десятин, по применению к Положению о вышедших из крепостной зависимости крестьянах», а именно «менее половины высших или указанных наделов... по местным Положениям» (§ 123, примечание Предположений). Там же определялось количество земли, при котором право переселения получали государственные крестьяне, проживавшие в губерниях и уездах, для которых в Положениях 19 февраля 1861 г. не устанавливались нормы наделов³.

В своем проекте М. Н. Муравьев обосновывал необходимость сокращения государственной поддержки переселений, объясняя, что «несомне с этой целью Правительством весьма значительные издержки, в виде льгот или пособий, не всегда сопровождаются желаемой пользой», а недостаток выделяемых казной на проведение переселения денег не позволяет переселяться всем имеющим необходимость. Муравьев считал, что в будущем, когда разные категории крестьян объединятся в единое сословие, было бы полезно «предоставить обществам... собственными их

¹ РГИА. Ф. 911. Оп. 1. Д. 107. Л. 50.

² РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 а. Л. 95 об. — 96 об.
³ См.: Там же. Л. 84 об. — 88, 98 об., 114.

средствами переселяться на указанные им правительством земли с соблюдением тех правил, которые... могут быть составлены по взаимному соглашению Министерств государственных имуществ и внутренних дел»¹. Аргументируя необходимость сохранения прежних правил переселения, Муравьев обращается не к интересам крестьян, а исключительно к интересам казны, т. е. субъекта, выгоды которого охранял Устав о благоустройстве.

Рассуждая о будущем переселений, М. Н. Муравьев считал, что развитие свободы переселения должно было происходить за счет большей финансовой самостоятельности крестьян, но не за счет уменьшения регулирующих функций государства. Кроме того, будущее связывалось им с формированием единого сословия свободных сельских обывателей. Однако анализ социальной ситуации того времени показывает, что такая возможность в случае строгого выполнения Положений 19 февраля 1861 г. появилась бы не ранее, чем в начале XX в., когда бывшие крепостные крестьяне должны были закончить выплаты выкупных платежей. Таким образом, неявный переходный период, заложенный в проекте, для государственных крестьян должен был действовать до того же времени.

После того, как проект М. Н. Муравьева поступил в Государственную канцелярию, Канцелярия акцентировала ряд вопросов предстоящей реформы, высказала свои соображения по ним и представила проекты с вопросами в Главный комитет.

Составленная в Канцелярии записка не имеет подписи, но из установленного в Комитете порядка делопроизводства, а также документов его архивного фонда видно, что непосредственной подготовкой в Канцелярии документов, связанных с реформой, занимались С. М. Жуковский и К. И. Домонтович². Видимо, один из них был автором записки, следовательно, записку Государственной канцелярии можно рассматривать в качестве первой реакции сторонников модернизационной позиции на внесенный проект.

Из вопросов, предложенных Канцелярией для обсуждения, к праву переселения относились три вопроса, поставленные в связи с разделом проектов о правах крестьян:

«1) Следует ли излагать в Положении подробно все те права личные и по имуществу, коими пользуются уже государственные крестьяне на основании действующих узаконений? — или — должно ограничиться изложением только тех дополнений, кои допускаются в существующих по сему предмету узаконениях?»

¹ РГИА. Л. 88—88 об.

² См. об этом: Там же. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 б. Л. 91—92; *Крестьянское дело* в Главном Комитете об устройстве сельского состояния. 1861—1882 гг. // Рус. старина. 1884. № 2. С. 284; *Чернуха В. Г.* Из истории государственных учреждений: Главный Комитет об устройстве сельского состояния. 1861—1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Л.: Наука, 1972. Т. 13. С. 228.

<...>

3) Надлежит ли предоставить крестьянам и целым селениям право отказываться от пользования отведенною им в постоянный надел землею?

4) Следует ли распространить на государственных крестьян установленное для крестьян временно-обязанных правило, по коему, при круговой поруке, никто не может быть уволен из общества, на котором накопились недоимки в оброке?»³.

По первому вопросу Государственная канцелярия считала, что полное изложение прав государственных крестьян не нужно, потому что они пользовались большей частью из них и до реформы.

Обсуждая третий вопрос, Канцелярия отмечала, что право отказа от надела не было предусмотрено действующим законодательством, хотя инструкция 1851 г. «об уравнивании казенных селений в денежных сборах» предполагала возможность отказа общества от части надела. Однако она не имела силы закона, что было основанием для вынесения вопроса на обсуждение Главного комитета. Канцелярия считала, что в таком праве «настоит действительная надобность», сомневалась в необходимости законодательного ограничения размера участка земли, оставляемого обществом за собою. Канцелярия усматривала в таком случае неравноправие правительства и крестьян. Правительство устанавливало размер оброчной подати на основе оценок, в случае ошибки обязательное пользование «может быть разорительно для крестьян».

Четвертый вопрос акцентировал внимание на одном из стеснительных условий реализации права переселения (§ 120 Предположений, соответствующий ст. 143 местного Положения о поземельном устройстве крестьян, водворенных на помещичьих землях в губерниях: Великороссийских, Новороссийских и Белорусских). Характерно, что эта статья была единственной, заимствованной из местных Положений о бывших крепостных крестьянах. Она предусматривала увольнение из общества, имеющего недоимки в повинностях, только с согласия владельца земли.

Государственная канцелярия отмечала, что «многие селения имеют такую недоимку, и ныне означенного ограничения не существует». Введение нового условия «остановило бы повсеместно переходы крестьян из одних обществ в другие».

Среди других вопросов, обративших на себя внимание Канцелярии, необходимо отметить выкуп. В ее соображениях упоминалось о том, что при первом обсуждении выкупа государственных крестьянами усадеб и земель в Особом комитете в 1858 г. министром государственных имуществ отмечалась неоднозначность этой меры, особенно в отношении усадеб. По закону земля принадлежала государству, но крестьяне «основываясь, с одной стороны, на практическом факте постоянного владения казенными землями,

³ РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 б. Л. 72—72 об.

а с другой, на заботливости правительства надеяться их оными в случае недостатка, получили полную уверенность, особенно в губерниях Великороссийских, что земля им отдана в полное неотъемное владение, на праве собственности»¹. Поэтому, подчеркивала Государственная канцелярия, Особый комитет говорил о «неудобстве» объявления выкупа из опасений «неудовольствия» со стороны крестьян и их отказа выкупать как усадьбы, так и полевые наделы.

Со своей стороны Канцелярия отмечала неудобство и неисполнимость проведения выкупа на основании оценок земли, аргументируя свою позицию следующим образом. Для проведения оценок потребуются десятки лет, а, не зная суммы, крестьяне не смогут понять необходимость выкупа. Если же крестьяне решатся на выкуп, не зная предварительно стоимости надела, они все равно не смогут этого сделать, так как предусмотренная в проекте возможность проведения оценок по просьбам крестьян из-за существовавшего порядка их проведения неисполнима².

В архивном деле по проекту реформы отложились мнения в связи с запиской Канцелярии члена Государственного Совета и Главного комитета Н. И. Бахтина. Записка Н. И. Бахтина, поступившая в Главный комитет весной 1862 г., была посвящена основаниям поземельного устройства крестьян. Он считал, что в выкупе наделов нет необходимости. Существовавшие условия поземельного устройства автор считал удовлетворительными и предлагал признать земли, на которых проживали крестьяне, их общественным имуществом, разрешить крестьянам выкуп своих наделов у общества.

В записке министра императорского двора В. Ф. Адлерберга, составленной летом 1862 г., обсуждался вопрос о правомерности и необходимости выкупа. Адлерберг частично поддержал Бахтина, считая выкуп бессмысленным. По его мнению, единственное значение выкупа крестьяне увидят в том, что, приобретая землю в собственность, они освободятся от оброчной подати. Однако министр считал это неприемлемым, так как государство не сможет отказаться от податей за землю. Допускаемый Бахтиным выкуп отдельными крестьянами своих наделов у общества Адлерберг также считал несправедливым по сути и неудобным в исполнении. Министр предлагал «при устройстве быта государственных крестьян... не касаться утвердившегося самим бытом права их на землю, и признать определенное законом бессрочное владение тождественным с правом общественной и неотчуждаемой собственности»³.

По вопросам записки Канцелярии высказался А. А. Зеленой, который был назначен министром в январе 1862 г. вместо ушедшего в отставку М. Н. Муравьева. Смена министра могла привести к изменению позиции министерства, поэтому

первые отзывы Зеленого о предстоявшей реформе представляют несомненный интерес. Помимо отзыва на записку Бахтина он представил «Замечания... по соображениям и вопросам, составленным в Государственной канцелярии...» (далее — Замечания) и «Соображения... по вопросам: об отказе казенных селений от земли и об увольнении крестьян из обществ, накопивших недоимки».

Замечания были переданы в Главный комитет весной 1862 г., до атаки на выкуп со стороны Бахтина и Адлерберга. Они содержат краткие ответы на предложенные Канцелярией вопросы. На вопрос о необходимости изложения в законе всех прав крестьян министр ответил, что необходимость этого вызвана удобством как для малограмотных крестьян иметь в одном документе все относящиеся к ним постановления, так и для местных властей иметь единый закон для разных категорий крестьян, постепенно объединяющихся в единое сословие. По двум другим вопросам, а также по выкупу А. А. Зеленой высказался в полном соответствии с представленными прежним министром проектами и объяснительной запиской⁴.

Новый министр государственных имуществ А. А. Зеленой составил отзыв и на предложения Н. И. Бахтина, где доказывал верность выбранных министерством оснований выкупа: казна — владелец земель, крестьяне — пользователи, которым предоставляется приобрести у владельца все права собственности⁵.

Выделение в проектах ключевых вопросов проводилось представителями так называемой «либеральной бюрократии», позиция которой и носила модернизационный характер. Положение чиновников Государственной канцелярии не позволяло им формулировать развернутое мнение по обсуждаемым вопросам. От них требовалось лишь ясно выделить основные мысли проектов и вопросы, требующие согласования с существовавшим законодательством. Тем не менее содержание записки Канцелярии позволяет судить о желательном для «либералов» направлении реформы в целом и решении переселенческого вопроса в частности.

Условия реализации права переселения связывались Канцелярией в основном с вопросом о личных правах крестьян. Остается не совсем ясным, почему в записке указывалось, что нет необходимости перечислять в Положениях все права государственных крестьян. В аналогичной ситуации при разработке законов 1861 г. Редакционные комиссии без тени сомнения высказались за необходимость такого перечисления в документах реформы. Что мешало поступить аналогичным образом в отношении государственных крестьян? Проект не прибавлял им никаких прав по сравнению с бывшими крепостными, следовательно, не приходится опасаться «неосновательных надежд» со стороны последних. Единственная известная нам причина, позволяю-

¹ РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 б. Л. 72—72 об.

² См.: Там же. Л. 68 об. — 71.

³ Там же. Л. 137—142.

⁴ См.: РГИА. Л. 82 об. — 84.

⁵ См.: Там же. Л. 88—90, 108—112 об.

щая объяснить нежелание объявлять о правах крестьян, заключалась в стремлении не давать поводов для любых разговоров об этом предмете. В течение всего 1861 г. среди крестьян ходили стойкие слухи о «новой воле». Их распространение было настолько широко, что с их опровержением пришлось выступать императору¹. Опасения беспорядков при проведении новой реформы отмечал П. А. Зайончковский².

Включение в записку Канцелярии вопросов о переселении позволяет нам оценить взгляды «либеральной бюрократии» на право переселения государственных крестьян с точки зрения улучшения хозяйственного устройства. Вопросы показывают, что «либералы» не видели опасности их обезземеливания с помощью переселений. Скорее, наоборот, в данном случае предоставление широкого права переселения могло лучше обеспечить их землей. Поэтому исчезала необходимость в установленной для бывших крепостных связи между степенью обеспеченности землей и свободой переселения, отпадала необходимость определять содержание права таким образом, чтобы его можно было реализовать только полному собственнику земли. Соответственно, не было необходимости ограничивать право переселения при обсуждении вопросов поземельного устройства. Государственная канцелярия с помощью вопроса об отказе обществ от надела навела Главный комитет на мысль о необходимости разрешения переселений целыми обществами. Наконец вопрос о целесообразности ограничения права крестьян на переселение из обществ, имеющих недоимку, определенно показывал, что «либеральная бюрократия» стремилась снять все «запретительные» условия, установленные местными Положениями.

Формулируя вопросы о выкупе, Канцелярия не могла прямо поставить под сомнение одно из основных начал реформы 19 февраля, но в записке явно прослеживается желание «либералов» отказаться от выкупа государственными крестьянами своих наделов. В соображениях по вопросам о выкупе Канцелярия критиковала эту меру, опираясь на мнение М. Н. Муравьева, высказанное в Особом комитете в 1858 г. Тем самым она избегала подозрений в стремлении влиять на основания рассматриваемых проектов, в чем часто упрекали, например, С. М. Жуковского, до тех пор, пока он не стал членом Главного комитета³. Одновременно позиция М. Н. Муравьева теряла убедительность. В объяснительной записке к Предположениям он противоречил своим же высказываниям несколькими годами раньше, в проектах предусматривал заведомо невыполни-

мые правила выкупа по оценке земель. Непоследовательность позиции министра государственных имуществ, подчеркнутая Государственной канцелярией, открывала возможность дискуссии о необходимости и целесообразности выкупа. Разделив своими вопросами выкупную операцию на элементы, «либеральная бюрократия» вынесла на обсуждение главные основания этой части реформы. Н. И. Бахтин и В. Ф. Адлерберг наиболее активно критиковали именно эту часть проектов.

Результатом обмена мнениями о выкупе стало выдвижение принципиального вопроса о праве собственности на землю в центр разработки реформы. От решения вопроса зависело, в частности, содержание права переселения. Если бы собственниками земли признавались крестьяне, выкуп исключался бы из оснований реформы, а вместе с ним исчезали бы наибольшие ограничения права переселения.

Главный комитет рассматривал проекты реформы в заседаниях 26 марта, 8, 11 июня, 2, 21 июля 1862 г. Ввиду возникших разногласий было решено сначала обсудить и установить общие принципы реформы, затем рассмотреть нормы, предлагаемые в проектах. Позиция Бахтина и Адлерберга, подтвержденная ими в заседаниях Комитета, не нашла поддержки у других его членов. Большинство считало, что земли, на которых водворены государственные крестьяне, составляют собственность казны, а крестьяне обладают правом пользования. Соответственно, получение крестьянами права собственности на землю должно быть сопряжено с выкупом, условия которого должны быть несколько мягче, чем у временнообязанных крестьян.

При обсуждении вопроса о правах крестьян Главный комитет единогласно согласился с необходимостью указать в законах о новом устройстве государственных крестьян полный перечень их прав, а также не устанавливать ограничения на увольнение из общества, предусмотренные местными Положениями 19 февраля 1861 г.

По вопросу о праве крестьян отказываться от надела мнения разделились. Н. И. Бахтин и В. Ф. Адлерберг заявили, что не могут согласиться с установлением права для обществ в полном составе, так как это противоречило их позиции по вопросу о собственности на землю. Действительно, если надел находится в полной собственности общества, нет необходимости выделять право отказа. Большинство членов Главного комитета высказались за предоставление крестьянам и их обществ права отказа от всего надела, но только после 19 февраля 1870 г.⁴

Обсуждение проектов вызвало в Главном комитете бурные дебаты, которые продолжались за пределами заседаний. П. П. Гагарин, временно председательствовавший в это время и в Государственном Совете, и в Главном комитете, считая обсуждаемые вопросы крайне важными, получил разрешение Александра II обсудить и принять

¹ См.: *Сборник* правительственных распоряжений по устройству быта крестьян, вышедших из крепостной зависимости. СПб. : Земский отдел Мин-ва внутренних дел. 1862. Т. II. Ч. 2. С. 46—47, 124.

² См.: *Зайончковский П. А.* Подготовка и принятие закона 24 ноября 1866 г. о государственных крестьянах // *История СССР*. 1958. № 4. С. 107.

³ См.: *Крестьянское дело* в Главном Комитете об устройстве сельского состояния. 1861—1882 гг. С. 284.

⁴ См.: *РГИА*. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 б. Л. 144—165.

основные принципы реформы в Общем собрании Государственного Совета¹. Дебаты показали, что указ 5 марта 1861 г. не дает достаточных оснований для законопроектов. Требовалось принятие более конкретной программы реформы.

В декабре 1862 г. Общее собрание Государственного Совета обсуждало главный вопрос реформы — о правах казны и крестьян на отведенные селениям земли. Мнения разделились. Меньшинство собрания поддержало позицию Н. И. Бахтина и В. Ф. Адлерберга, несколько скорректировав ее. Предлагалось не передавать землю в полную собственность обществам, а только сохранить существовавший порядок без каких-либо изменений. Большинство Общего собрания согласилось, что земли находятся в собственности казны, крестьянам же предоставлено постоянное пользование ими на определенных условиях. Император согласился с мнением большинства².

Программа реформы государственной деревни была определена Мнением Общего собрания Государственного Совета, утвержденным императором 28 января 1863 г. Ее положения, относящиеся к праву переселения, заключались в следующем:

1) земли, на которых водворены крестьяне, составляют собственность казны; крестьяне сохраняют право постоянного пользования ими на условиях, которые будут определены в положениях (п. 1 раздела I);

2) наделы крестьян сохраняются в существующем размере (п. 2 раздела I);

3) обществам предоставляется право отказываться от надела. До 19 февраля 1870 г. они могут отказываться не более чем от половины высшего или указанного надела, а после этого срока без ограничений (п. 3 раздела I);

4) крестьянам предоставляется право выкупа усадебных и полевых земель, разрешается как их совместный выкуп, так и только усадеб. Выкуп производится на основании оценок. Положение о выкупе представляется на законодательное утверждение вместе с правилами оценки земли. Министру государственных имуществ ускорить подготовку правил выкупа и оценки (п. 12 раздела I, раздел III);

5) в проекте Положения об устройстве государственных крестьян надлежит перечислить все их права (п. 13 раздела I);

6) исключается применение к государственным крестьянам ограничений прав, установленных местными Положениями 19 февраля 1861 г. (ст. 13 раздела I);

7) министрам внутренних дел и государственных имуществ предписывается составить новые проекты Положений на изложенных основаниях и внести их в Главный комитет с предло-

жениями по порядку и сроку введения их в действие (раздел II)³.

В новую программу реформы были включены все частные улучшения условий реализации права переселения. Земля, на которой были водворены государственные крестьяне, признавалась собственностью казны. Следовательно, для превращения крестьян в собственников требовалось установить ее выкуп со всеми вытекающими ограничениями права переселения. Вместе с тем поскольку наряду с выкупом допускался полный отказ от надела (для отдельных крестьян сразу по объявлении Положений, а для обществ — с 19 февраля 1870 г.), программа конкретнее, чем для бывших крепостных крестьян, определяла содержание права переселения и предоставляла больше возможностей его реализации путем отказа от выкупа.

В связи с тем что дальнейшая разработка реформы поручалась двум ведомствам, была образована Комиссия о слиянии сельских сословий в одно общее управление под председательством сенатора Е. Н. Гана. Она начала работу в конце февраля 1863 г. и в течение девяти месяцев подготовила новые проекты Положений⁴. В конце 1863 г. Министр государственных имуществ внес их в Главный комитет⁵.

Проекты были максимально приближены к Положениям 19 февраля 1861 г. Структура документов точно повторялась. Содержание проектов вполне отвечало программе реформы и, насколько было возможно, повторяло нормы законов о бывших крепостных. Можно отметить, что проекты, представленные в Главный комитет, отличались наиболее детальной проработкой всех вопросов предстоявшей реформы, учитывали не только законы крестьянской реформы 1861 г., но и последующие нормы, изданные для их дополнения и разъяснения.

Во второй половине 1864 г. новые проекты стали предметом напряженной дискуссии. В. Ф. Адлерберг подверг их резкой критике. Оставаясь при своей позиции 1862 г., министр считал неприемлемыми основания поземельного устройства, предложенные в проектах. Выступление Адлерберга с позицией, которая была ранее отвергнута Главным комитетом, Государственным Советом, императором, могло произойти только с согласия царя. П. А. Зайончковский объясняет выступление Адлерберга придворной игрой, которую вел великий князь Константин Николаевич⁶.

Министр государственных имуществ А. А. Зеленой вынужден был защищать проекты. В дискуссии также принял участие министр финансов М. Х. Рейтерн, полностью поддержавший Адлерберга.

³ См.: РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 в. Л. 251—258 об.

⁴ Отчеты о деятельности Комиссии см.: Там же. Л. 302—303, 308—322.

⁵ См.: РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 в. Л. 186—212 об., 263—367; Д. 4 г. Л. 73—106 об.

⁶ См.: Зайончковский П. А. Указ. соч. С. 108—109.

¹ См.: РГИА. Л. 170—172 об.

² См.: Зайончковский П. А. Указ. соч. С. 106.

В. Ф. Адлерберг подвергал сомнению возможность сохранения прежней системы переселений. Он считал, что с обеспечением крестьян наделом, передачей управления ими в ведение общих учреждений и введением самоуправления «попечительство» над ними при переселении со стороны Министерства государственных имуществ должно прекратиться, переселения в будущем должны строиться на основе соглашений крестьян и министерства. При этом Адлерберг считал переселенческий вопрос крайне важным и для крестьян, и для государства, поэтому он полагал необходимым обсудить его в правительственных учреждениях отдельно и подробно.

А. А. Зеленой в ответ заявлял, что необходимо сохранить прежние нормы, «которые хотя и имеют характер попечительства, но вызваны требованиями улучшения быта государственных поселян». Он отмечал, что попечительство заключается не только в регламентации, но и в материальной помощи крестьянам, оказываемой за счет сборов с них же. Пользоваться попечительством — неотъемлемое право крестьян.

М. Х. Рейтерн отмечал, что крестьянам важнее «право свободного избрания себе места поселения по указанию своих выгод и по соглашению с владельцами земель (кто бы они ни были), нежели те сопряженные со многими тягостными формальностями пособия, которые выдаются им при переселении». С проведением реформы, указывал министр, неизбежно изменится податная система и та часть сборов с крестьян, которая шла на пособия переселенцам, неизбежно упразднится¹.

Дискуссия рассматривала одну из важнейших частей вопроса — являлось ли переселение правом крестьян или мерой, вызванной интересами государства? Общий смысл дискуссии заключался в том, что по вопросам поземельного устройства правительственные учреждения не могли прийти к согласию.

Тем временем в ноябре 1864 г. Александр II требовал скорейшего завершения подготовки реформы. В январе 1865 г. великий князь Константин Николаевич представил императору доклад о степени готовности законов. Он отмечал, что юридические и административные вопросы согласованы, что проект поземельного устройства вызвал серьезные замечания членов Главного комитета, связанные с условиями выкупа земель и другими вопросами. Со своей стороны, он докладывал, что в случае принятия законов на этих основаниях не будет достигнута главная цель всей крестьянской реформы — скорейшее формирование единого сословия крестьян-собственников. Константин Николаевич просил императора разрешить обсуждение проектов поземельного устройства государственных крестьян, не ограничиваясь программой 28 января 1863 г. Разрешение было получено². Следует отметить, что при

повторной критике начал реформы великий князь Константин Николаевич полностью присоединился к позиции В. Ф. Адлерберга, привел в ее обоснование дополнительные аргументы.

Осенью 1865 г. Александр II выразил недовольство тем, что проекты законов были не готовы и потребовал их обсуждения до конца года. Поскольку Главный комитет еще не приступал к обсуждению новых принципов поземельного устройства, было решено представить на утверждение предложения о реформе административного устройства государственной деревни. Подготовка нового проекта была поручена Государственной канцелярии, т. е. попала в руки «либеральной бюрократии»³.

Анализ последней стадии подготовки законов показывает, что дискуссия 1864 г. о поземельном устройстве и переселении как его части затормозила утверждение проектов, идентичных Положениям 19 февраля 1861 г. С ее помощью «либеральная бюрократия» добилась возможности составить законы реформы и реализовать в них свою программу.

«Либеральная бюрократия» изначально не занималась непосредственно разработкой реформы, поэтому, чтобы получить возможность определять ее содержание, она должна была либо привлечь на свою сторону Министерство государственных имуществ, либо добиться его устранения от разработки. До тех пор, пока министром оставался М. Н. Муравьев, «либералы» не могли рассчитывать на сотрудничество. Поэтому Канцелярия составила соображения по проектам таким образом, что они подверглись серьезной критике. Требуется объяснения отказ лидера «либеральной бюрократии» великого князя Константина Николаевича поддержать в 1862 г. в Главном комитете и Государственном Совете Н. И. Бахтина и В. Ф. Адлерберга. Его позицию можно понять с учетом следующих обстоятельств. Бахтин и Адлерберг заведомо оказывались в меньшинстве — в Главном комитете их не поддержал никто, в Государственном Совете — пять человек против тридцати девяти. Поддержка меньшинства не могла быть единственным препятствием, ведь Положения 19 февраля были утверждены Александром II по Мнению меньшинства Государственного Совета. Однако в 1862 г. обсуждались не законы, а программа реформы, поэтому большее значение должно было иметь второе обстоятельство. Весной 1862 г. великий князь был назначен наместником в Царстве Польском и вскоре уехал из Петербурга⁴. Отстоять свои идеи в меньшинстве и без лидера «либеральная бюрократия» не могла. Кроме того, утвержденная программа не предвещала судьбу реформы. В Главном комитете вместе с обсуждением проектов был рассмотрен вопрос о сроках проведения реформы. По предложению А. А. Зеленого,

³ Там же. Л. 276—276 об.

⁴ См.: Шилов Д. Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802—1917. Биобиблиогр. справочник. 2-е изд. СПб., 2002. С. 350.

¹ См.: РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 д. Л. 70 об. — 71, 159 об. — 162, 257—258.

² См.: РГИА. Л. 243—251 об.

поддержанному Государственной канцелярией, объявление реформы откладывалось на неопределенный срок¹. Это значило, что в процессе последующей подготовки можно было рассчитывать на изменение программы, как это было при разработке реформы 1861 г.

Можно предполагать, что «либеральная бюрократия» рассчитывала на сотрудничество с новым министром А. А. Зеленым. Во всяком случае он в специальной записке выразил согласие с некоторыми предложениями Канцелярии. К дальнейшей разработке проектов были привлечены чиновники Земского отдела МВД. Однако, как видно из содержания проектов комиссии Гана, «либеральная бюрократия» не нашла понимания у ведомства государственных имуществ. В итоге проекты даже в большей степени, чем проекты Муравьева, соответствовали Положениям 19 февраля 1861 г.

Незадолго до внесения новых проектов в Главный комитет великий князь Константин Николаевич возвратился в Петербург и приступил к председательству в Комитете. Вместе с ним вернулся из Польши и был назначен членом Комитета Н. А. Милютин². «Либеральная бюрократия», усилив свои позиции, могла предпринять попытку изменения программы реформы. С резкой критикой проектов выступил В. Ф. Адлерберг, к которому присоединился М. Х. Рейтерн, а позже и председатель Комитета. Завязалась дискуссия, важнейшей частью которой был переселенческий вопрос. Она позволила добиться разрешения пересмотреть программу реформы. Спешка, связанная с требованием императора закончить подготовку законов, позволила «либеральной бюрократии» устранить от разработки законов Министерство государственных имуществ и приготовить свой проект.

Основой третьего проекта было избрано Положение об удельных крестьянах, где по всем вопросам административного устройства и управления были сделаны ссылки на Положения 19 февраля 1861 г. с необходимыми дополнениями и изъятиями. «Для предупреждения всяких... недоразумений и ложных толков» было решено указать, что поземельные отношения государственных крестьян сохраняются до принятия соответствующих законов³. Проект был составлен за несколько дней и после согласований внесен в Общее собрание Государственного Совета, которое его утвердило. 18 января 1866 г. император утвердил мнение Совета «О преобразовании общественного управления государственных крестьян и о передаче их в ведение общих губернских и уездных, а также местных по крестьянским делам учреждений»⁴. Закон в ст. 6 устанав-

ливал правила увольнения крестьян из обществ на основании ст. 130, 132—147 Общего Положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости. В течение трех лет крестьянам разрешалось переселяться на условиях Устава о благоустройстве в казенных селениях.

Разработка поземельного устройства была сосредоточена в Государственной канцелярии. Министерство государственных имуществ потеряло и в этом вопросе ведущую роль. К работе был привлечен Н. А. Милютин, под руководством которого были составлены два проекта, утвержденные установленным порядком⁵.

Указом Сенату от 24 ноября 1866 г. определялось поземельное устройство государственных крестьян в Великороссийских, Малороссийских, Новороссийских и Белорусских губерниях. Им сохранялся весь надел, право собственности на который должно было фиксироваться в особом акте — владенной записи (ст. 1, 2). Указ содержал нормы, влияющие на содержание права переселения. Статья 4 (п. «г», «д») устанавливала, что в течение 3 лет со времени выдачи записи общества или домохозяева (в зависимости от формы землевладения) могут отчуждать земли только лицам, принадлежащим к тому же обществу; по истечении этого срока — любым лицам. Продажа земель обществом была возможна по решению схода, засвидетельствованному мировым посредником. В течение 3 лет со времени объявления закона нуждающиеся в земле крестьяне могли приписаться к многоземельным обществам государственных крестьян (ст. 6 п. «б»)⁶. Переселение в этом случае должно было совершаться на основании Устава о благоустройстве, так как иных правил не существовало.

31 марта 1867 г. мнением Государственного Совета утверждены «Правила для составления и выдачи государственным крестьянам владенных записей». Статья 33 закона разрешала им при предъявлении владенных записей «при крайнем недостатке земель и неудобствах землевладения» отказываться от надела и ходатайствовать о переселении всем обществом или его частью. В этом случае чиновник, непосредственно предъявлявший владенную запись, и мировой посредник должны были оценить основательность просьбы крестьян и при согласии с ней направить ее в местное Управление государственными имуществами для представления в министерство. Задачей министерства было назначение места переселения и отвод переселенцам участков на месте. Решения о переселении Министерство государственных имуществ не принимало. В этом заключалось изменение правил Устава о благоустройстве в казенных селениях. Другое изменение заключалось в том, что крестьяне, ходатайствовавшие на основании ст. 33 о переселении, не получали льгот и пособий. В остальном пересе-

¹ См.: РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 б. Л. 93—95, 116—118 об.

² См. об этом: Шестопалов А. П. Лица и дела Секретного комитета по крестьянскому делу. 1857—1858 гг. // *Вопр. истории.* 2005. № 4. С. 66—67.

³ РГИА. Ф. 1181. Оп. 1 (Т. XV). Д. 4 д. Л. 282—310.

⁴ ПСЗ. II собр. Т. XLI. Отд. 1. № 42899.

⁵ См.: Зайончковский П. А. Указ. соч. С. 110—111.

⁶ См.: ПСЗ. II собр. Т. XLI. Отд. 2. № 43888.

ление должно было совершаться на основании прежних правил¹.

С принятием законов 18 января, 24 ноября 1866 г. и 31 марта 1867 г. началось реформирование статуса государственных крестьян в соответствии с программой «либеральной бюрократии». Если свести содержание законов и выделить нормы, определяющие содержание права переселения, выяснится, что для них устанавливались:

1) условия увольнения из общества на основании ст. 130, 132—147 Общего положения о крестьянах, выходящих из крепостной зависимости;

2) возможность в течение 3 лет со времени объявления Положения, т. е. до 1869 г. включительно, совершать переселение по правилам Устава о благоустройстве; при этом они могли продать землю только членам своего общества;

3) возможность при предъявлении владенной записи отказываться от надела обществу или его части и заявлять ходатайства о переселении. Согласно ст. 8 закона от 24 ноября 1866 г., предъявление записи должно было состояться по разным губерниям не позднее чем через два года (к 1868 г.) или через шесть лет (к 1872 г.) со времени объявления Положения; переселение должно было совершаться также на основе Устава о благоустройстве, с изменениями, вытекавшими из перехода государственных крестьян в управление общих учреждений, а также без льгот и пособий, предусмотренных Уставом; если ходатайство удовлетворялось в течение трех лет, оставляемая земля могла продаваться крестьянами только членам своего общества, позже — без ограничения.

Условия увольнения из общества были одинаковыми для обеих категорий. Для государственных крестьян они почти не изменились, так как правила увольнения бывших помещичьих крестьян основывались на Уставе о благоустройстве в казенных селениях. Сформулировать более простые условия увольнения было невозможно, так как они вытекали из требований податной и рекрутской систем, семейного права. Другая часть условий (отсутствие частных долгов и обя-

зательств, ненахождение под судом и следствием) должна была существовать даже при самом льготном порядке увольнения, так как они вытекали из требований элементарного правопорядка. Среди условий увольнения есть единственное действительно запретительное — требование до увольнения представить приемный приговор нового общества (п. 9 ст. 130 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости), но к 1866 г. оно было уже изменено².

Основания поземельного устройства государственных крестьян исключали временнообязанные отношения и выкуп земли. Соответственно, отсутствовали ограничения права переселения, закрепленные в местных Положениях и Положении о выкупе. Правила поземельного устройства позволяли облегчить государственным крестьянам реализацию права переселения. Освободив свой надел от уплаты оброчной подати, они могли распоряжаться им без всяких ограничений. Допускалось частичное погашение обязательства перед казной, что позволяло пользоваться этим правилом практически всем государственным крестьянам.

Наконец, следует отметить, что запрет на определенный срок продавать землю посторонним обществу лицам можно рассматривать как переходный период, который для государственных крестьян имел несколько иной смысл, чем для бывших крепостных. Запрет исключал на это время переселение обществами, но, учитывая приведенные выше возможности, позволял улучшать поземельное устройство государственных крестьян без переселения, чего бывшие крепостные были лишены.

Таким образом, благодаря дискуссии и поэтапному принятию законов о переселении к середине 1860-х гг. в правительственных кругах был накоплен опыт обсуждения принципов законодательной политики в отношении переселений, сделаны первые практические шаги по расширению нормативных возможностей переселения государственных крестьян.

D. V. Nikonenko

DISCUSSION OF THE 1860S ON ISSUES RELATING TO RESETTLEMENT OF STATE PEASANTS

The article presents the materials of the discussion that unfolded in Russian Empire's ruling circles in connection with the preparation of the reform of the state village of 1866. The main positions — conservative and modernizing — which were reflecting the view of developers on the prospects of peasantry's social status, in conjunction with resolving land settlement issues and resettlement of this category of the population, are identified. Mechanism of changing state policy towards peasants by representatives of the «liberal bureaucracy» is revealed.

Keywords: reform of the state village, state peasants, land settlement, peasantry's social status

¹ См.: ЛСЗ. Т. XLII. Отд. 1. № 44418.

² См.: Никоненко Д. В. Переселенческая политика в российском законодательстве. 1861—1889 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2006. С. 154.

РАЗДЕЛ 2
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ
И СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
СИСТЕМЫ

SECTION 2
STATE INSTITUTIONS
AND SOCIO-TERRITORIAL SYSTEMS

Е. А. Белая

Сибирский независимый институт (Новосибирск, Россия)

СОЦИАЛЬНАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ

В статье приводится обзорный анализ развития образования в ситуации социальной неопределенности. Охарактеризованы основные проблемы, связанные с быстрыми темпами социальных изменений. Описаны особенности образования как системного явления и социального института. Рассмотрены некоторые тенденции, формирующие перспективы российского образования в условиях меняющегося общества.

Ключевые слова: социальная неопределенность, образование, система образования, социальный институт, социальные практики.

Динамика изменений всех сфер жизни общества породила особый феномен — социальную неопределенность, которую исследователи трактуют как своеобразную рамку, характеризующую условия жизни современного человека. Социальная неопределенность является следствием ускорения темпов научно-технического и социального развития и отражает новые подходы к взаимодействию человека с окружающей средой, основанные на принципах открытости и постоянной новизны. В ситуации социальной неопределенности традиционные способы взаимодействия с действительностью теряют свое значение, происходит переоценка опыта и собственных возможностей, возрастает риск кризисных проявлений, снижается уровень доверия к традиционным социальным институтам.

С одной стороны, социальная неопределенность оценивается большинством исследователей негативно, так как ее следствием является разрушение иерархических структур сознания, которое проявляется в индивидуальных трудностях оценки социальной ситуации¹. Это можно определить как «утрату социальной реальности»², что подразумевает под собой невозможность воспроизводства классического понимания рационального бытия как онтологически данного и единственно возможного. Можно сказать, что все многообразие условий жизни, допустимых в одном социальном контексте, невозможно объяснить одним-единственным «правильным» знанием, а все усложняющиеся задачи не решаются одним-единственным «правильным» способом действия. Отсутствие

готовых решений предполагает необходимость действовать самостоятельно, повышает уровень риска и связанного с ним стресса. Следствием всех этих тенденций является увеличение в обществе уровня агрессии, распространение в нем рода девиаций и экстремального поведения.

С другой стороны, ряд исследователей видят в неопределенности положительный потенциал. На их взгляд, она порождает множество возможностей, векторов реальности, снимающих ограничения, связанные с освоением прошлого опыта, конформизмом, необходимостью соответствовать условным стандартам³. Это стимулирует мобильность человека, поиски его самоидентификации и раскрытия личностных возможностей. Исследователи подчеркивают, что неопределенность, принятая как неизбежное условие жизнедеятельности, становится стимулом для поиска индивидуальных стратегий поведения, потому что в ситуации, когда сложно простроить детерминационные связи между прошлым и будущим, решающую роль начинают играть активность индивида и его готовность принимать на себя ответственность за желаемое развитие событий. Отсутствие жестко закрепленных норм, которые бы принимало и поддерживало большинство, позволяет свободнее выбирать способ действия, легче менять традиционные социальные практики, быстрее внедрять новые технологии. Тем самым расширяются границы возможностей для продвижения отдельными людьми или группами нестандартных, прорывных решений, что, в свою очередь, становится катализатором развития всех сфер жизни общества.

Таким образом, можно утверждать, что социальная нестабильность несет в себе как положительные, так и отрицательные черты, проявляю-

¹ См.: *Осьмук Л. А.* Социальная неопределенность и метаморфозы современного общества // *Идеи и идеалы*. 2010. № 4 (6). Т. 1.

² См. подробнее: *Смакотина Н. Л.* Основы социологии нестабильности и риска: философский, социологический и социально-психологический аспекты: моногр. М.: КДУ, 2009. С. 25—38.

³ См.: *Панкова С. Н.* Социальный потенциал личности в условиях социальной неопределенности. Доступ из Рос. библ. науч. журн. и ст. академии (РАН) — НАУКАРУС. URL: <http://naukarus.com/sotsialnyy-potentsial-lichnosti-v-usloviyah-sotsialnoy-neopredelennosti> (дата обращения: 25.04.2017).

щиеся на всех уровнях общественной структуры и придающие амбивалентный характер многим социальным процессам. Наш мир стал менее целостным, а реальность приобрела в глазах большинства людей вид случайного стечения произвольных обстоятельств.

Однако человек не способен удержать в сознании абсолютно разрозненные, хаотичные элементы. В силу организационных возможностей сознания случайность воспринимается современным человеком как элемент особой структуры, в которую оформляются его представления, объединяясь на основании созвучия, ассоциативной связи, временной близости.

Новые способы организации представлений об окружающем мире позволяют не опираться на традиционные практики, а активнее внедрять в повседневность новые знания, действия, объекты. Способность создавать новое и активно преобразовывать уже имеющийся опыт становится самостоятельным личностным ресурсом, востребованным практически во всех сферах жизни. Уже сейчас исследователи фиксируют, что отсутствие в социуме механизмов стабильного воспроизведения данного ресурса порождает новый вид неравенства: люди, готовые к конструктивному преодолению ситуации неопределенности, получают преимущество перед теми, кто не может действовать в условиях недостаточной информации и быстро меняющихся тенденций¹. Ведь для того чтобы человек мог действовать в ситуации нестабильности, необходимо сформировать у него готовность к самостоятельному поиску, переориентировать его с пассивного усвоения готовых форм деятельности на активное, преобразующее овладение социальной действительностью. Иными словами, современного человека нужно готовить к жизни в постоянно меняющемся обществе, где он должен быть способен принимать личные решения, не отрицать открывающиеся в неопределенности возможности, а учитывать их и осуществлять на их основе самоопределение. При этом личное самоопределение не должно входить в противоречие с социальными целями, задающими векторы возможностей для развития общества, либо быть направленным на разрушение социальной структуры.

Решение задач, связанных с поддержанием целостности общества и интеграцией всей его структуры, является неотъемлемой функцией социальных институтов. Именно через них как через ключевой интегрирующий элемент социальной структуры общество удовлетворяет свои основные потребности, в том числе связанные с изменением сложившихся практик взаимодействия с окружающим миром.

Базовым социальным институтом, через который воплощаются смыслы, ценности и цели развития общества, является образование. Возникнув первоначально как сервисный, сопутствующий основным видам деятельности процесс,

образование достаточно быстро приобрело статус самостоятельного социального института, выполняющего важную функцию сохранения и трансляции накопленных предыдущими поколениями опыта и знаний. Особенностью данного социального института является высокая степень интегрированности в общество, его взаимосвязанность со многими другими социальными объектами и явлениями. Благодаря этому образование может оказывать существенное влияние на различные социальные процессы. Например, в периоды социальных преобразований на образование возлагалась функция воспитания человека «нового типа», гражданина, разделяющего идеи построения «нового общества». В ситуации социальной модернизации система образования выступает проводником знаний, необходимых для преодоления «пережитков прошлого». Такое свойство образования, как доступность, является необходимым условием социальной мобильности, позволяющей расширять социальную стратификацию. Так, всеобщее бесплатное образование стало тем фактором, который позволил представителям различных социальных слоев стать высокооплачиваемыми профессионалами, изменив таким образом свой изначальный социальный статус.

Однако, несмотря на значительную роль института образования в социальных трансформациях и социальном прогрессе в целом, сам он меняется крайне медленно. Кроме того, развитие образования на протяжении многовековой истории привело к тому, что ведущую роль в его управлении заняло государство. В свое время именно государство создавало образовательную систему, отвечающую его политико-идеологическим и экономическим интересам, и исходя из этого определяло организационные формы, способствовало оформлению регламента осуществления образовательной деятельности и ее содержания. Усилиями государства был установлен единый образовательный стандарт, который в эпоху индустриального общества обеспечил прогнозируемость и гарантированность результата образования. Получаемый на основе стандарта минимум знаний, умений и навыков обеспечивал дальнейшую возможность освоения различных отраслей профессиональной деятельности, став важным фактором формирования рынка квалифицированной рабочей силы². Государство создало механизмы управления образованием, в которых его роль была ведущей. По сути, образование как социальный институт стало значимой частью политической системы государства, в рамках которой создаются условия для формирования желаемых свойств и качеств личности.

В связи с этим образование рассматривается как важный фактор национальной безопасности. Впервые такую его роль обозначили американские политики, когда в 1958 г. Конгрессом США

¹ См.: Панкова С. Н. Указ. соч.

² См. об этом: Усова Л. В. Государство и образование: политические аспекты взаимодействия : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. 32 с.

был утвержден «Акт об образовании в целях национальной обороны». Благодаря этому акту буквально за несколько лет финансирование американской системы образования увеличилось с 4 % от валового национального продукта до 12 %.

В нашей стране вопрос о роли образования в сохранении целостности государства особенно остро стал обсуждаться в начале XXI в., когда стали очевидны негативные последствия целого ряда образовательных реформ, проведенных на волне демократических преобразований 90-х гг. XX в. При этом особую тревогу вызывали неуклонное снижение государственного финансирования и активное участие западных фондов в формировании содержания российского образования¹.

На сегодняшний день образование наряду с наукой и технологиями выделено в Стратегии национальной безопасности до 2020 года в качестве национального приоритета. Государством определены стратегические цели, достижение которых является необходимым условием обеспечения национальной безопасности: «развитие системы научных, проектных и научно-технологических организаций, способной обеспечить модернизацию национальной экономики, реализацию конкурентных преимуществ Российской Федерации, оборону страны, государственную и общественную безопасность, а также формирование научно-технических заделов на перспективу; повышение социальной мобильности, качества общего, профессионального и высшего образования, его доступности для всех категорий граждан, а также развитие фундаментальных научных исследований»². Несмотря на декларативный характер, обозначенные цели показывают, что государство видит в образовании важный ресурс и стремится сформировать систему, позволяющую решать стратегические государственные задачи. А это значит, что государство намерено максимально сохранить свое присутствие в образовании, и именно от него будет зависеть возможность изменения этой системы.

Надо отметить, что и особенности самой системы образования, включающей в себя множество элементов, каждый из которых можно рассматривать как относительно самостоятельную структуру, характеризующуюся своими условиями и особенностями функционирования, не способствуют ее быстрому обновлению. Одним из значимых элементов системы образования являются специальные учреждения, в которых непосредственно реализуется образовательный процесс. Большинство из этих учреждений (школы, училища, университеты, академии и т. п.) сформировались на протяжении многих веков. Так, пер-

вые университеты появились в Европе еще в раннее Средневековье, а знакомая всем система школьного обучения с разделением учеников на классы и чередованием предметов в расписании стала внедряться в практику уже в начале XVI в. Тем не менее большинство типов этих учреждений до сих пор являются действующими в современной образовательной системе и, несмотря на некоторые организационные изменения, в целом сохраняют свою специфику. По этой причине практически неизменными дошли до нашего времени и ролевые позиции субъектов, действующих в образовательном процессе, а также правила и предписания, регламентирующие их взаимоотношения.

Такая консервативность образования как социального института является очень важным свойством, благодаря которому оно сохраняет свою функциональность и результативность в различных социально-экономических условиях. Но в то же время консервативность, безусловно, снижает динамику любых преобразований, в том числе обусловленных изменениями социальной ситуации. Именно поэтому сегодня образование критикуют за несоответствие реалиям времени. Как отмечает Е. А. Дунаева, отсутствие необходимой в современных условиях гибкости приводит к тому, что большинство образовательных реформ последнего времени носят «догоняющий» характер, а сама система образования, не успевающая адаптироваться к происходящим изменениям, все так же оказывается неспособной удовлетворить реальные потребности общества³.

Решение проблемы формирования актуальных социальных практик, отвечающих ситуации нестабильности, современные исследователи не связывают с институциональными свойствами образования, а относят к плоскости индивидуальных стратегий и ресурсов. Я. Ю. Старцев, рассматривая в своей статье тенденции, определяющие политику в области образования, отмечает, что в современном мире разница между элитарным и массовым образованием складывается за счет уровня свободы выбора образовательной стратегии, а также за счет тех временных и финансовых возможностей, которые человек может использовать для получения образования⁴. Это подтверждают и данные социологического опроса: образованные родители из среднего класса делают лучший выбор при оценке необходимых инвестиций в образование детей, тем самым обеспечивая им преимущество по сравнению с детьми из менее обеспеченных социальных групп⁵.

³ См.: Дунаева Е. А. Социальная неопределенность как характеристика образовательного пространства молодежи // Информац. гуманит. портал «Знание. Понимание. Умение». 2008. № 1 (2). URL: [http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/1\(2\)/Dunaeva/](http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/1(2)/Dunaeva/) (дата обращения: 09.12.2016).

⁴ См.: Старцев Я. Ю. Система образования как объект государственной политики // *Вопр. политологии и социологии*. 2012. № 1 (2) С. 84.

⁵ См. подробнее: Шпаковская Л. Л. Образовательные притязания родителей как механизм воспроизводства социального неравенства // *Журн. исследований социал. политики*. 2015. Т. 13. № 2. С. 211—224.

¹ См.: *Философско-методологические основы образовательных инноваций в условиях глобализации*: моногр. / В. С. Пель, В. Н. Турченко, Р. Н. Шматов и др.; под науч. ред. В. Н. Турченко; Мин-во образования и науки РФ, Новосиб. гос. пед. ун-т. Новосибирск: Изд-во НГПУ, 2013. С. 41—44.

² *О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации* [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2017).

Исходя из этого можно предположить, что в ситуации нестабильности в первую очередь меняется позиция самого субъекта образовательного процесса. На первый план выходит необходимость образования в течение всей жизни, что позволяет не только поддерживать квалификацию, но и постоянно совершенствовать функциональную грамотность — способность эффективно решать повседневные задачи. Возрастает роль самообразования и неформального образования, которые предполагают наличие внутренней мотивации к личностному росту. Другими словами, в современных условиях человеку необходимо проявлять самостоятельную активность и заинтересованность в собственном образовании, самостоятельно определять направление своей образовательной траектории. Подобные задачи пока не решаются в рамках нашей системы образования, однако в последние годы активно развиваются неформальные механизмы образования, которые позволяют компенсировать ее недостатки. Так, в последние годы появились образовательные интернет-платформы, предлагающие различные курсы,

освоение которых может повысить квалификацию или просто расширить кругозор. Много образовательных событий проходит и в офф-лайне — от публичных лекций до научно-популярных диспутов. Увеличение образовательного контента привело к тому, что его распределение больше не является прерогативой государства, что также требует от человека больших индивидуальных усилий в определении целей и содержания образования.

Таким образом, возникающие в нестабильности множественные возможности появляются и в образовании, однако реализуются они преимущественно за пределами государственной образовательной системы. Сама же система образования в нашей стране продолжает воспроизводить в большей степени традиционные практики, сохраняющие разрыв между потребностями общества и запросами государства, что ставит под сомнение ее модернизационный потенциал, необходимый для социального развития в меняющемся мире.

Е. А. Belaya

SOCIAL UNCERTAINTY AS A FACTOR IN THE TRANSFORMATION OF EDUCATION

The article provides an overview analysis of the development of education in a situation of social uncertainty. The main problems associated with the rapid pace of social change are characterized. The features of education as a systemic phenomenon and social institution are described. Some trends that are shaping the prospects for Russian education in a changing society are examined.

Keywords: social uncertainty, education, educational system, social institute, social practices.

Н. В. Мандель

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

ПРЕИМУЩЕСТВА ЭМОЦИОНАЛЬНО-СМЫСЛОВОГО ПОДХОДА В СОЦИАЛИЗАЦИИ ДЕТЕЙ С АУТИЗМОМ

В статье автор сравнивает эмоционально-смысловой и поведенческий подход (АВА) в коррекции детей с аутизмом. На основе опыта работы по развитию ребенка с расстройствами аутистического спектра (РАС) в дошкольном образовательном учреждении (ДОУ) выявляются основные аспекты социализации детей с аутизмом в рамках эмоционально-смыслового подхода. Приводятся примеры реализации эмоционально-смыслового подхода с учетом текущего состояния детей и особенностей их развития.

Ключевые слова: социализация, бихевиоризм, эмоционально-смысловой подход, поведенческий подход (АВА), концепция DIR и метод Floortime.

Вопрос о социализации детей с аутизмом волнует не только родителей и специалистов, занятых коррекцией, но и органы государственной власти. Все участники процесса заинтересованы в результатах: родители надеются на лучшее будущее для своих детей, специалисты хотят видеть осязаемые результаты своей коррекционной работы, представители власти рассчитывают, что вложения бюджетных средств принесут пользу. Но что понимается под социализацией в случае аутистического развития ребенка? Все ли участники общего процесса понимают под обсуждаемым понятием одно и то же? В чем будет проявляться социализация ребенка с аутизмом?

Социализация ребенка в широком смысле понимается как процесс передачи и усвоения правил и норм поведения в данном обществе. Можем ли мы полностью опираться на данное понятие или для рассматриваемой ситуации аутистического развития есть свои особенности? Дадим наше понимание социализации применительно к детям с аутизмом. Итак, социализация ребенка с аутизмом для нас — это в первую очередь улучшение качества жизни семьи посредством специально организованного (с участием родителей) *развития* ребенка с аутизмом, приводящего к более разнообразной жизни ребенка и умению жить среди людей. В данной статье мы постараемся рассмотреть разные подходы в коррекционной работе, в том числе те, которые направлены на развитие ребенка с аутизмом и изменение качества его жизни и жизни его родных.

Социальная адаптация детей с аутизмом затруднена особенностями их развития. Самостоятельно «встроиться» в окружающий мир такой ребенок не может. Чем старше он становится, тем

больше трудностей в социализации накапливается. Движение к более сложному взаимодействию с людьми с помощью специально организованной коррекционной работы позволяет ребенку справляться с затруднениями и становится более приспособленным к жизни в обществе.

В нашей стране до недавнего времени дети с аутизмом чаще всего были исключены из системы дошкольного и школьного образования. Они находились на лечении в психо-неврологических учреждениях или получали уход и присмотр дома. С принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (редакция от 1 мая 2017 г.) «Об образовании в Российской Федерации» включение детей с ограниченными возможностями здоровья в образовательные учреждения стало одним из приоритетных направлений деятельности российской системы образования. Таким образом, с сентября 2013 г., когда закон вступил в силу, детские сады и школы, вступившие в инклюзию, должны развивать и социализировать всех детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе детей с аутизмом. У педагогов и специалистов сразу появилось много вопросов по индивидуальному маршруту для детей с расстройствами аутистического спектра, имеющих особые образовательные потребности. Это и понятно — ребенок с аутизмом не может вписаться в существующую психолого-педагогическую модель и нуждается в особых условиях и индивидуальном сопровождении.

Аутизм — это всепроникающее нарушение психики ребенка, когда аномально развиваются все психические функции: внимание, память, речь, а также сенсорно-моторная, интеллектуальная функции; проявляются глубокие (самостоятельно непреодолимые) трудности в коммуникации и социализации. Используемая в дошкольных учреждениях традиционная модель психолого-

педагогического сопровождения детей с особенностями развития опирается на включенность ребенка в социальную жизнь как априори существующую основу работы. Однако дети с аутизмом трудно воспринимают информацию, трудно вступают во взаимодействие, проявляют «непонятное» для педагогов поведение. Без специальной подготовки и методик выстраивать развитие таких детей оказывается невозможным.

Что же находится в поле предложенных родителями для коррекционной помощи детям с аутизмом кроме традиционных занятий с учителем-логопедом и учителем-дефектологом? В последние годы в России появились и громко заявили о себе представители поведенческого подхода в обучении детей-аутистов. Представителями прикладного анализа поведения (АВА) активно и масштабно продвигается информация о якобы уникальности и научности поведенческого подхода. Но если внимательно разобраться в теме, то окажется, что основы поведенческого, или бихевиористического, подхода заложил еще русский физиолог, лауреат Нобелевской премии Иван Петрович Павлов, изучавший принципы физиологии высшей нервной деятельности. Позднее введенные им понятия «подкрепление», «условный и безусловный рефлекс» стали основными понятиями в бихевиоризме.

В поведенческом подходе упор делается на формирование поведения, а не на развитие ребенка. Поведенческие навыки формируются с использованием системы подкреплений, в том числе пищевых. Ребенок выступает, скорее, как объект воздействия, а не как партнер по общению, и процесс коррекционной помощи сводится к определенным «учебным» занятиям с высокой степенью интенсивности, которые направлены на «заполнение пробелов» в навыках ребенка. Основой для составления индивидуальных поведенческих программ является дорогая и механистическая диагностика. Масштабность «захвата территорий», система обучения и организация помощи напоминают пирамиды сетевого маркетинга, пришедшие в нашу страну с Запада и всегда декларативно опирающиеся на базовые человеческие ценности. Массированная «атака» идет не только на родителей детей с аутизмом, но и на органы власти. Работающая бизнес-модель АВА-терапии рассчитывает получать в ближайшее время постоянное бюджетное финансирование. Последние предложения, прозвучавшие на Всероссийской научно-практической конференции в Москве «Аутизм. Стратегии помощи детям с расстройствами аутистического спектра (РАС) в системе образования» в мае текущего года как от адептов АВА, так и от представителей Московского государственного психолого-педагогического университета, сводились к внедрению поведенческих технологий во все учебные заведения — от дошкольных до высших. Предлагается ввести в обязательное обучение специальных педагогов: логопедов, дефектологов, специальных психологов — изучение поведенческого подхода.

При этом сокращаются часы на изучение эмоционально-смыслового подхода, ориентированного не на обучение навыкам, а на развитие ребенка с аутизмом¹. Хотя еще Л. С. Выготский писал об ошибочности позиции бихевиоризма, представители которого узко понимали развитие, сводя его к обучению навыкам². В отечественной традиции коррекционной работы за многие десятилетия накоплены, осмыслены и практически проверены принципиально иные теоретические подходы и практические методики. Разработана, апробирована и доказана система развивающей работы с опорой на эмоционально-смысловой подход, когда ребенок усваивает смыслы через выстраиваемое эмоциональное общение со взрослым.

Когда представители поведенческого подхода ссылаются на доказательность и научность АВА-терапии при работе с детьми с аутизмом, они не упоминают отчет Национальной академии наук США от 2001 г. В отчете «Об образовании детей-аутистов» Комитет по образовательным мерам для детей-аутистов говорит об отсутствии доказательств связи между разными видами терапии и прогрессом детей с аутизмом, включая DIR и Floortime и поведенческие терапевтические методы. Однако американские специалисты из комитета доложили об исследованиях, показывающих большую эффективность методов, опирающихся на естественное развитие ребенка с аутизмом, чем традиционных поведенческих методов, ориентированных на обучение навыкам.

Среди современных критиков поведенческого подхода должно упомянуть Стенли Гринспена, автора концепции DIR и методики Floortime. Концепция DIR и методика Floortime базируются на предположении о том, что, развивая эмоциональный контакт и аффективную устойчивость, можно влиять на благоприятное развитие базовых способностей: речь и мышление. В своей книге «На ты с аутизмом» он совместно с Сереной Уидер описывает свое понимание нарушений при аутизме и приводит подробный опыт работы по развитию ребенка с аутизмом через его естественные интересы и спонтанность взрослого³. Кроме того, рассматривая подходы, которые не ориентированы на развитие ребенка с аутизмом, С. Гринспен называет среди прочих недостаточно эффективных и поведенческий подход (АВА). В своей работе он приводит обзор научных результатов, которые обосновывают эффективность концепции DIR и методики Floortime, ориентированной на развитие ребенка.

Позиция С. Гринспена имеет принципиальные совпадения с эмоционально-смысловым подходом, разработанным О. С. Никольской и сотрудниками лаборатории содержания и методов

¹ См.: Никольская О. С., Баенская Е. Р., Либлинг М. М. Аутичный ребенок: пути помощи. 6-е изд., стер. М.: Теревинф, 2010. (Особый ребенок). 288 с.

² См. об этом: Выготский Л. С. Собр. соч. Т. 6 : Орудие и знак в развитии ребенка. М.: Педагогика, 1984. С. 26—52.

³ См.: Гринспен С., Уидер С. На ты с аутизмом. М.: Теревинф, 2015. С. 472—474.

обучения детей с эмоциональными нарушениями Института коррекционной педагогики Российской академии образования (ИКП РАО). Оба подхода опираются на выстраивание эмоционального общения с ребенком, естественное развитие и детский интерес. И в одной, и в другой позиции развитие понимается как передача накопленного социокультурного опыта.

Отечественными учеными ИКП РАО, занимающимися проблемами детей с аутизмом с 70-х гг. прошлого столетия, были выявлены особенности психического развития при детском аутизме. Детский аутизм был впервые осмыслен как нарушение развития аффективной сферы, определяющей трудности интеллектуального и социально-эмоционального развития ребенка¹. Были выделены критерии оценки благополучия аффективного развития ребенка; глубины и характера аутизма; степени и характера искажения психического развития при детском аутизме, создана психологическая классификация нарушений психического развития при детском аутизме в период его наиболее выраженных проявлений. Также были разработаны методы психологической помощи ребенку в его аффективном развитии в период наиболее выраженных проявлений синдрома детского аутизма. Описаны ориентиры для определения ранних признаков формирования детского аутизма и психологической помощи ребенку раннего возраста при выявлении такой угрозы. Доказана необходимость особого подхода в домашнем воспитании ребенка с аутизмом. Специалисты лаборатории доктор психологических наук О. С. Никольская, доктор психологических наук Е. Р. Баенская, кандидат психологических наук М. М. Либлинг стали лауреатами Государственной премии Президента России в области образования за проведенные исследования.

К сожалению, до сих пор данные научные и методические разработки не взяты за основу в выстраивании коррекционной работы с детьми с аутизмом в образовательных учреждениях, носят рекомендательный характер и известны узкому кругу специалистов. Методические рекомендации, разработанные в Институте коррекционной педагогики РАО профессором, доктором психологических наук О. С. Никольской для детей с аутизмом², не знакомы большинству педагогов-практиков.

Многие педагоги не понимают, что происходит с детьми с аутизмом. Непонимание и незнание педагогами сложностей искажения психических функций при аутизме приводят к опасениям и неверным представлениям о «плохом» воспитании таких детей. Что же является отличительной особенностью развития детей с аутизмом? Основ-

ным дефицитом в их развитии выступает нарушение активности при контакте с миром. Это проявляется в высокой ранимости от воздействий окружающей среды, непереносимости контакта со взрослыми и детьми. Нарастающие трудности адаптации приводят к появлению и закреплению у детей после 3-летнего возраста аутистических механизмов защиты: аутостимуляции, стереотипии, негативизма, аутоагрессии, агрессии, генерализованных страхов. Дефицит социальных впечатлений, получение которых затруднено при наличии аутистической защиты, осложняет включение ребенка с РАС в сложную систему социального взаимодействия в дошкольных образовательных учреждениях. Не только педагоги и специалисты, но и родители часто не понимают ребенка с РАС, не умеют выстраивать эффективное взаимодействие, направленное на коррекцию основных дефицитов. Включение в совместную развивающую работу родителя, в первую очередь мамы ребенка с РАС, создает условия для улучшения качества жизни как ребенка, так и семьи, обеспечивает постепенное мягкое вхождение в социум, готовит ребенка к дальнейшей социализации.

Поэтапная социализация ребенка с РАС позволяет, начав с индивидуальных занятий с участием родителей и специалиста, подготовить ребенка к постепенному вхождению в контакт с детьми и взрослыми. Усвоение системы смыслов в процессе специальной развивающей коммуникации с психологом и родителями, осмысление и усложнение жизни ребенка с аутизмом приводят к естественному развитию. Постепенно ребенок учится вступать в эмоциональное взаимодействие с родителями и специалистом, начинает проявлять интерес к миру. Развивается игра как система смыслов об устройстве жизни. Параллельно ребенок осваивает бытовые и социальные навыки, учится просить и отказываться.

Развитие аффективной устойчивости, снижение ранимости от контактов становятся возможными при эмоциональной устойчивости и компетентности родителей, которые учатся общаться со своими детьми и становятся все более уверенными в своих действиях. К сожалению, эмоциональная неустойчивость и ранимость родителей детей с аутизмом не всегда позволяют им сориентироваться и выбрать наиболее эффективный подход. Уходящее в поисках время безвозвратно уносит возможности — ведь чем раньше начинается коррекционная работа, тем больше у ребенка возможностей для развития.

Таким образом, особое место в коррекционном процессе занимает работа с родителями. Через возникающее доверие к специалисту родитель учится замечать и использовать силу своего эмоционально-смыслового общения с ребенком, постепенно получая «отклик» ребенка. Без появления этого «отклика», без понимания и веры в свои силы родитель остается на перепутье методов, предлагаемых разными специалистами. Задачи психолога в процессе этой нелегкой работы сводятся к эмоционально-смысловой поддержке ро-

¹ См. об этом: *Никольская О. С.* Аффективная сфера как система смыслов, организующих сознание и поведение. М.: МГППУ, 2008. 462 с.

² См.: *Никольская О. С.* Специальный федеральный государственный образовательный стандарт для детей с нарушениями развития аутистического спектра (макет) // Дефектология. 2010. № 2. С. 3—18.

дителя во всех без исключения ситуациях, даже тогда, когда родитель совершает нечто, о чем впоследствии сожалеет.

Если рассматривать социализацию как процесс приобщения человека к жизни в существующих или новых для него социальных условиях, то становится очевидным «искусственное выработка навыков» в рамках поведенческого подхода не развивает ребенка с аутизмом и не готовит его к реальной жизни в обществе. Только смыслы, передающиеся через эмоциональные отношения с человеком, позволяют развиваться детям с аутизмом, учиться принимать все стороны жизни: рождение, рост, болезнь, смерть, радость и горе. Никакие программы по выработке навыков не научат ребенка с аутизмом радоваться встрече после разлуки, грустить при расставании, печалиться, сталкиваясь со смертью близкого человека, рассуждать о Боге, садиться к маме на колени и обнимать ее, учиться жить среди людей.

Примеры из практики¹ показывают, как меняется качество жизни семьи, воспитывающей ребенка с аутизмом, при использовании отечественного развивающего эмоционально-смыслового подхода.

Игорь, 8 лет

Игорь попал в наше дошкольное учреждение три года назад в возрасте 5 лет 2 месяцев. Ребенок не говорил, не вступал в коммуникацию, предпочитал самостоятельную двигательную активность на большом расстоянии от специалиста, эмоционально возбуждался при переходе из помещения в помещении. Мама хотела, чтобы Игорь научился общаться с детьми и ходил в группу.

В процессе выстраивания отношений с мальчиком были выявлены дефициты развития, которые мешали ребенку воспринимать информацию об окружающем мире. Игорь был легко ранимым ребенком. При малейшем изменении окружающей среды или последовательности действий происходило быстрое и сильное аффективное возбуждение, которое могло продолжаться часами. Вся сила аффективных вспышек приходилась на маму, позднее и на специалиста. Ребенок нападал, кусался, вырывал волосы. Если не было возможности проявить аффект на маму или специалиста, то Игорь кусал свои руки до крови. Медикаментозная терапия давала парадоксальную реакцию — мальчик еще больше возбуждался, у него нарушался ночной сон. Возбуждение начиналось и на произносимые специалистом слова, особенно на «дай» и «на».

Было принято решение на первом этапе работы не использовать словесный комментарий, а накапливать опыт совместных действий. Опробованные одновременные выстраивания рядов из предметов или игрушек на расстоянии от ребенка нарушали хрупкое равновесное раннего и чувствительного мальчика. Единственной совместной активностью, которая принималась Игорем,

был бег вдоль параллельной стены в противоположную от ребенка сторону. Понадобилось два месяца, чтобы мальчик привык к совместным действиям и начал проявлять совместное внимание, а позднее совместное разделенное переживание², когда Игорь отбегал, смотрел и ждал, что будет делать специалист. Стало возможным вводить небольшие изменения в разделенные совместные действия. Сначала появился короткий эмоционально-смысловой комментарий, который постепенно усложнялся: «побежали-побежали — побежали-побежали-прибежали — догоню-догоню — догоню-догоню-ой, не догнала». Совместные действия стали усложняться, у Игоря появилась имитация понравившихся движений специалиста — прыжки боком, бег спиной, игры в прятки. Но развитие тормозили быстро развивающиеся, сильные аффективные вспышки агрессии, которые усложняли жизнь ребенка и семьи. Совместно с мамой было принято решение начать развитие базовых механизмов самоуспокоения по разработкам специалистов ИКП РАО³. Понадобился год совместной работы с мамой, чтобы Игорь начал успокаиваться на «руках». Использовались ритмические покачивания ребенка, баюкающие речитативы, эмоционально-смысловой комментарий⁴ о текущих переживаниях ребенка: «расстроился — сильно-сильно расстроился — мама пожалеет — хочешь, мама пожалеет — не хочешь-не будем» и т. п. — все то, что делает мама малыша, чтобы помочь ребенку успокоиться.

Постепенно Игорь стал самостоятельно использовать движения и вокализации для самоуспокоения. Научившись успокаивать себя, Игорь научился просить о желаемом с помощью жеста, здороваться и прощаться за руку. Мама научила Игоря помогать по дому: выносить вместе мусор, заправлять кровать, одеваться, складывать вещи, разогревать пищу в микроволновке и другое. Мальчик стал слушать короткие сказки и смотреть детские книжки. Появилась возможность для развития совместных игровых действий с мячом и мягкими игрушками. На игровые занятия стали приходить «в гости» дети. Игра с детьми проходила при участии специалиста и мамы, которые помогали при затруднениях коммуникации эмоционально-смысловым комментарием: «догоняй-догоняй», «кто кого поборет», «вот какие сильные мальчики», «хорошо поиграли» и т. д. С помощью мамы Игорь научился кататься на коньках по льду и на роликах. Впервые участвовал вместе с группой детей на новогоднем утреннике в детском саду.

Сейчас Игорь занимается с учителем-дефектологом и готовится к школе.

² Подробнее об этом см.: Баенская Е. Р. Закономерности раннего эмоционального развития в норме // Альманах Ин-та коррекц. педагогики. 2014. № 19.

³ См. об этом: Баенская Е. Р. Раннее аффективное развитие детей с аутизмом // Там же.

⁴ Подробнее см.: Либлинг М. М., Баенская Е. Р. Значение эмоционально-смыслового комментария в коррекционной работе с детьми с аутизмом // Воспитание и обучение детей с нарушениями развития. 2016. № 1. С. 24.

¹ Результаты работы с детьми публикуются с разрешения родителей (законных представителей).

Марк, 7 лет

Работа с Марком началась три года назад. Запрос мамы касался общения сына с другими детьми. После динамического наблюдения за текущим поведением Марка в группе и в заданных исследовательских условиях (разные помещения, разное наполнение среды, разное пространственное расположение и вербальное поведение специалиста) были определены главные дефициты в актуальном развитии ребенка: высокая сензитивность к прикосновениям, звукам, запахам, присутствию детей, резким движениям; моторная расторможенность; быстрая возбудимость.

Работа по развитию началась с индивидуальных занятий с ребенком. Были определены первоначальные задачи: установление контакта с ребенком и мамой, а также поиск в самостоятельной активности ребенка основ для внесения смысла. Началась кропотливая работа по осмыслению производимых ребенком действий в спонтанных ситуациях, появляющихся в изменяющейся окружающей среде. На первом этапе эмоционально-смысловой комментарий давался только специалистом, позднее к смысловому комментированию присоединилась мама Марка. Велись дневниковые записи по появляющейся активности ребенка на занятиях и дома. Выявлялись ситуации, вызывающие наибольшее затруднение для жизни Марка в семье. Специалист предлагал варианты смысловых комментариев для помощи маме в развитии большей аффективной устойчивости ребенка дома. На новый этап работа по развитию Марка перешла, когда ребенок спонтанно начал задавать вопросы. К этому времени он уже научился определять свои нежелания чего-то, предлагаемого специалистом или мамой и отказываться от предложенного. Обучение отказу проводилось через смысловой комментарий при описании возможности и вопрос «хочешь?».

Иллюстрацией может служить один пример из затруднений в жизни семьи по запросу мамы — Марк и на занятиях, и дома, и при посещении поликлиники, социальных служб и других мест постоянно забрасывал предметы за шкафы, в окно или куда придется. Дома родителям приходилось регулярно отодвигать мебель и выгаскивать заброшенное. Специалист во время занятий начал присоединяться к данной активности ребенка через смысловой комментарий, который постепенно усложнялся и изменил поведение ребенка. Вначале комментарием было одно слово, сопровождающее действие ребенка: «Бах!». Одно лишь слово, сопровождавшее спонтанную активность ребенка, задавало общий смысловой контекст ситуации и положило начало выстраиванию сначала совместного разделенного действия, а позднее — совместного разделенного внимания. Впоследствии ребенок изменил данный вид активности, приняв смысловой комментарий специалиста. Приведем частичную цепочку усложнявшегося эмоционально-смыслового комментария в ситуации совместного разделенного действия: «бах — еще — красный кубик — бах, бросил —

высоко бросил — Марк бросил, бах — по очереди (было выбрано социально приемлемое место для бросания — *в корзинку*) бах, в корзинку — бах, Марк бросил — бах, в корзинку, бах, по очереди — бах, Марк бросил в корзинку» и т. д. Постепенно на основе деструктивной активности ребенка появилась первая предметно-манипулятивная игровая активность — от бросания по очереди кубиков в корзинку до бросания по очереди мячиков с попаданием и непопаданием в «цель». С развитием простых игровых действий и усложнением эмоционально-смыслового комментария у Марка стала развиваться игра, появились первые сюжеты, предметы-заместители и символические игровые действия. Новый качественный скачок произошел, когда у ребенка накопилось достаточное количество игровых эпизодов и появилась самостоятельная игровая активность сначала на занятиях, а потом и дома.

В начале работы по развитию мама полностью подчиняла свою жизнь жизни ребенка и постоянно находилась рядом с ним, даже совершая гигиенические процедуры. При усложнении жизни Марка развивалась и его устойчивость к разным воздействиям окружающей среды. Мальчик мог самостоятельно играть дома сначала при непосредственном присутствии мамы, а позднее и находясь с ней в разных помещениях в квартире. Игровые сюжеты удлинялись и усложнялись, помогая ребенку справляться с разнообразными впечатлениями из жизни. Наступил момент, когда Марк впервые смог переночевать вместе с мамой у родственников, остался в гостях несколько часов без мамы. Он смог с помощью длительного проигрывания внутренне подготовиться к переезду в новую квартиру. Учился справляться с жизненными испытаниями, которые возникали в семье.

В настоящее время у Марка разнообразная жизнь. Он продолжает посещать индивидуальные и групповые занятия в дошкольном учреждении, ходит в театр и кафе, путешествует по городу вместе с мамой и специалистом, освоил базовые социальные ритуалы, учится проявлять свои чувства, планирует свою игру и просит о новых впечатлениях. Параллельно снизилась чувствительность к звукам, запахам, прикосновениям. Марк впервые на совместном игровом занятии сел к маме на колени и обнял ее. Сейчас он активно проявляет свою привязанность к родным и близким людям, спонтанно говорит о своей любви, обнимает и целует.

Так, через отношения и принятие ребенком эмоционально-смысловых комментариев специалиста и родителя, в которых задавалась базовая социальная основа намерений коммуникации — совместного переживания через эмоции и отношения и совместного действия через осмысление производившихся и происходящих действий, появляется совместное понимание ситуаций и происходит развитие ребенка с аутизмом.

Богдан, 5 лет

С Богданом интенсивная работа по развитию проводилась в течение года. На начало сопровож-

дения мальчику было 4 года. Он не пользовался речью для коммуникации, проявлял высокую ранимость при переходе в новые помещения и к новым занятиям, застревал на визуальных стимулах (мерцающий свет, мелькающие движения предметов перед глазами), имел пристрастие к определенным неигровым предметам; присутствовали эпизоды самоповреждения. Совместные занятия проводились с мамой и основывались на игровой холдинг-терапии. Мама держала Богдана на коленях, играла в потешки, рассказывала веселые стишки и пела песенки. Ребенок учился общаться и разделять радостные эмоции совместно с мамой. Постепенно Богдан стал инициировать понравившиеся игры, появилась имитация движений в процессе потешек. Мальчик быстро развивался, за три месяца игровой холдинг-терапии научился просить и отказываться, используя слова «дай», «нет». Стал эмоционально более устойчив, ушли эпизоды самоповреждения. Ребенок вводил новые правила для игр, проявляя самостоятельность и творчество. Параллельно в игре усложнялась и обогащалась речь.

Занятия с Богданом стали разнообразнее — кроме холдинг-терапии, проводившейся дома мамой, были введены игровые занятия со специалистом. Постепенно подключились учитель-логопед, учитель-дефектолог, инструктор по плаванию, музыкальный руководитель. Богдан вместе с мамой и специалистом учился играть с детьми на игровых занятиях в малой группе. Мама смогла ходить с сыном в гости, оставаться на детской площадке, посещать магазины и другие публичные места. У Богдана появился интерес к окружающему миру. Мама после одного совместного занятия сказала: «Он стал живым». Сейчас ребенок продолжает развиваться и ходит не только на занятия к специалистам, но и на несколько часов в группу детского сада.

Социализация ребенка с аутизмом проходит по тому же пути, что и социализация обычного ребенка. Разница заключается в глубине аутизации, необходимом времени и используемых подходах. Через установление эмоциональных отношений с мамой и другими людьми, через осмысление происходящих событий, через преодоление страхов и накопление опыта социальных впечатлений ребенок с аутизмом развивается и наполняет свою жизнь сложным взаимодействием с миром. Так меняется качество его жизни и жизни его семьи.

Таким образом, можно утверждать, что эмоционально-смысловой подход, имея глубокую научную базу, ориентирующуюся на естественный онтогенез, позволяет осуществлять более эффективную коррекционную работу с детьми с аутизмом. Поведенческий подход (АВА), несмотря на наглядность и множество описанных алгоритмов, не позволяет развивать личность ребенка, сосредоточиваясь на формировании навыков, которые ребенок не может применять во взаимоотношениях с миром.

Существующая реальная альтернатива механистическим направлениям работы с детьми с аутизмом (АВА) в отечественной коррекционной традиции в виде эмоционально-смыслового подхода ожидает своего звездного часа. Для качественной социализации детей с аутизмом необходимо формировать систему работы, опираясь на достижения отечественной коррекционной психологии. Такая работа должна иметь характер государственного заказа, так как она относится к образованию и носит социально значимый характер. Формирование будущего нашего общества с включением в социальную жизнь всех его членов — задача, поставленная перед нами жизнью.

N. V. Mandel

THE ADVANTAGES OF THE EMOTIONAL-SEMANTIC APPROACH IN THE SOCIALIZATION OF CHILDREN WITH AUTISM

The article reflects the understanding of the socialization of children with autism on the basis of experience in the development of a child with autism spectrum disorders in a preschool through an emotional-semantic approach. The author compares the emotional-semantic approach and the behavioral approach (ABA) in correcting children with autism.

Keywords: socialization, behavioral psychology, emotional-semantic approach, behavioral approach (ABA), Floortime method.

А. В. Хмелев

Сибирский государственный университет телекоммуникаций и информатики (Новосибирск, Россия)

ВОЗМОЖНОСТИ НОВОГО ПЕЧАТНОГО ИЗДАНИЯ В РЕШЕНИИ КАДРОВЫХ ВОПРОСОВ В СФЕРЕ СМИ

В статье рассматриваются возможности использования методов усиления печатного СМИ (метод приобретения уже существующего издания и метод создания нового издания) не только для решения задач развития в рыночном сегменте, но и для формирования кадрового потенциала и последующего снижения потерь от текучести кадров основного издания.

Ключевые слова: усиление, кадровый потенциал, текучесть кадров, СМИ.

Любой современный медиаресурс (в том числе печатные издания), даже развитый и крупный, в силу своего действия в конкурентной среде требует постоянного усиления и развития. Усиление печатных изданий заключается в укреплении позиций в той отрасли, где издание существует (издания могут быть новостные, развлекательные, специализированные или сугубо отраслевые), в то время как развитие предполагает выход на новые, ранее незатронутые тематические сегменты рынка.

Данные процессы сопряжены с состоянием кадров в печатном СМИ, так как возможны только после стабилизации компании на рынке. В первую очередь стабилизация означает высокий стандарт качества в работе, что достигается только в условиях низкой текучести кадров и наличия кадрового потенциала, позволяющего оперативно компенсировать «потерянные» кадры. При внутренних организационных проблемах, приводящих к высокой текучести кадров и нестабильности в работе медиаресурса, процессы по усилению и развитию сложно реализуемы.

Развитие возможно при выполнении двух главных условий. Первое условие — расширение спектра рекламодателей за счет новых сфер деятельности (т. е. выход на новые сегменты рынка). И второе условие — это стабильное поддержание высокого уровня подачи и оформления информации в СМИ. По первому условию нет однозначного мнения. Так, ряд специалистов считают, что нужно стремиться к доминированию на узком или специфическом (специализированном) сегменте той или иной отрасли, но в современных условиях это не работает, так как рынок очень динамичен и переменчив. Достаточно в качестве примера посмотреть на отрасль «Связь», внутри которой очень динамично изменяются сегменты. В 2011 г. множество компаний отрасли «Связь» обладали средствами для рекламирования активно прохо-

дящего процесса цифровизации (процесса запуска первого мультиплекса цифрового вещания)¹, что позволяло изданиям, занимающимся освещением новостей данной отрасли, выпускать журналы объемом 76—88 страниц². Но уже в 2013 г. денежные средства в отрасли были сокращены¹, и доходы изданий от рекламы снизились почти вдвое. В той же отрасли есть и другой пример — еще пять-семь лет назад телефония (междугородняя или интернациональная) была актуальна, но с развитием интернет-технологий данный сегмент рынка почти прекратил свое существование.

Таким образом, для успешного развития нужно стремиться охватывать «новообразованные» сегменты и расширяться на них, так как давно существующие сегменты могут истощаться или исчезать вследствие динамичного развития рынка, к которым они принадлежат. Именно достижению этой цели служат такие методы, как приобретение существующего издания и создание нового издания.

Второе условие тесно связано с основными кадрами издания (журналисты и дизайнеры) — именно их профессионализм определяет качество СМИ: его содержание и оформление. Однако текучесть кадров неизбежна: люди, умеющие развиваться и стремящиеся к обучению, склонны к карьерному росту, и их уход в другие издания или в другую более крупную компанию в перспективе весьма возможен. Поэтому нужно своевременно и оперативно компенсировать кадровые потери равнозначными заменами для поддержания качества на высоком уровне. Как отмечал Е. С. Мельник, «кадровая проблема в целом — это проблема формирования и развития профессионального

¹ См.: *Цифровое* телевидение в России. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Цифровое_телевидение_в_России (дата обращения: 17.05.2017).

² Данные на основе анализа номеров отраслевого журнала «Инфосфера» см.: *Инфосфера*: [журн.]. URL: <http://infosfera.sfo.ru/> (дата обращения: 12.05.2017).

кадрового потенциала»¹. Текучесть кадров может быть двух видов: естественная и искусственная. Естественная текучесть кадров — это такая, которая вызвана не самой компанией, а внешними факторами. Например, когда работник переходит на работу с такими же финансовыми условиями, что у него есть на данный момент, но ближе к дому или когда сотрудник регионального издания переходит в федеральное издание. Искусственная — это текучесть кадров, вызванная внутренними проблемами компании в области управления и корпоративной культуры. Например, отсутствие отлаженной иерархии управления и перегрузка сотрудников вспомогательной работой². В рамках данного материала интерес представляет естественная текучесть кадров, для борьбы с которой можно использовать один из методов усиления и развития.

Как отмечалось, для усиления и развития используют два метода: метод приобретения уже существующего издания и метод создания нового издания. Следует пояснить главные их отличия и тонкости использования.

Первый метод заключается в приобретении уже существующего на рынке издания (чаще всего это издания-конкуренты из разряда среднего или малого бизнеса) и увеличении собственных денежных поступлений, расширении базы рекламодателей за счет приобретаемого издания, усилении весомости в сегменте рынка. Плюсом данного метода является то, что есть высокая вероятность получения отработанной и детализированной клиентской базы. Также у таких изданий чаще всего уже отлажен способ распространения тиража и работа персонала. К минусам можно отнести тот факт, что на данный момент не существует методов, позволяющих оценить эффективность всех составляющих. Большая часть методов оценки направлена на рентабельность³, в то время как оценка таких параметров, как правильность калькуляции себестоимости полосы, состояние фонда оплаты труда, текучесть кадров не учитывается вообще. Также на платформе такого издания сложно сформировать кадровый потенциал, т. е. развернуть конвейер по обучению молодых специалистов. При таком виде усиления более логично применить технологию аутсорсинга⁴ (т. е. заключить договор с компанией, у которой было куплено издание), для того чтобы отлажен-

ная работа персонала не разрушилась. Данный метод не очень оптимален в ракурсе рассматриваемых задач и проблем, так как при его использовании возможно решить только экономические задачи, но нет возможности решить кадровые задачи.

Второй метод — создания нового издания — заключается в проведении маркетингового исследования определенного сегмента рынка, где конкурирует основное издание, или новый сегмент, появившийся в результате развития рынка, с целью укрепления своих позиций или выхода на новый перспективный сегмент рынка. Плюсами данного метода можно назвать тот факт, что для его реализации необходимо провести фундаментальный маркетинговый анализ рынка и всех его ниш и сегментов, а также расчет объективных цен на основе реальных данных. Данный метод позволяет усилить свое положение в занятом сегменте или начать конкурентную войну в новом сегменте. Оба варианта приемлемы, так как позиционирование нового издания разрабатывается с учетом основного издания компании, и в идеале они будут иметь отличия. Если издание создается «с ровного места» (нулевой этап), то это позволяет организовать процесс обучения на платформе издания и, как результат, сформировать кадровый потенциал, привести к компенсации кадровых оттоков из основного издания (компании)⁵. К минусам можно отнести высокую трудоемкость процедуры сбора данных и расчеты. При создании нового издания часто экономят время, в результате чего могут иметь место следующие ошибки:

— собранные данные, если они даны не в полном объеме, могут не отражать корректно ситуации на рынке, а именно плотность изданий в выбранном сегменте, а также их характеристики;

— из-за неполноты информационных и статистических данных будут некорректно рассчитаны себестоимость полосы, соответственно, бизнес-план и прайс издания;

— возможны допущенные ошибки в проектировании системы позиционирования и анализе целевой аудитории (ряд изданий, существующих в одном сегменте рынка и для одних потребителей, избегают прямой конкуренции благодаря радикальным отличиям в системе позиционирования. Например, есть два издания — одно информационное, а второе информационно-аналитическое). Отметим, что потребитель ориентируется в большой плотности ассортимента по облику (образу), который детально разрабатывается в системе позиционирования. Это касается изданий, товаров и товарных марок, в свою очередь, облик (образ) издания должен быть разработан с учетом целевой аудитории издания⁶.

¹ Мельник Е. С. Проблема планирования кадрового потенциала на предприятиях // Актуальные вопросы экономических наук : материалы Междунар. науч. конф. (г. Уфа, октябрь 2011 г.). Уфа : Лето, 2011. С. 113—115.

² См.: Хмелев А. В., Хмелева И. В. Взаимосвязь имиджа компании с факторами, воздействующими на текучесть кадров : сб. науч. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. «Современное коммуникационное пространство: анализ состояния и тенденции развития». Новосибирск, 2016. С. 266—270 ; См. также: Хмелев А. В. Высокая текучесть кадров — фактор, вредящий успешному развитию бренда // Инфосфера. 2014. № 62. С. 46.

³ См. Хмелев А. В. Пять фундаментальных причин неудач малого бизнеса // Там же. № 63. С. 29—30.

⁴ См.: Аутсорсинг. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Аутсорсинг> (дата обращения: 17.05.2017).

⁵ См.: Мельник Е. С. Указ. соч. С. 113—115.

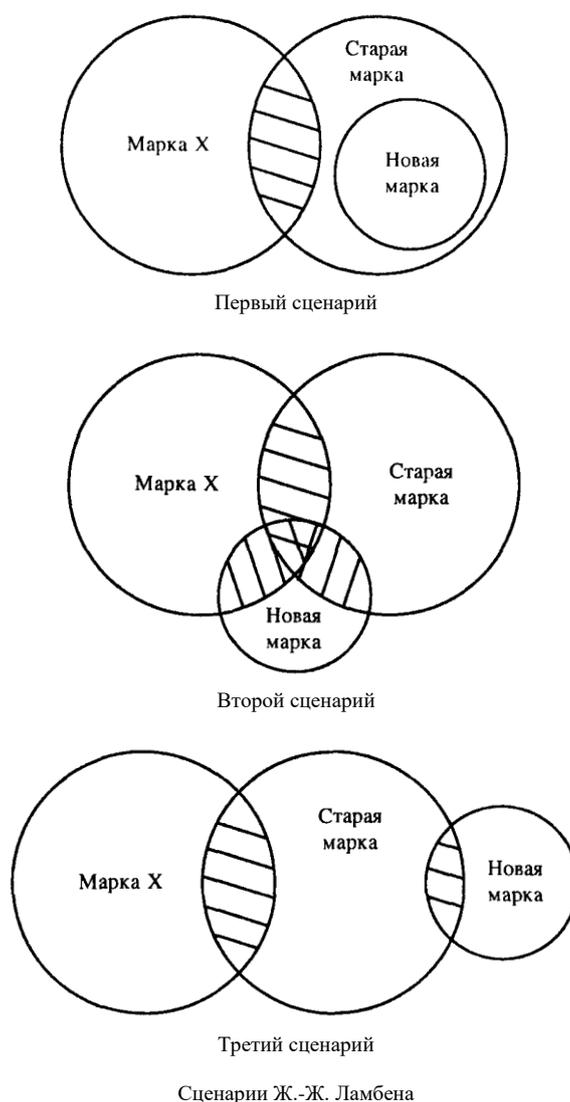
⁶ См.: Тамберг В., Бадьин А. Бренд. Боевая машина бизнеса. М. : «Олимп-Бизнес», 2005. 240 с. ; Огилви Д. Тайны рекламного двора — советы старого рекламиста. М. : Ассоциация работников рекламы. 2005. 61 с. ; Портер Майкл Е. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / пер. с англ. М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. 454 с.

Данный метод наиболее оптимален для решения вышеописанных задач или проблем, так как это метод усиления и развития может помочь не только реально усилить позиции, но и снизить естественную текучесть кадров.

Теперь более детально о том, что позволяет сделать метод усиления и развития посредством создания нового издания и как это решает вышеописанные проблемы и задачи.

Выход на новый рынок или неохваченную часть рынка позволяет увеличивать денежные поступления, расширять клиентскую базу (базы рекламодателей). Новое издание может быть разработано для усиления позиции в той сфере, где существует главное издание — в таком случае важна конкурентная плотность данного рынка. Например, если до создания нового издания

в определенном сегменте было всего два СМИ: основное издание компании и конкурент, то после создания будут три, из которых два уже принадлежат одной компании. Таким образом, возможность получения всей рекламы данного сегмента вырастет с 50 до 67%. Данная ситуация будет отчасти проявлением теории «каннибализма», изложенной Ж.-Ж. Ламбеном. Согласно данной теории, компания, имеющая успешную товарную марку, при создании новой сильно рискует, потому что новая марка может перетянуть как клиентов конкурентов, так и клиентов уже успешно существующей марки. И в зависимости от того, насколько негативны последствия данного явления, выделяют четыре сценария¹. Разбираемая ситуация может столкнуться с одним из первых трех сценариев данной теории (рисунок).



Именно эти сценарии возможны при создании нового издания в том же сегменте рынка, где уже существует основное издание. В этом случае есть высокая вероятность возникновения точек соприкосновения, а именно пересечения с одними и теми же рекламодателями. Первый сценарий является самым негативным с экономической точки зрения, так как созданное издание будет

конкурировать не с изданиями-конкурентами, а с главным изданием компании, которая его создала. По этой причине в процессе разработки нового издания должны быть проработаны изме-

¹ См.: Ламбен Жан-Жак. Стратегический маркетинг. Европейская перспектива : пер. с франц. СПб. : Наука, 1996. С. 442.

нения в системе позиционирования «формирования образа, отличающегося от образа основного издания», благодаря чему издания могут отличаться. Тогда наступит второй или третий сценарий, в рамках которых новое издание или перетягивает клиентов у конкурентов, или охватывает новые ниши в выбранной отрасли. И тогда получается, что новое издание может быть инструментом, позволяющим выйти на другие отрасли и сегменты рынка. Данный вариант также важно рассматривать, так как в современной экономике целая сфера может перестать существовать в довольно короткие сроки, поэтому необходимо формировать резервную площадку для продолжения своей деятельности. При втором сценарии издание привлекает ранее не охваченных рекламодателей, в то время как при третьем сценарии новое издание формирует абсолютно новую клиентскую базу. В рамках теории «каннибализма» существует еще четвертый сценарий. Его образ прямо противоположен первому сценарию, однако наступление его практически невозможно, как уже выше было отмечено, потому что у основного и нового издания есть точки соприкосновения, а значит, они будут в той или иной степени конкурировать между собой.

Также новое издание способствует продвижению и рекламированию основного издания посредством упоминания его как партнерского в информационных письмах и редакционных обращениях, а также путем создания ссылок на основное издание или на виртуальную площадку нового издания.

С точки зрения снижения ущерба от текучести кадров создание нового издания позволяет сформировать на его базе коллектив из людей, не имеющих профильного опыта. В случае если сотрудник основного издания решит перейти в другое издание или другую компанию, то заменить его можно будет сотрудником из нового издания. Для компании это плюс, так как она будет уже знать об уровне и качестве работы того или иного

сотрудника, а для сотрудника это будет продвижением вверх по карьерной лестнице, своеобразным переходом из дочернего предприятия в основное. Таким образом, новое издание может развиваться более медленными темпами, но за счет обучения, которое будет вестись на его платформе, в компании будет действовать образовательный конвейер, позволяющий сформировать кадровый потенциал, для того чтобы снизить производственные потери, напрямую связанные с текучестью кадров.

Создание нового издания как метод усиления и развития наиболее оптимально подходит для комплексного решения: он позволяет не только решить задачи по усилению, но также посредством него возможно формирование кадрового потенциала для борьбы с кадровыми потерями. Этот метод позволит, во-первых, создать новое издание, которое будет инструментом в борьбе с конкурентами в новых сегментах и сферах, или же новое издание позволит усилить позиции в том сегменте, где уже находится основное издание компании; во-вторых, на платформе нового издания производить обучение молодых специалистов, не имеющих опыта, чтобы в дальнейшем сформировать кадровый потенциал и привлечь эти кадры в работу главного издания компании при естественном оттоке кадров из него.

В настоящее время на рынок труда каждый год выходят десятки специалистов без опыта работы, но готовые к обучению, в то же время крупные медиаресурсы не склонны к трудоустройству таких кадров. Получается, что способ усиления посредством создания нового издания при детальном рассмотрении является многофункциональным и позволяет решать несколько задач как по развитию СМИ, так и по решению проблем с кадрами одновременно. Единственное, что нужно отметить, — это то, что для успешной реализации данного метода необходимы проведение максимально углубленного маркетингового анализа и разработка программы по реализации проекта.

A. V. Khmelev

POSSIBILITIES OF A NEW PRINT EDITION IN DEALING WITH PERSONNEL MATTERS IN THE MASS MEDIA

The paper examines the possibilities of using methods to strengthen the printed media (the method of acquiring an already existing publication and the method of creating a new edition), not only for the development tasks in the market segment, but also for the formation of human resource capacity and the subsequent reduction in the turnover losses of the main edition.

Keywords: strengthening, human resource capacity, turnover, media.

РАЗДЕЛ 3
ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ НАУКА

SECTION 3
LAW AND JURISPRUDENCE

Д. В. Добуш

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

Н. И. Красняков

Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

СОЦИАЛЬНО-ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА СУДЕБНОГО ПРЕЦЕДЕНТА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

В статье анализируется судебный прецедент в качестве традиционного источника права в англо-саксонской правовой семье. Подчеркивается, что в континентальной правовой системе своего рода судебным прецедентом может выступать утвержденная высшими судами судебная практика, содержащая правоположения. В заданном контексте разграничены понятия «судебная практика» и «судебный прецедент», выделены особенности судебной практики в Российской Федерации, формируемой постановлениями высших судов.

Ключевые слова: правовая система общества, судебный прецедент, судебная практика, правоположения, Россия.

Право — сложное и многогранное явление, имеющее богатое содержание, что и обусловило потребность обратиться к обозначенной проблематике. В широком смысле оно выступает социальным регулятором вообще, а в узком сводится к закону. Отправной точкой в познании права являются его источники. Без познания специфических особенностей тех или иных источников нельзя судить о природе и характере самого права, иметь наиболее полное представление о нем.

Судебные прецеденты традиционно являются источником права в англо-саксонской правовой системе и не признаются источником права в романо-германской (континентальной) правовой системе, к которой относится Россия. Однако непоколебимость этого суждения в последнее время все чаще ставится под сомнение. По мнению председателя существовавшего до конституционной реформы 2014 г. Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ВАС РФ) Андрея Иванова, наша судебная система находится где-то посередине, если говорить о ней с точки зрения дихотомии «прецедент — непрецедент». Он считает, что высшие суды отошли от классического континентального подхода после того, как получили право принимать постановления пленумов¹. С этим положением частично согласился председатель Конституционного Суда Российской Федерации Валерий Зорькин. По его мнению, действующая Конституция Российской Федерации не придает обязательного характера разъяснениям Верховного Суда Российской Федерации

и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам их судебной практики. Однако «на практике разъяснения этих судов в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов оказывают значительное влияние на последующие судебные решения и фактически приобретают прецедентное значение, способствуя таким образом обеспечению единообразия судебной практики»². С этим согласен и председатель Верховного Суда Российской Федерации Вячеслав Лебедев³. Верность этого суждения невозможно проверить без понимания того, чем является источник права и какое место занимает судебный прецедент среди других источников.

Источник права — сложное явление, которое не существует лишь в одном значении. Так, право нельзя отрывать от конкретных материальных условий, от действительности, в которой оно существует. По этой причине под источником права необходимо понимать то, что детерминирует эволюцию права, влияет на него, — общественные условия, которые обуславливают содержание норм права. В этом значении выражается материальный смысл термина источника права. В идеальном смысле под источниками права понимаются идеи, отраженные в правосознании. Так, судьи руководствуются не только законом, вынося решения, но и внутренним убеждением. Под источником права также следует понимать те

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 2 (8).

© Д. В. Добуш, 2017

© Н. И. Красняков, 2017

¹ См.: Иванов А. А. Речь о прецеденте // Правовая мысль: история и современность. 2010. № 3. С. 7.

² Зорькин В. Д. Право и правоприменение в Российской Федерации: доктрина и практика: материалы к докладу на Междунар. конф. «Право и правоприменение в России: междисциплинарные подходы» // Официальный сайт Конституц. Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru>

³ См.: Правосудие в современном мире: моногр. / В. И. Анишина, В. Ю. Артемов, А. К. Большова и др.; под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М.: НОРМА, 2012. С. 194.

объекты действительности, в которых право выражается и закрепляется, — официальные документы. В этом смысле термин «источник права» употребляется как форма права. В мировом юридическом пространстве, где сосуществуют и взаимно влияют друг на друга различные правовые системы, известны следующие виды юридических источников права: нормативный правовой акт, правовой обычай, договор нормативного содержания и юридический прецедент. Теория права также выделяет и неюридические источники права: общественные условия, общие принципы права, юридическая наука, правосознание и религиозная доктрина.

Судебный прецедент занимает особое место среди других источников. Поскольку прецедент — это вынесенное судом по конкретному делу решение, обоснование которого становится правилом, обязательным для всех судов той же или низшей инстанции при решении аналогичного дела, то далеко не каждое решение высшего суда выступает прецедентом и подлежит публикации. Так, даже в традиционной стране применения прецедентного права — Англии — палата лордов, пока она являлась судебной инстанцией, публиковала примерно 75 % своих решений, Апелляционный суд — 25 %, Высокий суд — всего 10 %¹. Среди особенностей прецедента нельзя не отметить его избирательный характер применительно к различным отраслям права. Прецедентное право не применяется во многих странах к налоговому законодательству и уголовному праву. К признакам прецедента также следует отнести то, что он принимается высшим судебным органом, обладает обязательностью применения, подлежит обязательной публикации. Говоря о судебных прецедентах в романо-германской системе, М. Н. Марченко отмечает вторичный характер прецедента в сравнении с законом и то, что он направлен не только на более эффективное и квалифицированное рассмотрение судами конкретных дел, но и на устранение пробелов в праве и двусмысленностей в законах и других нормативно-правовых актах². Так, суды создают прецеденты, в том числе вынося решения по аналогии права.

В континентальной правовой семье судебный прецедент сближается с понятием судебной практики. Однако не стоит отождествлять эти понятия. Судебная практика формируется в результате решения однородных дел судами всех уровней. Судебный прецедент формируется конкретным судом в связи с его пониманием права. Судебная практика — это продукт совокупности множества решений суда. Прецедент — решение конкретного суда, которое может быть лишь первичным элементом судебной практики. Прецедент — это решение суда, которое выбивается из

общей массы. Судебная практика формируется из типичных решений. Традиционно судебная практика формулируется в рамках, определенных законом, а судебный прецедент может выходить за эти рамки.

Тем не менее ряд признаков позволяет сблизить понятия «судебная практика» и «судебный прецедент». Так, утвержденная судом судебная практика имеет общий характер, рассчитана на неоднократное применение, подлежит официальной публикации. Утвержденная высшим судом судебная практика в России способна иметь обратную силу для вступивших в силу решений судов — это признается новым обстоятельством для пересмотра судебных актов. Однако в последнем случае действуют некоторые исключения. Рассмотрим подробнее вышеназванные признаки.

Наиболее прецедентный характер, на наш взгляд, носила деятельность Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Так, Пленум этого судебного органа не только обобщал практику применения судами нормативных правовых актов и давал разъяснения по вопросам судебной практики, но и принимал по вопросам своего ведения постановления, обязательные для арбитражных судов Российской Федерации. Это положение обязательности исполнения содержалось в Арбитражном процессуальном кодексе. Верховный суд, который теперь рассматривает дела, некогда подсудные ВАС РФ, не знает этой формулировки. В Федеральном конституционном законе от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» говорится, что Пленум этого суда рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и дает разъяснения: «в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации». Закон не закрепляет необходимости следовать разъяснениям высшего суда, постановление Пленума этого судебного органа говорит лишь о необходимости учитывать его разъяснения³. Однако об императивности постановлений высшего суда заявляют судьи Верховного Суда: «В постановлении Пленума по применению законодательства сконцентрированы в обобщенном виде выработанные многолетней судебной практикой подходы к разрешению вопросов <...> облакаемые в конечном счете в форму конкретных разъяснений. <...> содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ разъяснения представляют собой своеобразную форму судебного прецедента <...> Игнорирование разъяснений Пленума Верховного Суда РФ неминуемо приводит к постановлению ошибочных судебных решений»⁴. О необходимости следовать толкова-

¹ См.: Рене Д., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1996. С. 259.

² См.: Марченко М. Н. Судебное правотворчество и судебное право. М.: Проспект, 2011. С. 268.

³ См.: О судебном решении: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 19 дек. 2003 г. № 23 (с изм. от 23 июня 2015 г.) // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2004. № 2.

⁴ Демидов В. В. О роли и значении постановлений Пленума Верховного Суда Рос. Федерации // Офф. сайт Верхов-

ниям Верховного Суда говорит и Конституционный Суд Российской Федерации (КС РФ): «В российской судебной системе толкование закона высшими судебными органами оказывает существенное воздействие на формирование судебной практики. По общему правилу, оно фактически — исходя из полномочий вышестоящих судебных инстанций по отмене и изменению судебных актов — является обязательным для нижестоящих судов на будущее время»¹.

В подавляющем большинстве постановлений Пленума Верховного Суда содержатся рекомендации соответствующим судам, которые формируются в виде следующих словосочетаний: «обратить внимание судов...», «судам надлежит иметь в виду...», «следует усилить надзор за правильным применением законодательства нижестоящими судами». Кроме этого Верховный Суд дает прямые указания относительно того, как судам необходимо действовать в той или иной ситуации. Так, согласно постановлению Пленума Верховного Суда от 24 мая 2016 г. № 23, действия подозреваемого необходимо квалифицировать как кражу из сумки потерпевшего только в том случае, если преступление совершается в отношении живого лица; если кража совершается после наступления смерти потерпевшего, незаконные действия не образуют указанного квалифицирующего признака. В п. 3 этого постановления Пленум Верховного Суда обращает внимание судов на то, что при избрании меры пресечения проверка обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению не может сводиться к формальной ссылке суда на наличие у органов предварительного расследования «достаточных данных». При рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу судья обязан проверить, содержит ли ходатайство конкретные сведения, указывающие на причастность к совершенному преступлению именно этого лица. В законе эти требования не указаны. Однако отступление от них значит отмену решений.

Говоря о содержании постановлений Пленума Верховного Суда, следует обратить внимание также на то, что во многих из них наряду с разъяснениями и рекомендациями имеются разного рода дефиниции тех или иных правовых явлений. Например, в постановлении Пленума Верховного Суда № 22 от 24 мая 2016 г. расшифровывается понятие механического транспортного средства. В Уголовном кодексе Российской Федерации

данного разъяснения не содержится. Кодекс не дает определения и предпринимательской деятельности. Такое содержит постановление Пленума Верховного Суда № 48 от 15 ноября 2016 г. Наличие этих и других им подобных признаков, свойственных судебному прецеденту, у постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации позволяет расценивать их с оговоркой «своего рода судебный прецедент» или «своеобразная форма судебного прецедента».

Но постановления высшего суда применяются не только при вынесении текущих решений. Они могут служить основанием для изменения вступивших в силу решений судов. Действует лишь ограничение по времени — сделать это можно в течение 3 месяцев. Также на возможность пересмотра дел должно указываться в самом постановлении. До ликвидации ВАС РФ органы этого суда активно издавали постановления, которые служили основаниями для пересмотра ранее принятых дел (6 из 19 носящих нормативный характер постановлений Пленума ВАС РФ, вынесенных в 2013 г.; 51 из 62 постановлений Президиума ВАС РФ, вынесенных с января по апрель 2014 г., содержат данную оговорку). И указанные в постановлениях практики применения норм служили основаниями для изменения решений по новым обстоятельствам (например, дело № А66-12796/2012 от 31 января 2014 г., принятое Арбитражным судом Тверской области²). Верховный суд, например, с 2015 г. по апрель 2017 г. не вынес ни одного такого постановления.

Согласно действующей редакции Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации к новым обстоятельствам, служащим для пересмотра судебных актов, относятся «определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы». В прежней редакции АПК РФ такой нормы не было. Кодекс к вновь открывшимся обстоятельствам относил «существенные для дела обстоятельства, которые не были и не могли быть известны заявителю» (п. 1 ст. 322 АПК РФ)³. И к таким обстоятельствам Пленум ВАС РФ в своем толковании от 14 февраля 2008 г. № 14 отнес изменение практики применения положений законодательства в постановлении Пленума или Президиума ВАС РФ. При этом он постановил: если заявитель указывает в надзорной жалобе на эти новые обстоятельства, а коллегиальный состав судей признает их обоснованными, он отказывает передавать жалобу в Президиум ВАС РФ и указывает на возможность пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам (т. е. судом, который принял последнее решение).

ного Суда Рос. Федерации. URL: http://www.vsr.ru/vscourt_detale.php?id=3513&w%5b

¹ По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение “Берег”», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод “Микропровод”» и «Научно-производственное предприятие “Респиратор”»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 янв. 2010 г. № 1-П/2010. С. 18. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision23725.pdf>

² См.: Постановление Арбитражного суда Тверской области от 31 янв. 2014 г. по делу № А66-12796/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/8b3974b1-d579-4447-9d3d-ecd634be69a1>

³ Норма действовала с момента принятия Кодекса до 27 марта 2011 г.

В редакции Кодекса от 28 марта 2011 г. эта формулировка исчезла.

Конституционный Суд, проверяя конституционность этого толкования ст. 311 АПК РФ (в редакции, действовавшей до 27 марта 2011 г.), указал, что отрицание права ВАС РФ давать на основе обобщения судебной практики абстрактное толкование применяемых арбитражными судами норм права и формировать соответствующие правовые позиции означало бы умаление его конституционных функций и предназначения как высшего суда в системе арбитражных судов. «Но он не вправе выходить за пределы своих полномочий и вторгаться в компетенцию других органов государственной, в том числе судебной, власти», — указал суд¹. Таким образом, Конституционный Суд признал право одного из высших судов Российской Федерации давать абстрактное толкование нормы при условии, что оно не выходит за определенные законодателем рамки. В данном случае он признал, что это толкование находится в рамках действующего законодательства. Кроме этого КС РФ признал, что толкование законодательства органами высшего суда может служить основанием для пересмотра ранее вынесенных решений — иметь обратную силу, но на это должно быть конкретное указание в постановлении. Однако пересмотр ранее принятого решения не должен ухудшать положение лиц — участников дела.

Но всегда ли высшие суды дают разъяснения, не выходя за рамки действующего законодательства? Вместе с указанным постановлением КС РФ опубликовано особое мнение судьи Жилина. По его мнению, ВАС РФ в своем толковании как раз вышел за рамки действующего законодательства: «В результате неадекватного воле законодателя толкования Пленумом Высшего Арбитражного Суда в судопроизводство для арбитражных судов был введен не предусмотренный законом процессуальный механизм пересмотра вступивших в законную силу судебных актов. Ни по буквальному смыслу, ни в системе действующего правового регулирования не предусмотрен пересмотр вступивших в законную силу судебных актов по правилам судопроизводства, установленным Пленумом Высшего Арбитражного Суда». Тем не менее это постановление Пленума действовало до внесения изменений в АПК РФ, и арбитражные суды учитывали его при принятии решений. Кроме того, в редакцию АПК РФ от 28 марта 2011 г. внесена норма (ч. 1 ст. 312), касаемая как раз обжалуемого порядка обжалования судебного акта в порядке надзора.

¹ По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение “Берег”», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод “Микропровод”» и «Научно-производственное предприятие “Респиратор”»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 21 янв. 2010 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 6. Ст. 699.

Первоначально существовавшая лишь в разъяснении норма закрепились в законодательстве.

Действующий Верховный Суд нередко выходит за рамки толкуемых норм, говорят М. А. Баранова и В. Л. Григорян². В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» указывается, что строгое соблюдение положений гл. 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) судами является обязательным условием вынесения законного, обоснованного и справедливого приговора (п. 1). В то же время п. 15 данного постановления разъясняет, что если по уголовному делу, поступившему с досудебным соглашением о сотрудничестве, будет установлено, что подсудимый не согласен с предъявленным обвинением, суд принимает решение о прекращении особого порядка судебного разбирательства и назначает судебное разбирательство в общем порядке. Положения гл. 40.1 УПК РФ прямого указания на необходимость согласия обвиняемого с предъявленным обвинением не содержат. Таким образом, Пленум Верховного Суда в вышеуказанном разъяснении расширительно толкует положения УПК РФ, вводит дополнительное условие, прямо не закрепленное в процессуальном законодательстве, ссылаясь при этом на законодательство. Также ст. 316 УПК РФ требует получения согласия потерпевшего на применение особого порядка судебного разбирательства, а приведенное постановление указывает, что возражения потерпевшего против применения особого порядка судебного разбирательства никак не влияют на дальнейшее рассмотрение уголовного дела и не влекут отказ от применения особого порядка судебного разбирательства. Однако суды следуют за беспрекословным соблюдением требований высшего суда.

Подводя итог сказанному, хочется обратить внимание на то, что без изучения источников права невозможно составить наиболее полного понятия о праве. Источники выступают как внешние обстоятельства, которые детерминируют правовую систему, так и как материальные явления, которые закрепляют, фиксируют право. Именно на источники права ссылается правоприменитель, вынося решение. И его решение будет признано справедливым и обоснованным лишь в том случае, если оно будет коррелировать с признанными в той или иной правовой семье источниками права.

Применение судебного прецедента характерно для стран общего права. В странах континентальной системы этот источник права приобретает особую форму — форму утвержденной высшим судом судебной практики. Бесспорно, это не

² См.: Баранова М. А., Григорян В. Л. О прецедентных свойствах постановлений Пленума Верховного суда РФ по уголовным делам // Вестн. Саратов. гос. юрид. акад., 2016. № 2. С. 216—219.

прецедент в его классическом значении судебного решения, который служил бы образцом для аналогичных решений. Деятельность высших судов по формированию судебной практики — это не основная деятельность высших судов, но она приобретает большое значение благодаря положению этих судов в судебной иерархии. Нижестоящие суды не могут игнорировать утвержденную высшими судами практику.

В ходе формирования судебной практики формируются правовые положения. Так, наиболее конкретной является правовая позиция, формулируемая судами при рассмотрении отдельно взятого дела. По мере рассмотрения различными судами аналогичных дел, в решении которых они приходят к близким выводам, правовые позиции приобретают устоявшийся и относительно стабильный характер, они становятся более абстрактными. Эти правовые положения закрепляет высший национальный суд, который обязывает учитывать их в дальнейшем. Таким образом, судебная практика способна обрести прецедентное значение.

Анализ содержания постановлений Пленума Верховного Суда показывает, что его составные части (разъяснения, рекомендации и дефиниции) имеют не персонифицированный, а общий нормативный характер, поскольку адресованы они не отдельному какому-либо судебному органу, а всей системе существующих в стране судов общей юрисдикции, а также военных, арбитражных и специализированных федеральных судов. Эти разъяснения рассчитаны не на однократное применение, как это имеет место, когда речь идет об индивидуальных актах, или актах применения. Постановления Пленума Верховного Суда по аналогии с нормативными актами действуют до тех пор, пока не будут заменены или отменены. Изменение практики высшим судом может служить основанием для изменения вступивших в силу решений судов. На практике высший суд способен выходить в своих разъяснениях за рамки толкуемых норм, и в этом случае его решения приобретают поистине прецедентное значение.

D. V. Dobush, N. I. Krasnyakov

THE SOCIAL AND LEGAL NATURE OF JUDICIAL PRECEDENT IN LEGAL SYSTEM OF SOCIETY

The article analyzes the judicial precedent as a traditional source of law in the Anglo-Saxon legal family. It is emphasized that in the continental legal system a court practice precedent can be a judicial precedent approved by higher courts, which contains the legal regulations. In the given context, the notions «court practice» and «judicial precedent» are delineated, features of court practice in the Russian Federation formed by decisions of higher courts are highlighted.

Keywords: Legal system of society, judicial precedent, court practice, right provisions, Russia.

В. А. Тиранен

Красноярский государственный аграрный университет (Красноярск, Россия)

УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТ В РОССИИ

В статье приведен анализ текущего уголовно-правового положения криптовалюты в Российской Федерации с учетом позиций регулирующих органов по поводу правового статуса криптовалют, оценен технический аспект криптовалютных операций и особенности их анонимности, а также вытекающих из этого последствий. Кроме того, в статье произведена оценка перспектив использования криптовалют в гражданском обороте на основе опыта зарубежных стран в этой области.

Ключевые слова: информационная безопасность, киберпреступность, виртуальное пространство, информация, криптовалюта, биткоин, блокчейн.

В современном мире организованная преступность в числе первых начинает использовать новейшие достижения научно-технического прогресса, проявляя чудеса изобретательности в организации незаконной деятельности различного рода. Не является исключением и организованный терроризм, борьба с финансированием которого является одной из ключевых задач современного уголовного права. Однако в настоящее время к реальным мероприятиям, направленным на подавление финансовых потоков террористических организаций, ни российский законодатель, ни российский правоприменитель не готов.

Это связано с тем, что в настоящее время на арену перераспределения финансовых потоков выходит новый инструмент, не урегулированный российской правовой системой, — криптовалюта. В отличие от обычных, фиатных, денег криптовалюта (например, биткоин (биткойн)) является как электронным механизмом обмена, так и активом, эмиссия и учет которого децентрализованы. Функционирование системы биткоин, например, происходит в рамках распределенной одноранговой компьютерной сети. При этом информация о транзакциях не шифруется и доступна в открытом виде, а шифрование используется не для ограничения доступа к данным о транзакциях, а для гарантирования неизменности цепочки блоков базы транзакций (блокчейн), т. е. для обеспечения невозможности подделки информации о платеже. При этом процесс выпуска («майн») и обращения биткоинов полностью децентрализован, из-за чего отсутствует возможность его регулирования со стороны государства. Одной из ключевых особенностей криптовалют является анонимность их пользователей.

Существует мнение, что криптовалюты являются разновидностью денежного суррогата¹ и должны быть запрещены к обращению и использованию на территории Российской Федерации на основании ст. 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России)², согласно которому введение на территории Российской Федерации денежных единиц, отличных от рубля, и выпуск денежных суррогатов запрещаются. Данная позиция обосновывается отсылкой на мнение официальных регуляторов, выраженное в информационном сообщении Росфинмониторинга «Об использовании криптовалют» от 6 февраля 2014 г.³ и информации Банка России от 27 января 2014 г. «Об использовании при совершении сделок “виртуальных валют”, в частности, Биткойн»⁴. В то же время указанные документы не содержат оценки криптовалюты, в том числе биткоин, как денежного суррогата, что неудивительно, поскольку определения ни денежного суррогата, ни криптовалюты в официальных документах не содержится.

С мнением о том, что криптовалюта является денежным суррогатом, сложно согласиться, исходя из отнесения ст. 27 Закона о Банке России к гл. IV «Организация наличного денежного об-

¹ См.: *Минфин*: надо принять закон о запрете оборота денежных суррогатов / РИА Новости. URL: <https://ria.ru/ekonomy/20150320/1053571143.html> (дата доступа: 20.07.2016).

² О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.) // РГ. 2002. 13 июля.

³ Об использовании криптовалют: информац. сообщение Федеральной службы по финансовому мониторингу от 6 февр. 2014 г. // Информац.-правовой портал «Гарант.ру». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70487296/> (дата обращения: 20.07.2016).

⁴ Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности Биткойн: информация Банка России от 27 янв. 2014 г. // Информац.-правовой портал «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158121/ (дата обращения: 20.07.2016).

ращения», а также из положений ст. 128 Гражданского кодекса Российской Федерации¹, согласно которым деньги отнесены к имуществу, при этом наличные деньги — к вещам, а безналичные денежные средства — к иному имуществу.

Исходя из этого можно сделать вывод, что криптовалюта, подобная биткоину, не является денежным суррогатом, т. е. не присваивает себе свойства денег, не является нормальным инструментом обмена для товаров или услуг и не служит эквивалентом стоимости других товаров и услуг. Росинфомониторинг в указанном информационном сообщении также делает вывод о том, что криптовалюты в силу децентрализации не имеют субъекта, обеспечивающего их условную платежеспособность, т. е. по существу являются спекулятивным «товаром», не имеющим реальной ценности, однако способным иметь высокую спекулятивную ценность в силу своей анонимности и надежности транзакций.

Несмотря на то что в обычных магазинах совершить покупки за счет биткоинов невозможно, на анонимных торговых площадках можно производить оплату товаров биткоинами. Далеко не все анонимные торговые площадки занимаются продажей товаров, исключенных из оборота, таких как оружие, наркотики, рабы и порнографическая продукция с участием несовершеннолетних, однако нелегальные представители «черного рынка» составляют заметную часть анонимных сетей. Классическим примером такой площадки являлся Silk Road (с англ. «Шелковый путь») — анонимная торговая интернет-площадка, находившаяся в зоне .onion анонимной сети Tor (The Onion Router, программное средство так называемой «луковой» маршрутизации) и занимавшаяся продажей наркотиков, оружия и иных незаконных предметов с 2011 по 2013 г. до момента задержания владельца сотрудниками ФБР. К этому моменту суммарный оборот площадки составил ~9,5 млн биткоинов, что по курсу на 15 июня 2017 г. составляет более 1,5 трлн руб.

Анонимные торговые площадки не работают в легальном сегменте Интернета и занимают его «теневую» часть — так называемый Даркнет, который состоит из анонимных информационно-телекоммуникационных сетей, таких как Tor (The Onion Router). Эта сеть примечательна тем, что сообщения в ней неоднократно шифруются и отсылаются через несколько сетевых узлов, называемых «луковыми» маршрутизаторами. Каждый такой маршрутизатор удаляет слой шифрования, чтобы открыть трассировочные инструкции и отослать сообщения на следующий маршрутизатор, где все повторяется. Из-за этого промежуточные узлы не знают источник, пункт назначения и содержание сообщения, а итоговый узел не знает ничего, кроме условного «имени» адресанта. В настоящее время технология «луковой»

маршрутизации считается устаревшей, уступая пространство I2P (invisible internet project — проект «невидимый Интернет»), оверлейной сети, устойчивой к отключению первичных узлов и использующей многослойное («чесночное») шифрование, включающее в себя туннелирование и шифрование транспортного уровня, что устраняет уязвимость к анализу синхронизации, когда-то сделавшей возможной выявление и задержание Уильяма Росса Ульбрихта, владельца площадки Silk Road.

Таким образом, использование криптовалюты в анонимных сетях различных типов может действительно представлять угрозу, поскольку технически не может быть перехвачено и расшифровано ни поставщиком услуг (провайдером), ни представителями правоохранительных органов и специальных служб, не регулируется законом и может использоваться полностью анонимно.

Бороться с глобальным оборотом биткоинов на территории одной России бессмысленно, поскольку лица, совершающие указанные деяния, находятся вне российской юрисдикции — в так называемом «виртуальном пространстве», которое можно определить как специальное место совершения преступления². Борьба с незаконным оборотом таких средств, как биткоины, и иных видов криптовалют требует разработки:

- 1) нормативно-правового регулирования статуса криптовалют, позволяющего использовать их в российском правовом пространстве;
- 2) правил законного оборота и выпуска криптовалют;
- 3) правил декларирования прибыли, полученной от оборота (купли-продажи, выпуска) криптовалют на территории России;
- 4) правил обязательного учета и лицензирования субъектов, осуществляющих операции с криптовалютами (биржи).

Как показывает практика, единственный способ эффективной борьбы с незаконным использованием криптовалюты — отличать его от законного использования, предусматривая правила законного оборота, которые должны быть выработаны официальным финансовым регулятором. В случае, если вся деятельность, связанная с криптовалютами, будет априори незаконной, она перейдет в легальной своей части за пределы российской юрисдикции, а оставшийся в России рынок будет захвачен теневыми организациями, которые займут нишу легальных участников рынка криптовалюты.

По существу своему криптовалюта является информацией и признается некоторыми странами в качестве валюты (США, Япония, Швейцария, Германия и часть других стран ЕС) или товара (Китай, Финляндия, Хорватия). Эти страны не

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 марта 2017 г.) // РГ. 1994. 8 дек.

² См.: Тирранен В. А. Виртуальное пространство в уголовном праве России // Наука и образование: опыт, проблемы, перспективы развития: материалы XIV междунар. науч.-практ. конф. Красноярск: Изд-во Красноярск. гос. аграрного ун-та. 2015. С. 411—413.

стали создавать специальные правила регулирования оборота криптовалюты, применив для нее режим уже существующих инструментов (иностранная валюта, непродовольственный товар). В то же время решить проблему незаконного оборота таким образом невозможно, поскольку возможность использовать криптовалюту «не по назначению» не зависит от ее правового статуса. Впрочем, это не должно становиться препятствием к использованию криптовалют в легальном обороте, так же как возможность купить наркотики и оружие за бумажные наличные деньги не побуждает нас отказываться от использования наличности.

Уникальность статуса криптовалют обусловлена невозможностью ее подделки и анонимностью операций с ней, что не исключает возможностей для легального оборота. Однако только после установления правил легального оборота можно успешно бороться с оборотом нелегальным, в том числе с легализацией доходов, добытых преступным путем, и финансированием террористической деятельности. Создание единого

регулятора нефинансовых денежных средств и криптовалют целесообразно только на международном, глобальном уровне, поскольку участники рынка криптовалюты не зависят от локального законодательства отдельных стран: оборот происходит, минуя таможенные и государственные границы. В этих целях имеет смысл привлечь к созданию международного акта в этой области организацию, решающую смежные задачи, например Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в настоящее время решающую вопросы противодействия «отмыванию» денег, уклонению от уплаты налогов, коррупции и взяточничеству. Некоторые шаги, направленные на внедрение единых правил регулирования, предпринимаются отдельными странами¹, а международные организации, например ООН, начинают использовать криптовалюты для реализации своих целей и задач², однако сформировать универсальные правила регулирования правового статуса криптовалюты в рамках одной страны и одной правовой системы не представляется возможным.

V. A. Tirranen

CRIMINAL-LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCY CIRCULATION IN RUSSIA

The article is an analysis of the current criminal provisions cryptocurrency in the Russian Federation, taking into account the positions of regulatory authorities regarding the legal status of cryptocurrency. The technical aspect of cryptocurrency transactions and the features of their anonymity, as well as the consequences resulting from this, are assessed. In addition, in this article the prospects for using cryptocurrency in civil circulation on the basis of the experience of foreign countries in this field been assessed.

Keywords: information security, cybercrime, virtual space, information, cryptocurrency, bitcoin, block chain.

¹ См., например: *Рецепт* налогообложения биткоина от США // Портал TaxToday. URL: http://tax-today.com/recept_nalogooblozheniya_bitcoin_ot_usa/ (дата обращения: 20.07.2016).

² См.: *The UN Wants to Adopt Bitcoin And Ethereum — And Soon* // Coindesk. URL: <http://www.coindesk.com/the-untied-nations-wants-to-accept-ethereum-and-bitcoin-and-soon/>

Г. А. Бородин

Красноярский государственный аграрный университет (Красноярск, Россия)

**ПРОБЛЕМАТИКА СУБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО
СТАТЬЕЙ 185.5 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В статье рассматривается диспозиция ст. 185.5 Уголовного кодекса Российской Федерации с точки зрения ее эффективности в установлении субъекта состава преступления. Проводится сравнительный анализ ст. 185.5 УК РФ и специальных законов в заданном аспекте. Выявлены юридические коллизии и лакуны, препятствующие установлению субъекта состава преступления, предусмотренного ст. 185.5 УК РФ, и тем самым создающие правовую неопределенность, что, в свою очередь, снижает эффективность предварительного следствия по данной категории преступлений.

Ключевые слова: слова: субъект преступления, рейдерство, правовая неопределенность.

В современной России не теряет актуальности исследование вопроса развития уголовно-правового законодательства в области противодействия недружественным корпоративным поглощениям (рейдерству).

По существу, рейдерство является одной из наибольших угроз для права собственности в области ведения хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства. Безусловно, само существование в России такого феномена формирует неблагоприятный климат для развития предпринимательства всех уровней, и, как следствие, развития экономики страны в целом.

Уголовное законодательство России, в отличие от законодательства западных стран, в области противодействия данному феномену сравнительно молодо и развивается недостаточно быстро.

Первой волной развития законодательства в сфере противодействия недружественным корпоративным поглощениям, полагаем, можно считать принятие Федерального закона от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Указанный закон получил название «анти-рейдерского» закона и содержит положения, направленные на урегулирование отношений в области корпоративного управления, на большую степень конкретизации корпоративного управления, а также на создание механизмов оспаривания решений органов управления хозяйствующим субъектом, что в итоге должно приводить к усложнению процедур недружественных поглощений.

Следующим этапом стало принятие Федерального закона от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»².

Данным законом Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен ст. 170.1, 185.5 и 285.3, предусматривающими ответственность за фальсификацию единого государственного реестра юридических лиц, реестра владельцев ценных бумаг, системы депозитарного учета, внесение заведомо недостоверных сведений в единые государственные реестры, а также за фальсификацию решений совета директоров (наблюдательного совета) и общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества. Вводя в Уголовный кодекс Российской Федерации вышеприведенные составы преступлений, законодатель лишил рейдерство основных (базовых) схем, используемых при захвате управления в хозяйствующих субъектах, чем, казалось бы, в существенной степени решал проблему недружественных захватов и поглощений. Кроме того, подчеркивая, как полагаем, важность и сложность противодействия рейдерству на территории Российской Федерации, этим же законом предварительное следствие по вновь введенным составам преступления отнесено к компетенции следователей следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации.

Считаем, что данным законом законодатель сделал попытку принять некое комплексное решение проблем рейдерства. Однако остаются вопросы с определением субъекта вышеозначенных составов преступлений. Так, с одной стороны,

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 2 (8).

© Г. А. Бородин, 2017

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3642.

² О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ // РГ. 2010. 5 июля.

под действия данного закона подпадают лица, которые преследуют цель непосредственного личного завладения чужим имуществом (ст. 170.1, 185.5), с другой стороны, должностные лица, которые, по нашему мнению, совершая действия, предусмотренные диспозицией ст. 285.3, не преследуют цель непосредственного захвата хозяйствующего субъекта, а, осуществляя помощь в корпоративном захвате, полагаем, извлекают иную личную выгоду либо действуют по принуждению.

Юридическая коллизия выявляется и при анализе специальных законов и их соотношения с диспозицией ст. 185.5 УК РФ в части установления субъекта преступления.

Законодателем в диспозицию ст. 185.5 УК РФ были внесены, казалось бы, все мыслимые способы и цели фальсификации решения общего собрания акционеров (участников) хозяйственного общества или решения совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества. Вместе с тем предложенная законодателем формулировка диспозиции данного состава преступления вызывает значительную сложность в определении субъекта данного вида преступления.

С одной стороны, вроде бы все просто: лицо, являющееся субъектом данного преступления, исходя из положений ч. 1, 3 ст. 20 УК РФ, — вменяемое физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста. С другой стороны, анализ норм специальных законов, регулирующих корпоративные правоотношения (Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹ (далее — Федеральный закон «Об акционерных обществах»), Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»² (далее — Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью»), без которых невозможно определение надлежащего субъекта, ни в коей мере не допускает возможности такого толкования, поскольку очевидно, что лица, не достигшие совершеннолетия, не могут принимать непосредственное участие как в осуществлении процесса корпоративного управления в целом, так и при проведении собраний хозяйствующих субъектов по каким-либо отдельным вопросам, на любой позиции, дающей возможность влиять на принятое решение.

Несмотря на громоздкость объективной стороны данного состава преступления, усложняющей понимание состава, в ней дается ряд подсказок относительно некоторых признаков субъекта преступления. Так, умышленное искажение результатов голосования на общем собрании акционеров, общем собрании участников общества

с ограниченной (дополнительной) ответственностью или на заседании совета директоров (наблюдательного совета) хозяйственного общества путем внесения в протокол общего собрания, в выписки из него заведомо недостоверных сведений возможно исключительно специальным субъектом. Указанное вытекает из следующего. В силу п. 1 ст. 63 Федерального закона «Об акционерных обществах» протокол общего собрания акционеров составляется не позднее трех рабочих дней после закрытия общего собрания акционеров в двух экземплярах. Оба экземпляра подписываются председательствующим на общем собрании акционеров и секретарем общего собрания акционеров.

В соответствии с п. 2 ст. 67 Федерального закона «Об акционерных обществах» председатель совета директоров (наблюдательного совета) общества организует его работу, созывает заседания совета директоров (наблюдательного совета) общества и председательствует на них, организует на заседаниях ведение протокола, председательствует на общем собрании акционеров, если иное не предусмотрено уставом общества. При этом в силу п. 1 ст. 67 Федерального закона «Об акционерных обществах» председатель совета директоров (наблюдательного совета) общества избирается членами совета директоров (наблюдательного совета) общества из их числа большинством голосов. В свою очередь, согласно п. 1 ст. 66 Федерального закона «Об акционерных обществах», члены совета директоров (наблюдательного совета) общества избираются общим собранием акционеров в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и уставом общества.

Таким образом, если иное не предусмотрено уставом акционерного общества, то ответственность за искажение в какой-либо форме протокола общего собрания и выписки из протокола общего собрания по общему правилу должна возлагаться на председателя совета директоров и секретаря собрания.

При этом секретарь собрания, в соответствии с п. 4.1.4 положения о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров, назначается председательствующим на общем собрании, если уставом или внутренним документом общества, регулирующим деятельность общего собрания, не установлен иной порядок его назначения (избрания)³. Что фактически, дает председательствующему полный, всесторонний и единоличный контроль над составлением протокола и содержащимися в нем данными. Таким образом, субъектом данного состава преступления может являться либо председательствующий, либо секретарь собрания.

¹ Об акционерных обществах : федер. закон от 26 дек. 1995 г. № 208-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // РГ. 1995. 29 дек.

² Об обществах с ограниченной ответственностью : федер. закон от 8 февр. 1998 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 785.

³ См.: Об утверждении Положения о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров : приказ Федер. службы по финансовым рынкам от 2 февр. 2012 г. № 12-б/пз-н // Бюл. нормативных актов федер. органов исполнит. власти. 2012. № 35. 27 авг.

Касательно же вопроса искажения протокола заседания совета директоров (наблюдательного совета), п. 4 ст. 68 Федерального закона «Об акционерных обществах» более категоричен и прямо устанавливает ответственность опять же председателствующего в заседании за правильность составления протокола.

Схожие, хотя и несколько иные, положения об организации проведения собрания участников общества содержат и требования Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью». Так, положениями п. 6 ст. 37 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» устанавливается, что организация ведения протокола общего собрания участников общества возложена на его исполнительный орган. При этом абз. 6 ст. 37 в совокупности с п. 1 ст. 37 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» предполагает возможность ведения протокола не только исполнительным органом, но и лицом, определенным уставом общества и внутренними документами общества или решением общего собрания участников общества. Статьей 38 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» предусмотрена также возможность принятия решения участников общества путем проведения заочного голосования, порядок которого определяется внутренним документом общества.

При этом положения закона, регламентирующие такой способ принятия решения, не указывают прямо на лицо, ответственное за верность сведений протокола заочного собрания. Также не содержит Федеральный закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» прямого указания на лицо, ответственное за верность сведений и составление протокола совета директоров (наблюдательного совета).

Таким образом, очевидно, что допущенные в специальных законах отсылки к уставу общества и внутренним документам общества не дают возможности в полной мере установить признаки субъекта преступления, предусмотренного ст. 185.5 УК РФ. Более того, диспозиция ст. 185.5 УК РФ, задающая широкий перечень действий, подпадающих под данный состав, должна определять, по нашему мнению, разные субъекты преступления. Все это создает дополнительную правовую неопределенность при установлении субъекта преступления, предусмотренного ст. 185.5 УК РФ. Что, в свою очередь, ведет не просто к сугубо теоретической проблеме установления однозначного и четко определенного субъекта преступления, предусмотренного составом ст. 185.5 УК РФ, но и к вытекающим практическим проблемам планирования и проведения предварительного следствия по данной категории преступлений.

G. A. Borodin

PROBLEM OF SUBJECT OF CRIME PROVIDED FOR IN ARTICLE 185.5 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article considers the disposition of art. 185.5 of the Criminal Code of the Russian Federation in terms of its effectiveness in establishing the subject of the offense. Comparative analysis Art. 185.5 of the Criminal Code of the Russian Federation and special laws in the specified aspect are provided. Legal collisions and lacunas that prevent the establishment of a constituent of a crime under Article 185.5 of the Criminal Code, creating legal uncertainty, are revealed. This, in turn, reduces the effectiveness of the preliminary investigation of this category of crimes.

Keywords: subject of crime, raiding, legal uncertainty.

РАЗДЕЛ 4
ИЗУЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ

SECTION 4
STUDY OF REGIONAL PROCESSES

Итоги стратегического планирования социально-экономического развития Республики Бурятия

В декабре 2015 г. Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС начал работу над проектом Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 года. Научно-исследовательская работа, которая длилась более года, имеет для нас очень большое значение.

Во-первых, принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» вернуло нашу страну к систематическому прогнозированию и планированию социально-экономического развития. Однако сроки разработки федеральных рекомендаций по стратегическому планированию переносились, в то время как данная задача была более чем актуальна и требовала своего решения.

Во-вторых, Республика Бурятия начала работу по стратегическому планированию одна из первых в отсутствие федеральных методических рекомендаций по разработке необходимых документов. Даже на момент итоговой защиты научно-исследовательской работы на Совете при Главе Республики Бурятия по стратегическому планированию в ноябре 2016 г. эти рекомендации были только в проекте.

В-третьих, процедура разработки проекта Стратегии включала большое количество публичных консультаций и обсуждений как на стадии концептуальной проработки, так и на стадии обсуждения самого документа. Это позволило максимально учесть мнения основных заинтересованных групп. Мы с большим вниманием отнеслись к замечаниям и предложениям экспертов, особенно из бурятского научного сообщества, и очень горды тем, что научно-педагогические работники, которые в начале работы были нашими оппонентами и критиками, вошли в наш авторский коллектив. Это сделало работу над проектом Стратегии очень интересной и дало нам ценнейший опыт.

Особенно приятно, что некоторые положения Стратегии используются уже новым исполняющим обязанности Главы Республики Бурятия Алексеем Самбуевичем Цыденовым в своих выступлениях, а отдельные проекты и инициативы, особенно в части развития культурно-туристической сферы, уже начали реализовываться.

*О. В. Симагина,
доктор экономических наук, доцент,
заместитель директора по научной работе
Сибирского института управления — филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
зав. кафедрой менеджмента*

Е. В. Шевцова

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

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В РАМКАХ БАЙКАЛЬСКОГО МАКРОРЕГИОНА

В статье рассматривается оценка конкурентного потенциала Республики Бурятия в рамках Байкальского макрорегиона. При оценке потенциала экономического развития рассматриваются макроэкономические показатели, показатели развития промышленности и сельского хозяйства, индикаторы инновационного развития, туризма и рекреации. При оценке социальной сферы анализируются показатели развития некоторых аспектов человеческого потенциала — рынка труда, миграции и уровня жизни.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, Республика Бурятия, Байкальский макрорегион.

Одной из главных задач государственной политики является устойчивое развитие территорий, однако на протяжении долгого периода времени в России остается нерешенным вопрос о значительной дифференциации социально-экономического развития регионов страны, особенно это касается ее восточных рубежей.

Основными проблемами, которые тормозят сокращение неравенства регионов Российской Федерации по уровню социально-экономического развития являются: пространственная разобщенность территорий, крайне дисперсное расселение населения и неравномерное размещение производственных мощностей.

Эффективное использование ресурсов и рациональное размещение производства подразумевают существование территориального разделения труда между близлежащими регионами, в связи с чем данная закономерность крайне актуальна для регионов, входящих в Байкальский макрорегион: Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края, обладающих колоссальными территориями, многообразием природно-ресурсного и производственного потенциалов. Однако эти необходимые условия для получения синергетических эффектов от разделения и кооперации труда используются неудовлетворительно, и на данный момент эти регионы являются скорее конкурентами, чем союзниками. Очень ярким примером здесь является существенная конкуренция туроператоров в Иркутской области и Забайкальском крае.

Таким образом, целью исследования является оценка потенциала развития Республики Бурятия в рамках Байкальского макрорегиона. Для территориального сравнения рассмотрим два близлежащих региона: Иркутскую область и За-

байкальский край. Выбор регионов обусловлен прежде всего территориальной близостью, а также тем, что данные регионы входят в состав субтерриториального блока — Байкальского макрорегиона, объединенного близостью к озеру Байкал, имеют особую специфику социально-экономического развития и взаимовлияния. Регионы, входящие в Байкальский макрорегион, обладают всеми признаками ландшафтно-экологической и хозяйственно-культурной целостности, что позволяет рассматривать сложившееся формирование как условно единое территориальное образование. Объединяет макрорегион также ряд факторов: наличие значительного природно-ресурсного потенциала, общая транспортная и энергетическая инфраструктура, существенные экологические ограничения на ведение хозяйственной деятельности, близость к активно развивающимся странам Восточной Азии, таким как Китай и Корея, являющимся основными рынками сбыта и источником инвестиций.

Информационной и аналитической базой исследования послужили материалы Федеральной службы государственной статистики, работы отечественных и зарубежных экономистов в периодических изданиях, информационной сети Интернет, Отчет о научно-исследовательской работе (НИР) Бурятского государственного университета: «Разработка предложений по комплексному социально-экономическому развитию Республики Бурятия в рамках Байкальского региона» (№ госрегистрации 03-В002-1938/14).

Методологически оценку потенциала развития Республики Бурятия целесообразно разделить на оценку конкурентных преимуществ в экономических и оценку конкурентных преимуществ в социальных сферах. Исходя из этого, при рассмотрении потенциала экономического развития необходимо выделить такие индикаторы разви-

тия, как макроэкономические показатели (валовой региональный продукт и показатель валового регионального продукта на душу населения), показатели развития промышленности и сельского хозяйства, индикаторы инновационного развития, туризма и рекреации. При рассмотрении потенциала социального развития акцент прежде всего необходим на показателях развития таких аспектов человеческого потенциала, как рынок труда, миграция и уровень жизни.

Макроэкономические показатели. Чтобы проследить тенденции экономического развития Байкальского макрорегиона и степени взаимовлияния экономики регионов, проведем сравнительный анализ на основе определения абсолютного размера валового регионального продукта (ВРП), произведенного в субъектах Байкальского макрорегиона, и соотношения в объемах произведенного ВРП.

Уровень экономического развития регионов Байкальского макрорегиона: Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края — существенно уступает по относительным экономическим показателям российским регионам-лидерам нефте- и газодобычи (ХМАО, ЯНАО), но

превосходит слаборазвитые регионы, соответственно, его можно определить как средний и ниже среднего.

Как отмечают специалисты, незначительный совокупный вклад регионов Байкальского макрорегиона в экономику России (доля ВРП Байкальского региона в ВВП России составляет 1,8 %) обусловлен прежде всего более низкой производительностью труда¹.

Анализ произведенного ВРП по субъектам Байкальского региона в составе Сибирского федерального округа показывает, что наибольшая доля производится на территории Иркутской области. При этом если в 2007 г. доля составляла 13,5 %, то в 2014 г. — 14,9 %. Объем ВРП Иркутской области почти в два раза больше, чем объемы ВРП Республики Бурятия и Забайкальского края вместе взятые. Нужно отметить, что вклад Республики Бурятия в общероссийские основные экономические показатели минимален и находится в диапазоне от 0,1 до 0,68 %.

Объем ВРП Республики Бурятия в 2014 г. составил 184,8 млрд руб. — 14 % от суммарного объема ВРП Байкальского региона (табл. 1).

Таблица 1

Валовой региональный продукт по субъектам Байкальского региона в составе Сибирского федерального округа за 2007—2014 гг.

Регион	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Валовой региональный продукт в основных ценах всего, тыс. руб.</i>								
Сибирский федеральный округ	2 990 665 145	3 442 209 771	3 391 087 990	4 131 394 537	4 802 933 877	5 186 808 533	5 540 596 186	6 106 912 615
Республика Бурятия	107 441 983	124 738 460	121 187 671	133 525 603	153 624 137	164 737 781	176 888 871	184 815 602
Иркутская область	402 654 747	43 8852 377	458 774 863	546 141 038	634 561 430	737 971 577	805 197 486	907 400 752
Забайкальский край	110 822 391	140 301 971	148 587 919	166 742 523	203 869 010	223 968 779	229 239 422	227 582 434
<i>Валовой региональный продукт на душу населения, руб.</i>								
Сибирский федеральный округ	154 701,9	178 421,2	175 845,6	214 401,6	249 420,1	269 171,0	287 293,8	316 380,1
Республика Бурятия	111 354,0	129 145,4	125 172,5	137 564,9	158 136,6	169 552,9	181 828,2	189 325,7
Иркутская область	163 588,0	178 988,3	187 688,7	224 364,2	261 550,4	304 545,5	332 700,5	375 481,9
Забайкальский край	99 544,9	126 362,1	133 973,5	150 548,9	184 869,1	204 112,1	209 780,8	209 002,5

Примечание. Здесь и далее в таблицах данные приводятся по: *Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.* URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 30.03.2017).

Вклад Республики Бурятия в общий объем ВРП СФО на протяжении последних лет (2007—

2014 гг.) снизился на 0,6 пп. — с 3,6 % (2007 г.) до 3,0 % (в 2014 г.) (рис. 1).

¹ См.: Цыренова Е. Д., Бордоев Д. Г., Цыренов А. Р. Байкальский регион в экономическом и социальном развитии России // Вестн. ВСГУТУ. 2015. Т. 55. № 4. С. 108.

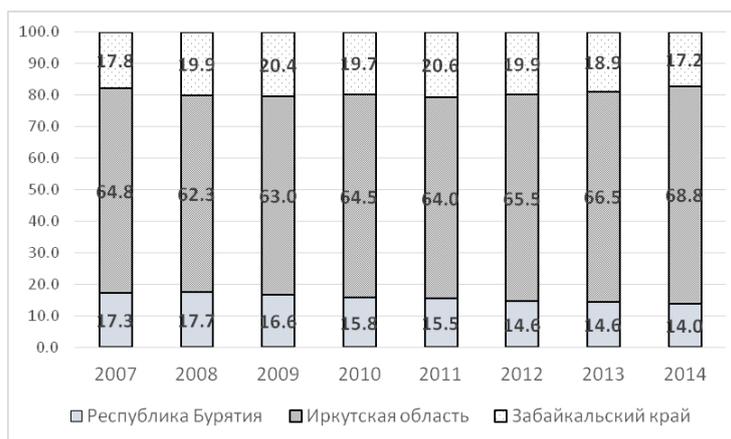


Рис. 1. Изменение доли валового регионального продукта Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края в объеме валового регионального продукта Байкальского макрорегиона за 2007—2014 гг., %

Республика Бурятия из субъектов Российской Федерации занимает последнее место, что свидетельствует о снижении экономической динамики. Так, если в 2007 г. соотношение в объемах произведенного ВРП Республики Бурятия по отношению к Иркутской области составляло 1 : 3,7, то в 2014 г. соотношение составило 1 : 4,9. Данный факт — серьезный сигнал для бурятского бизнес-сообщества. Анализируя изменение доли валового регионального продукта Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края в объеме валового регионального продукта Байкальского макрорегиона, видим, что доля Забайкальского края за 2007—2014 гг. сократилась незначительно — на 0,6 пп., доля Иркутской области выросла существенно — на 4,0 пп., доля Республики Бурятии сократилась на 3,3 пп.

Эта же тенденция прослеживается и по отношению показателя среднедушевого производства ВРП Республики Бурятия к среднероссийскому уровню. Причем разрыв этот ежегодно увеличивается.

В общероссийских объемах промышленного производства суммарная доля Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области составляет около 2 %. При этом $\frac{3}{4}$ в суммарном объеме производства приходится на наиболее промышленно развитую Иркутскую область.

Анализируя индексы физического объема валового регионального продукта по субъектам Байкальского региона, приходим к выводу, что если Забайкальский край и Иркутская область с выходом из кризиса 2007—2010 гг. наращивали темпы роста физического объема ВРП, то в Республике Бурятия он оставался на уровне 103 %

в 2010 и 2011 гг. и снизился до 100,5 % в 2012 г. Очевидно, что за 2013 и 2014 гг. ситуация не выправилась.

Для Республики Бурятия наиболее актуальными остаются следующие проблемы социально-экономического развития: увеличивающееся отставание по среднедушевому ВРП от среднероссийского показателя и показателей близлежащих регионов — Иркутской области и Забайкальского края, более медленный рост уровня производства ВРП Республики Бурятия по сравнению с соседними субъектами.

Доля ВРП Республики Бурятия в ВРП России и ВРП Сибирского федерального округа (СФО) сокращается. Данное явление не только негативно характеризует текущую экономическую ситуацию, но и служит «тормозом» для будущего стимулирования экономического роста Республики Бурятия.

Однако существуют и положительные тенденции. Увеличивается доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте, если в 2011 г. доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте Республики Бурятии составляла 25,7 %, превышая показатель по СФО, Российской Федерации и соседним регионам Байкальского макрорегиона, то в 2014 г. доля увеличилась до 30,8 %, существенно превысив показатели СФО Российской Федерации в целом. Также нужно отметить, что если в Забайкальском крае данный показатель умеренно увеличился в 2014 г. до 20,8 %, то в Иркутской области произошло существенное его уменьшение до 17,5 % (табл. 2).

Таблица 2

Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте в 2011—2014 гг., %

Регион	2011	2012	2013	2014
Российская Федерация из суммы субъектов РФ	19,1	19,4	19,4	19,3
Сибирский федеральный округ	18,2	18,7	19,6	19,0
Республика Бурятия	25,7	24,1	27,6	30,8
Забайкальский край	19,9	21,5	21,6	20,8
Иркутская область	19,3	18,9	19,0	17,5

Таким образом, ориентация Республики Бурятия на выпуск продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей может стать определенным конкурентным преимуществом по сравнению с соседними регионами Байкальского макрорегиона, стать некой специализированной нишей развития экономики Республики Бурятия.

Промышленность. В развитие экономики регионов Байкальского макрорегиона существенный вклад вносит промышленность. Как отмечают исследователи, «в сибирских регионах традиционно высоки индексы производства по виду экономической деятельности “Добыча полезных ископаемых”». Очень высокими темпами они увеличивались в Иркутской области (123,1 % в год), в отличие от Республики Бурятия (100,7 % в год). Спад обрабатывающих производств наблюдался в Забайкальском крае — за период 2007—2014 гг. он в среднем составил 93,7 % в год, в то же время в Республике Бурятия темпы роста обрабатывающих производств увеличивались опережающими, по сравнению со среднероссийским уровнем, темпами — 112,2 % в год¹.

Суммарная доля регионов Байкальского макрорегиона по виду экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых» за период 2009—2015 гг. в общероссийских объемах увеличилась с 1,49 до 3,66 % прежде всего за счет увеличения объемов добычи полезных ископаемых и доли Иркутской области (с 40 988 млн руб.

(1,49 %) в 2009 г. до 336 813 млн руб. (2,97 %) в 2015 г., т. е. в 8,2 раза). Несущественное увеличение произошло в Забайкальском крае, однако в Республике Бурятия за исследуемый период, хотя и произошло увеличение физических объемов добычи полезных ископаемых с 14 661 млн руб. в 2009 г. до 19 428 млн руб. в 2015 г., доля снизилась с 0,29 % в 2009 г. до 0,17 % в 2015 г.

Анализ объемов обрабатывающих производств показывает, что суммарная доля регионов Байкальского макрорегиона снизилась с 1,76 % в 2009 г. до 1,66 % в 2015 г. за счет снижения доли Иркутской области, однако в Республике Бурятия произошло физическое увеличение объемов обрабатывающих производств в 2,6 раза за 2009—2015 гг., также увеличилась доля в общероссийских объемах с 0,22 до 0,26 %.

По виду экономической деятельности «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» суммарная доля трех регионов Байкальского макрорегиона возросла с 2,87 % в 2009 г. до 3,1 % в 2015 г. При этом, хотя физические объемы в Иркутской области увеличились в 1,5 раза, доля несущественно снизилась на 0,03 пп. В Республике Бурятия и Забайкальском крае произошло увеличение физических объемов производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также возросли доли в общероссийских объемах (табл. 3).

Таблица 3

Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по видам экономической деятельности в 2009—2015 гг.

Регион	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Добыча полезных ископаемых, млн руб.</i>							
Российская Федерация	5 090 973	6 217 952	8 020 217	8 950 066	9 748 137	10 287 069	11 359 343
Сибирский федеральный округ	550 757	877 031	1 145 090	1 182 106	1 211 699	1 311 676	1 601 329
Республика Бурятия	14 661	9 269	12 808	14 621	14 504	16 491	19 428
Забайкальский край	20 270	39 001	40 377	43 689	44 813	48 108	59 669
Иркутская область	40 988	68 817	129 795	190 587	213 896	25 9575	336 813
<i>Доля региона в общероссийских объемах добычи полезных ископаемых, %</i>							
Сибирский федеральный округ	10,82	14,10	14,28	13,21	12,43	12,75	14,10
Республика Бурятия	0,29	0,15	0,16	0,16	0,15	0,16	0,17
Забайкальский край	0,40	0,63	0,50	0,49	0,46	0,47	0,53
Иркутская область	0,81	1,11	1,62	2,13	2,19	2,52	2,97
Суммарно по трем регионам Байкальского макрорегиона	1,50	1,89	2,28	2,78	2,80	3,15	3,66
<i>Обрабатывающие производства, млн руб.</i>							
Российская Федерация	14 351 985	18 880 737	22 813 279	25 110 611	27 132 731	30 117 668	31 963 784
Сибирский федеральный округ	1 630 742	2 162 010	2 516 797	2 664 639	2 787 549	3 128 069	3 438 967
Республика Бурятия	31 817	40 081	51 115	46 116	62 738	70 297	82 895
Забайкальский край	8 098	11 385	14 365	25 066	22 917	20 074	20 649
Иркутская область	213 086	272 410	299 406	310 081	340 427	367 518	427 923
<i>Доля региона в общероссийских объемах обрабатывающих производств, %</i>							
Сибирский федеральный округ	11,36	11,45	11,03	10,61	10,27	10,39	10,76
Республика Бурятия	0,22	0,21	0,22	0,18	0,23	0,23	0,26

¹ Цыренова Е. Д., Бордоев Д. Г., Цыренов А. Р. Указ. соч. С. 108.

Регион	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Забайкальский край	0,06	0,06	0,06	0,10	0,08	0,07	0,06
Иркутская область	1,48	1,44	1,31	1,23	1,25	1,22	1,34
Суммарно по трем регионам Байкальского макрорегиона	1,76	1,71	1,59	1,51	1,56	1,52	1,66
<i>Производство и распределение электроэнергии, газа и воды, млн руб.</i>							
Российская Федерация	3 030 165	3 665 280	4 219 137	4 160 147	4 491 574	4 712 009	4 646 449
Сибирский федеральный округ	380 562	440 529	481 990	503 123	538 020	574 554	628 200
Республика Бурятия	12 768	15 558	19 826	17 855	20 895	23 093	25 782
Забайкальский край	13 893	14 713	18 311	17 819	26 109	27 625	27 114
Иркутская область	60 271	77 346	81 275	81 865	82 614	82 363	91 236
<i>Доля региона в общероссийских объемах производства и распределение электроэнергии, газа и воды, %</i>							
Сибирский федеральный округ	12,56	12,02	11,42	12,09	11,98	12,19	13,52
Республика Бурятия	0,42	0,42	0,47	0,43	0,47	0,49	0,55
Забайкальский край	0,46	0,40	0,43	0,43	0,58	0,59	0,58
Иркутская область	1,99	2,11	1,93	1,97	1,84	1,75	1,96
Суммарно по трем регионам Байкальского макрорегиона	2,87	2,94	2,83	2,83	2,89	2,83	3,09

Основной конкурентной нишей Республики Бурятия должно стать дальнейшее развитие авиастроения, производства и ремонта железнодорожного подвижного состава, доля которых в настоящий момент в промышленности региона составляет около 70 % в обрабатывающих производствах.

Сельское хозяйство. Суммарная доля производства продукции сельского хозяйства регионами Байкальского макрорегиона в общероссийских показателях снизилась в 2009—2015 гг. с 2,4 до 1,9 %. При этом наибольшая доля приходится на Иркутскую область, хотя эта доля за 2009—2015 гг. снизилась на 0,5 пп., доля Республики Бурятия и Забайкальского края находится в пределах 0,4—0,5 % и претерпевает незначительное

снижение. В регионах Байкальского макрорегиона в структуре продукции сельского хозяйства преобладает животноводство. Несмотря на то что в абсолютных показателях продукция животноводства во всех трех регионах возросла, доля регионов Байкальского региона в общероссийских объемах продукции животноводства существенно уменьшается за 2009—2015 гг. Удельный вес продукции растениеводства суммарно по трем регионам Байкальского макрорегиона в общероссийских объемах производства составляет незначительный вес — 1,6—1,8 %, при этом прослеживается устойчивая тенденция сокращения удельного веса производства продукции растениеводства по всем трем регионам (табл. 4).

Таблица 4

Производство продукции сельского хозяйства в Республике Бурятия, Забайкальском крае и Иркутской области в 2009—2015 гг.

Регион	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Продукция сельского хозяйства, млрд руб.</i>							
Российская Федерация	2 515,9	2 587,8	3 261,7	3 340,5	3 687,0	4 225,6	5 037,2
Сибирский федеральный округ	369,6	386,8	441,0	428,1	502,7	526,0	626,1
Республика Бурятия	12,1	10,6	13,0	13,7	14,2	15,0	17,8
Забайкальский край	13,0	13,5	15,2	17,1	17,9	18,7	19,1
Иркутская область	34,7	37,4	43,6	46,9	50,1	54,5	59,4
<i>Доля региона в общероссийских объемах производства сельскохозяйственной продукции, %</i>							
Сибирский федеральный округ	14,7	14,9	13,5	12,8	13,6	12,4	12,4
Республика Бурятия	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Забайкальский край	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Иркутская область	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2
Суммарно по трем регионам	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,1	2,0
<i>Продукция растениеводства, млрд руб.</i>							
Российская Федерация	1 238,9	1 179,8	1 703,5	1 636,4	1 918,8	2 222,5	2 636,8
Сибирский федеральный округ	174,9	168,4	198,7	175,0	237,8	237,7	280,5
Республика Бурятия	3,4	3,7	4,6	5,6	5,4	5,8	5,7
Забайкальский край	3,2	2,8	3,4	4,4	4,4	4,7	4,1
Иркутская область	13,0	14,3	18,7	19,6	21,8	25,2	25,0

Регион	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Доля региона в общероссийских объемах производства продукции растениеводства, %</i>							
Сибирский федеральный округ	14,1	14,3	11,7	10,7	12,4	10,7	10,6
Республика Бурятия	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Забайкальский край	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Иркутская область	1,0	1,2	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9
Суммарно по трем регионам	1,6	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6	1,3
<i>Продукция животноводства, млрд руб.</i>							
Российская Федерация	1 277,0	1 438,7	1 558,2	1 704,2	1 768,3	2 096,6	2 400,4
Сибирский федеральный округ	194,7	226,1	242,4	253,1	264,8	306,2	345,6
Республика Бурятия	8,7	11,7	8,4	8,0	8,8	10,9	12,1
Забайкальский край	9,7	10,7	11,7	12,7	13,5	13,9	15,0
Иркутская область	21,7	23,2	24,9	27,4	28,3	31,2	34,4
<i>Доля региона в общероссийских объемах производства продукции животноводства, %</i>							
Сибирский федеральный округ	15,2	15,7	15,6	14,9	15,0	14,6	14,4
Республика Бурятия	0,7	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Забайкальский край	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6
Иркутская область	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
Суммарно по трем регионам	3,2	3,1	2,9	2,8	2,9	2,7	2,5

Как отмечает М. Л. Багайников, «в условиях Байкальского региона (особенно восточной его части) важной отраслью сельскохозяйственного производства является животноводство мясного направления, однако темпы его развития остаются неоправданно низкими. Вместе с тем наблюдается тенденция увеличения потребления населением животноводческой продукции, прежде всего мяса»¹.

Таким образом, одно из перспективных направлений развития Байкальского макрорегиона — развитие пастбищного nomадного скотоводства в Республике Бурятия и Забайкальском крае, в Иркутской области — кормопроизводство и развитие интенсивного животноводства (свиноводство, птицеводство).

В то же время конкурентным преимуществом Республики Бурятия может стать именно сельское хозяйство, которое обладает существенным потенциалом развития. Специфика природных и климатических условий региона обуславливает использование земель под пастбища для скота, и здесь особо актуальным становится вопрос развития пастбищного nomадного скотоводства.

Инновационная деятельность. Регионы, входящие в Байкальский макрорегион, в инновационном развитии несколько отстают от общероссийского уровня и средних показателей Сибирского федерального округа.

По показателю «Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций» наибольшая доля организаций, осуществлявших технологические инновации, — в Республике Бурятия, причем данный показатель в целом имеет тенденцию к увеличению (за 2010—

2014 гг. почти на 20 %), в Забайкальском крае и Иркутской области показатели имеют устойчивую тенденцию к снижению: за 2010—2014 гг. в Забайкальском крае доля организаций, осуществляющих технологические инновации, снизилась на 35 %, в Иркутской области на 30 %.

По показателю «Удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров» регионы Байкальского макрорегиона имеют неоднозначную тенденцию. Как отмечает А. Б. Мункодугарова, «анализируя показатель доли инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров, нужно отметить, что Байкальский макрорегион отстает от среднероссийского показателя, однако Республика Бурятия и Забайкальский край превышают средний уровень округа почти в 2 раза. Такая обратная пропорция обманчива и, скорее, говорит или о более высоком спаде в традиционных отраслях, или, что более вероятно, о специфической структуре промышленного производства. Пример — Забайкальский край, где удельный вес инновационной продукции в общем объеме отгруженной продукции составил 19,4 %, что является самым высоким показателем в СФО и одним из самых высоких показателей среди субъектов РФ»².

Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг в Республике Бурятия и Забайкальском крае находится на более низком уровне, чем общероссийские и общесибирские показатели, однако в Иркутской области данный показатель за 2010—2014 гг. имел тенденцию к увеличению, при этом по количеству разработанных передовых производственных технологий Иркутская область существенно опережает и Республику Бурятия, и Забайкальский край (табл. 5).

¹ Багайников М. Л. Некоторые особенности развития аграрного комплекса байкальского региона: экономико-статистический аспект // Бизнес. Образование. Право. Вестн. Волгоград. ин-та бизнеса. 2015. № 2 (31). С. 59.

² Мункодугарова А. Б. Состояние и перспективы инновационной деятельности в Байкальском макрорегионе // Вестн. Бурят. науч. центра Сиб. отделения Рос. акад. наук. 2015. № 4 (20). С. 138.

Основные показатели инновационной деятельности в регионах Байкальского макрорегиона, Сибирском федеральном округе и Российской Федерации, %

Регион	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций</i>					
Российская Федерация	7,9	8,9	9,1	8,9	8,8
Сибирский федеральный округ	6,8	7,6	7,7	8,2	7,9
Республика Бурятия	6,8	8,1	8,8	6,2	8,1
Забайкальский край	5,7	3,7	2,3	2,2	3,7
Иркутская область	7,9	5,9	6,3	7,1	5,5
<i>Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг</i>					
Российская Федерация	4,8	6,3	8,0	9,2	4,8
Сибирский федеральный округ	1,5	2,2	2,7	3,3	3,5
Республика Бурятия	0,2	4,8	5,8	6,0	10,6
Забайкальский край	0,8	19,4	13,7	6,3	7,3
Иркутская область	0,5	1,0	1,5	0,6	1,6
<i>Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг</i>					
Российская Федерация	1,6	2,2	2,5	2,9	2,9
Сибирский федеральный округ	1,6	1,6	1,9	2,9	2,8
Республика Бурятия	0,7	1,4	1,5	1,0	0,9
Забайкальский край	0,8	0,7	0,4	0,5	0,9
Иркутская область	2,3	1,0	1,4	2,5	3,0
<i>Разработанные передовые производственные технологии</i>					
Российская Федерация	864	1 138	1 323	1 429	1 409
Сибирский федеральный округ	64	126	151	123	116
Республика Бурятия	5	0	2	1	2
Забайкальский край	0	0	0	3	0
Иркутская область	10	7	53	41	31

Подводя итог анализу основных индикаторов инновационной деятельности регионов Байкальского макрорегиона, приходим к выводу о том, что субъектам Байкальского макрорегиона свойственна слабая активность инновационных процессов, а также неразвитость инновационной инфраструктуры. В связи с серьезными изменениями в структуре экономики за предыдущие годы существенно сократился внутрисубъектный спрос на инновации. По этой причине в создавшихся условиях переход экономики регионов Байкальского макрорегиона на инновационный путь развития представляется крайне затруднительным, что естественным образом влияет на развитие экономики Республики Бурятия.

В связи с вышесказанным инноватизация экономики Республики Бурятия не может быть обеспечена на первом этапе реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 года. В краткосрочной перспективе инноватизация, очевидно, будет смещаться в сельхозпереработку и фармацевтику. То есть пул инновационных проектов должен быть еще сформирован и не может пока стать основой для будущего развития, необходимо провести проектную проработку и подготовку инфраструктуры.

Социальная сфера. Во всех трех субъектах Байкальского макрорегиона прослеживается низкая плотность населения: в Иркутской области — 3,12 человека на 1 км², в Забайкальском крае — 2,52 человека на 1 км², в Республике Бурятия — 2,77 человека на 1 км². При этом ос-

новная часть населения сосредоточена в крупных городах, сельское население крайне рассредоточено. Дисперсность расселения сельского населения является серьезной проблемой для развития социальной сферы всех трех регионов. Дисперсность сельского населения провоцирует разреженность экономического пространства. Республика Бурятия относится к территориям с проблемной ситуацией на рынке труда: недостаточно высокая оценка работодателем стоимости предлагаемой рабочей силы, высокий уровень безработицы. Также нужно отметить пока сохраняющееся несоответствие образовательной структуры населения республики потребностям рынка труда, что серьезно сказывается на решении покинуть регион. Хотя работа в этом направлении уже ведется, эффекты отсрочены из-за продолжительности обучения. Ежегодно отмечается наибольший отток населения из Республики Бурятия в субъекты СФО (Иркутская, Новосибирская, Томская области и Красноярский край), в Центральный федеральный округ (Москва и Московская область), в Южный федеральный округ (Краснодарский край). Миграционный отток частично компенсируется за счет притока населения из Забайкальского края.

Основным конкурентным преимуществом Республики Бурятия является высокий уровень человеческого капитала. Еще одной из конкурентных ниш республики может стать создание условий для развития «экологической миграции» на территорию Республики Бурятия на постоян-

ной и временной основе посредством развития сфер туризма (различного рода ивент-мероприятий), этноэкономики, органофармацевтики и восточной медицины. При этом весьма актуальным остается вопрос о создании условий для закрепления населения на территории Республики Бурятия посредством предоставления ипотечных кредитов на льготных условиях, повышения занятости, улучшения жилищных условий населения, устранения несоответствия выпуска специалистов системой образования региона потребностям рынка труда.

Туризм и рекреация. Нужно отметить, что регионы, входящие в Байкальский макрорегион, обладают высочайшим туристско-рекреационным потенциалом (озеро Байкал). Однако, по экспертным оценкам, Иркутская область имеет определенное преимущество в сравнении с двумя другими регионами по следующим позициям:

- на территории региона более развитая инфраструктура; дорожная и инженерная отрасли, что может обеспечивать более высокое качество туристского продукта;

- существуют возможности внутренних источников инвестирования;

- за счет наличия различного рода коллективных средств размещения: санаториев, профилакториев, туристических баз и т. д., возможен прием больших туристических потоков;

- в связи с более высоким уровнем жизни в регионе и более высоким уровнем доходов населения возможна интенсификация внутреннего туризма.

В то же время два других региона: Республика Бурятия и Забайкальский край — также имеют конкурентные преимущества:

- наличие общей границы с такими стратегически важными странами, как Китай и Монголия, которые в перспективе могут стать источником для иностранных инвестиций, а также источником въездного и выездного туризма;

- наличие минеральных, бальнеологических и термальных источников, рядом с которыми функционируют санатории, профилактории и различного рода базы отдыха.

Наряду с преимуществами в сфере туризма и рекреации все три региона имеют общие проблемы:

- 1) территориальная удаленность от центральных регионов России, влияющая на удорожание туристских услуг за счет транспортных расходов;

- 2) невысокий уровень сервиса, недиверсифицированный ассортимент туристского продукта, невовлеченность местного населения в сферу туризма и рекреации;

- 3) недоинвестирование отрасли: отсутствие прямых иностранных инвестиций, недостаток внутренних по причине дотационности региональных бюджетов;

- 4) недостаточная федеральная поддержка развития особых экономических зон туристско-

рекреационного типа «Ворота Байкала», «Байкальская гавань»;

- 5) отсутствие эффективных взаимоотношений между субъектами Байкальского региона в сфере туризма и рекреации¹.

Неразвитые транспортная и энергетическая инфраструктуры продолжают оставаться основным ограничителем осуществления любых видов деятельности в Байкальском макрорегионе. При условии включения региональных проектов в реализацию государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и ее подпрограмм «Развитие транспортной инфраструктуры Дальнего Востока и Байкальского региона» и «Развитие энергетической инфраструктуры Дальнего Востока и Байкальского региона» на территории Республики Бурятия можно сформировать объективные предпосылки для развития региональной транспортно-логистической системы на основе интеграции транспортной системы Байкальского региона в мировую транспортную систему: международный транспортный узел для обслуживания товароматериальных, транспортных и сопутствующих сервисных и информационных потоков в системе международных транспортных коридоров.

Особое влияние на развитие экономики Республики Бурятия оказывает тот факт, что на ее территории находится основная часть водосборной площади озера Байкал: общая площадь Байкальской природной территории составляет 1 млн км², где на Бурятию приходится 73 % территории региона, на Забайкальский край — 21 %, на Иркутскую область — 2 %. Законом «Об охране озера Байкал» определены правовые основы охраны Байкала, выделена Байкальская природная территория, где запрещено или существенно ограничена деятельность промышленных и сельскохозяйственных предприятий. Данный закон тормозит и препятствует развитию экономики в большей степени Республики Бурятия, так как на ее территории находятся 18 из 25 административных районов, охраняемых законодательно. Данная проблема может быть решена созданием особых туристско-рекреационных зон. Все три субъекта Байкальского региона обладают высоким туристско-рекреационным потенциалом, имеют общие преимущества для развития деятельности в сфере туризма и рекреации. У субъектов Байкальского региона есть возможность реализации стратегии туристической интеграции: формирование единого бренда Байкальского региона; проведение общей информационной политики; разработка и предложение диверсифицированных туристских продуктов.

В целом у Республики Бурятия имеются возможности развития в рамках Байкальского региона, определяемые как конкурентными преимуще-

¹ См.: *Отчет* о НИР Бурятского государственного университета: «Разработка предложений по комплексному социально-экономическому развитию республики Бурятия в рамках Байкальского региона».

ствами (высокое качество человеческого капитала, относительная развитость туристической инфраструктуры, существенный потенциал для раз-

вития экологически чистых производств), так и возможностями реализации совместных проектов.

E. V. Shevtsova

**ASSESSMENT THE CAPACITY OF THE REPUBLIC OF BUREATIA DEVELOPMENT WITHIN
THE FRAMEWORK OF THE BAIKAL MACRO-REGION**

The article considers the assessment of the competitive potential of the Republic of Buryatia within the framework of the Baikal macro-region. In assessing the potential for economic development, macroeconomic indicators, indicators of industrial and agricultural development, indicators of innovation development, tourism and recreation are examined. In assessing the social sphere, indicators of the development of some aspects of human capacity — the labor market, migration and the standard of living — are analyzed.

Keywords: socio-economic development of the Republic of Buryatia, Baikal macroregion.

Н. И. Атанов

КОНЦЕПТ «НОВОЙ НОРМАЛЬНОСТИ» В ПРЕОДОЛЕНИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОТСТАВАНИЯ РЕГИОНОВ С ВЫСОКИМИ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ ОГРАНИЧЕНИЯМИ

На основе адаптации китайской концепции «новая нормальность» в качестве постулата управленческой инновации в современных условиях глобальной нестабильности, неравенства и кризисов автором выдвинуты принципиально новые подходы к экономической политике отсталых регионов с высокими экологическими ограничениями. В качестве опорных территорий рассмотрены Байкальский регион и Республика Бурятия.

Ключевые слова: «новая нормальность», «зеленая» экономика, интегративная медицина, евразийский рынок, Великий шелковый путь, Евразийский экономический союз, управленческая инновация.

Тот, кто опирается исключительно на свой опыт,
обречен решать новые проблемы старыми способами.

Пауло Коэльо Алеф

В условиях кризисного развития в экономике утвердилось понятие «новой нормальности», которым сегодня принято описывать процессы, происходящие в мировой хозяйственной структуре. Понятие имеет множество трактовок, одна из них — «новая норма» (синь чантай) — принадлежит новому китайскому руководству. Его автор — председатель КНР Си Цзиньпин впервые озвучил теоретическую концепцию «новая норма» в мае 2014 г. в провинции Хэнань в ходе инспекционной поездки, основные положения которой следующие:

— завершается этап высокоскоростного темпа развития, во имя которого нарушались пропорции в экономике, приносились в жертву интересы населения и экологии. На смену высоким темпам роста приходит высокое качество экономической структуры, сбалансированность между отраслями и регионами, повышение энергоэффективности и снижение капиталоемкости, сокращение негативного воздействия на окружающую среду. Итог — перевод экономики из высокоскоростного в средне-высокоскоростной режим с «новой нормой» умеренного роста экономики, оптимизацией ее структуры, повышением качества и эффективности;

— заканчивается период встраивания Китая в мировые производственные цепочки в роли поставщика дешевой рабочей силы, вложения заработанных денег в финансовые институты, подконтрольные США. Наступает время опоры на достижения отечественной науки и новые технологии в производстве конкурентоспособных товаров и услуг, создание независимой финансовой системы и обеспечение глобальных торговых и инвестиционных интересов Китая.

Таким образом, китайская концепция «новая норма» предусматривает полное обновление базовых положений экономической реальности. В русле этих обновлений Китай превращается из импортера в экспортера капитала. Существенно укрепляется национальная валюта — юань, выйдя из тени мирового финансового рынка и поднявшись на пятое место среди мировых валют. Китай активно создает или участвует в формировании международных финансовых институтов¹. Другими словами, концепция «новая нормальность» обретает реальное и вполне успешное воплощение как во внутренней, так и во внешней экономической политике Китая.

Этот позитивный пример позволяет предположить, что выход из глобальной нестабильности, кризисов и потрясений страны мирового сообщества будут находить, формулируя свои национальные концепции «новой нормальности», заимствуя китайскую управленческую инновацию.

Представляется, что формулу «новой нормы» можно применить на региональном, субъектном уровне управления общественным производством. Условием для такого заимствования служит относительная автономность субъектного хозяйственного комплекса региона и наличие региональных и местных специфических особенностей и условий экономической деятельности. Экономика многих регионов России находится в глубокой рецессии, а отсталых регионов — в длительной депрессии, выход из которой требует поиска своей концепции «новой нормы» с правильной формулировкой цели. По мнению видного польского экономиста Гжегольда Витольда Колодко, экономический успех зависит от правильного формулирования целей хозяйствования.

«Нет экономики без ценностей. Ценности — это человеческие (индивидуальные, семейные, групповые, социальные, национальные, цивилизационные) идеалы, чаяния и устремления. Они через систему мотиваций оказывают влияние на принимаемые решения»¹.

На наш взгляд, для восточных малозаселенных регионов России с разреженным экономическим пространством, дисперсным расселением населения действующая модель экономики и управления не способны привести дополнительные импульсы развития. Необходима новая политика, назовем ее «новой региональной нормальностью». Смысл «новой нормы» мы видим в том, что надо решительно уйти от традиционной парадигмы постоянной работы над своими недостатками, ошибками, совершенствования порой не совершенствуемого. «Новая норма», по нашему мнению, заключается в том, чтобы переключиться на свои достоинства и преимущества, наполнять их адекватным содержанием, оптимальной структурой и квалификационным управлением, работать в оперативном режиме над искоренением имеющихся недостатков.

Концепт «новой региональной нормальности» наглядно раскрывается на примере Байкальского региона и Республики Бурятия. Байкальский регион пока еще сохраняет в первозданном виде те природные ресурсы, без которых невозможно существование всего живого. По факту регион является мировым донором по кислороду и пресной воде. Это два геостратегических возобновляемых ресурса, которыми регион обязан по-хозяйски грамотно распоряжаться, снабжая евразийский общий рынок питьевой водой родникового качества и принимая туристов из загрязненных мегаполисов на рекреацию. Для придания Байкальскому региону статуса мирового донора по кислороду и пресной воде и получения соответствующей природной ренты необходима продолжительная и кропотливая работа. Она включает расчетные обоснования, брендрование, политическую поддержку, обустройство территорий и благоустройство населенных пунктов, формирование инфраструктуры, следует развивать «зеленую» экономику, создавать «зеленую» культуру и «зеленую» цивилизацию².

Геостратегическим сокровищем всей России является озеро Байкал, которое называют «синее око» планеты, участок природного Всемирного наследия ЮНЕСКО. Байкал хранит в себе 20 % мировых запасов пресной воды и 80 % запасов пресной воды России. В условиях нарастающего глобального кризиса с питьевой водой значение

Байкала для мирового сообщества трудно переоценить. Поэтому сохранение первозданности озера обязывает неукоснительное следование принципам и нормам устойчивого развития, основа которого заложена Международной комиссией под руководством Гру Харлем Брундтланд в 1987 г. в докладе «Наше общее будущее». В нем устойчивое развитие (sustainable development) определяется как модель движения вперед, при которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения людей без лишения такой возможности будущих поколений. Сама концепция устойчивого развития человечества получила признание на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) в документе «Повестка дня на XXI век». Из него следует, что устойчивое развитие состоит из трех базовых составляющих: экологической, экономической и социальной.

Поскольку в концепции устойчивого развития заложены «масштабы эксплуатации ресурсов», а в принципах — уменьшение ресурсоемкости, авторы статьи «Генезис понятия “устойчивое развитие экономических систем различных иерархических уровней”» выдвигают следующие гипотезы по реализации концепции:

1) устойчивость развития экономических систем определяется динамикой изменения результата и потребляемых ресурсов;

2) количественная оценка типов экономического развития в зависимости от динамики изменения результата и потребляемых ресурсов подчиняется правилу «золотой пропорции» и теории катастроф;

3) классификация видов устойчивости определяется типом экономического развития³.

Применительно к озеру Байкал и его природной территории концепция новой региональной нормальности и концепция устойчивого развития тесно корреспондируются между собой и представляют в совокупности целостную архитектуру сбалансированного развития экономики, экологии и социального жизнеустройства.

Еще одним природным ресурсом Байкальского региона России являются целебные минеральные источники: свыше 300 источников в Республике Бурятия, около 300 — в Забайкальском крае и свыше 100 — в Иркутской области. По сути, это мировая бальнеологическая лечебница, но используется она, к сожалению, не более чем на 2—3 %. Между тем известно, что XXI столетие является веком здоровья человека. Поэтому становление оздоровительной экономики предполагает введение в коммерческий оборот неиспользуемых источников. Подготовительная работа заключается в оценке запасов (емкости), биохимического состава вод и лечебных грязей, постановке их на баланс. Даже в случае признания

¹ Колодко Г. В. Куда идет мир: политическая экономия будущего. М.: Магистр, 2014. С. 33.

² Подробно о потенциале «зеленого» развития Республики Бурятия см.: Атанов Н. И., Янтрапов А. Е. Потенциал «зеленого развития» Республики Бурятия // ЭКО. № 11 (497). 2015. С. 111—119.

Изложенные в статье позиции по «зеленому» развитию экономики Республики Бурятия ретранслируемы и на соседние Забайкальский край и Иркутскую область в виду единства и однородности природной среды и климата.

³ См.: Любушкин Н. П., Бабичева Н. Э., Усачев Д. Г., Шустова М. Н. Генезис понятия «устойчивое развитие» экономических систем различных иерархических уровней // Регионал. экономика: теория и практика. 2015. № 48. С. 6.

лишь 15—20 % источников потенциально эффективными с учетом ныне эксплуатируемых это порядка 150—160 бальнеологических здравниц, на которых ежегодно будут поправлять здоровье свыше полумиллиона человек.

Наряду с бальнеологическими источниками и средствами оздоровления людей в Республике Бурятия развивается новое направление в здравоохранении — интегративная медицина. Суть ее в сопряжении наилучших методик классической западной медицины и традиционной восточной медицины.

В Бурятском государственном университете и в медицинском институте ведется подготовка будущих врачей по интегративной медицине. В республике успешно действуют лечебные учреждения «Центр восточной медицины», «Тибетский лечебный центр». Лечебную практику по тибетской медицине ведут также врачующие ламы-монахи традиционной буддийской Сангхи России. В Бурятском научном центре на протяжении полувека осуществляется перевод на русский язык древних тибетских трактатов по фармацевтике и методикам лечения, создаются новые лекарственные препараты из органических и минеральных материалов. На стадии формирования биофармацевтический кластер. В результате будущая миссия Республики Бурятия — стать интегративной площадкой, мостом между западной и восточной медициной и фармацевтикой, бальнеологической здравницей всего евразийского пространства. В этом социальный аспект «новой региональной нормальности».

«Новая региональная нормальность» означает также нахождение баланса между преемственностью традиционных хозяйственных практик и новаторством научно-технического прогресса. На основе исторического хозяйственного уклада коренных народов и русских старожилов развивается этноэкономика, основанная на возобновляемых ресурсах, как прародительница «зеленой» экономики в силу единства их принципов. Различия лишь в технологических и организационных инструментах, которые преодолимы с помощью инвестиций в инновации и новых организационно-управленческих форм. Единство в главном дает шанс бурятскому этносу, а также этносам Трассаянии и Алтая развивать пастбищное и пастбищно-стойловое животноводство по «зеленым» технологиям и занять важный сегмент евразийского рынка с экологически чистой продукцией животного происхождения. Аналогичные перспективы и у органического растениеводства без применения минеральных удобрений и химических средств защиты растений.

Абсолютно «новой нормой» станет пришествие в регион Великого шелкового пути (ВШП), его северного экономического коридора. Китайский проект откроет новые возможности для регионов по встраиванию их экономик в международное разделение труда, в торговые цепочки формирующегося общего Евразийского рынка.

Концепт «новой нормы» ВШП может дать преимущества стране-автору либо выгоду для обеих сторон. Торжество взаимовыгодного и взаимодополняющего торгового и инвестиционного сотрудничества возможно, если российская сторона преодолеет ряд внутренних барьеров и угроз. Первостепенному преодолению, по нашему мнению, подлежат следующие проблемы:

— низкий уровень демографического потенциала, на который накладывается проблема убывания созидательной силы человеческого капитала. «Именно демография, а не демократия станет наиболее решающим фактором обеспечения безопасности и роста в XXI веке», — говорил Ли Куан Ю — отец сингапурского экономического чуда¹;

— неразвитая структура экономики с ограниченной товарной номенклатурой, находящаяся в состоянии рецессии;

— слабость институтов, преобладание в органах власти бюрократической энергии над прогрессивной, кризис доверия в обществе;

— отсутствие информационного и аналитического материала о потенциальных зарубежных партнерах, острый дефицит опытных специалистов в области международных торговых-экономических взаимодействий.

Выгоды китайской стороны мы видим в расширении рынков сбыта товаров, услуг, инвестиций; получение доступа к источникам сырьевых ресурсов для своей экономики; в миграционной диффузии и создании китайских диаспор на приоритетных территориях; в тиражировании своих институциональных, правовых, торговых, логистических и технологических норм, правил и стандартов в странах пребывания.

Для России в целом и приграничных регионов Дальнего Востока и Сибири в частности пришествие ВШП — это важный внешний катализатор и инвестор для модернизации транспортной, информационной и инженерной инфраструктуры; канал для встраивания региональных экономик в международное разделение труда, в торговые цепочки евразийского рынка; возможность культурных, образовательных, научных, инновационных и туристических обменов. Кроме того, ВШП станет для отечественного бизнеса международной площадкой для постижения науки торговли в режиме открытости и конкуренции, для заимствования управленческих новаций, технологии и организации международного сотрудничества. «Новая нормальность» сыграет на российской стороне, если субъекты Российской Федерации сумеют сформировать «зеленый» экономический коридор ВШП, а также гармонизируют два встречных движения — Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Великого шелкового пути (ВШП)¹.

¹ См.: *Graham A., Blackwill R. Lee Kuan Yew: the Grand Master's. Insights on China, the United States and the World. Interviews and Selection. Cambridge Mass ; 1MT Press, 2013. 186 с.*

Таким образом, введенный в статье термин «новая региональная нормальность» представляет собой квинтэссенцию определенного множества составных элементов нового фарватера регио-

нальной (национальной) политики гармоничного развития общества в триаде экономика — экология — социальная среда.

N. I. Atanov

THE CONCEPT OF THE «NEW NORMAL» IN OVERCOMING THE ECONOMIC OF BACKWARD REGIONS WITH HIGH ECOLOGICAL LIMITATIONS

Based on the adaptation of the Chinese concept of «new normal» as a postulate of managerial innovations in the current conditions of global instability, inequality, and crises, the author put forward fundamentally new approaches to the economic policy of the backward regions with high environmental constraints. The Baikal region and the Republic of Buryatia are considered as a reference region.

Keywords: new normal, Green Economy, integrative medicine, Eurasian market, the Great Silk road, Eurasian Economic Union, managerial innovation.

¹ Руководители трех стран: России, Китая и Монголии — утвердили Программу создания экономического коридора Китай — Монголия — Россия на саммите ШОС в г. Ташкенте 23 июня 2016 г. Это первый программный документ по сопряжению Евразийского экономического союза с проектом «Экономическая зона Великого шелкового пути» и первая программа по развитию северного экономического коридора ВШП (прим. автора).

Н. Н. Заикин

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

ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ ДО 2030 Г.

В статье рассмотрены возможные направления комплексного территориального развития Республики Бурятия. Модель пространственного развития построена на основе осевой модели П. Потье. Выделены зоны развития с учетом экономических, культурных и исторических связей между районами республики. Представлена схема перспективного территориального планирования Бурятии. В схеме отражены направления перспективного размещения объектов инфраструктуры и институциональных зон экономического благоприятствования.

Ключевые слова: Республика Бурятия, территориальное планирование, территории опережающего развития.

Для территориального планирования Республики Бурятия предлагаются различные модели территориального развития. Так, в научной литературе описаны модели развития республики, основанные на выделении пяти типологических групп¹, шести зон опережающего развития², семи макрорайонов³ и др. Модель перспективного территориального развития Республики Бурятия, предлагаемая в данной статье, базируется на идее осей развития П. Потье⁴. Особенностью модели П. Потье является акцент на связующей роли транспортных магистралей с полюсами роста и центрами развития⁵. Под полюсами роста в большей степени понимается сосредоточение деловой активности в экономическом пространстве, под центром роста расположение активности на географически обозначенной местности⁶. Таким образом, применение модели П. Потье для республики позволяет, с одной стороны, учитывать процессы концентрации различных природных и производительных ресурсов в аспекте центров и полюсов роста, с другой стороны, увидеть

перспективные магистральные линии в том числе транспортной оси Великого чайного пути. Кроме того, наметив транспортную магистраль как звено между полюсами и центрами роста, можно увидеть линию прохождения перспективных инфраструктурных сетей электроснабжения, газоснабжения, новой дорожной сети республики.

Осевая модель территориального развития Республики Бурятия базируется на сбалансированности пространственного развития и гармоничном сочетании роста регионального центра, малых городов и сельских районов, а также межмуниципальной интеграции при формировании полюсов роста.

Итак, перспективные оси базово объединены, учитывая сложившиеся экономические и деловые связи, схожесть природных и культурных ландшафтов, межмуниципальное взаимодействие районов.

Объединение районов позволит усилить экономический эффект от совместного хозяйствования и кооперации в ведущих отраслях, таких как сельское хозяйство, туристско-рекреационная сфера, переработка сырья и др. (рисунок).

Южная ось будет включать в себя Джидинский, Закаменский, Иволгинский, Кяхтинский, Селенгинский районы. Объединение районов основано на отработанном взаимодействии органов местного самоуправления районов по проектам сельскохозяйственной кооперации и энергетики, а также на экономическом потенциале взаимодействия с Монголией. Граждане Монголии после девальвации российской валюты в 2014 г. активно приезжают в районы оси для культурных и торговых целей. В частности, посещают достопримечательности и религиозные комплексы, закупают товары народного потребления для последующей продажи или личного потребления. Перспектива торговли через сети, межмуниципального сотрудничества по туристическим

ISSN 2412-8945. Развитие территорий. 2017. № 2 (8).

© Н. Н. Заикин, 2017

¹ См.: Егорова С. В., Гарматов З. В. Сглаживание пространственной поляризации в региональном развитии на примере Республики Бурятия // Статистика и экономика. 2011. № 3. С. 49—53.

² См.: Попова О. А. Анализ территориального развития Республики Бурятия // Там же. 2014. № 6. С. 183—187.

³ См.: Эрдыниева Н. И. Выравнивание пространственных дисбалансов и территориальное развитие (на примере Республики Бурятия) // Вестн. Бурят. гос. ун-та. 2012. № 2. С. 32—35.

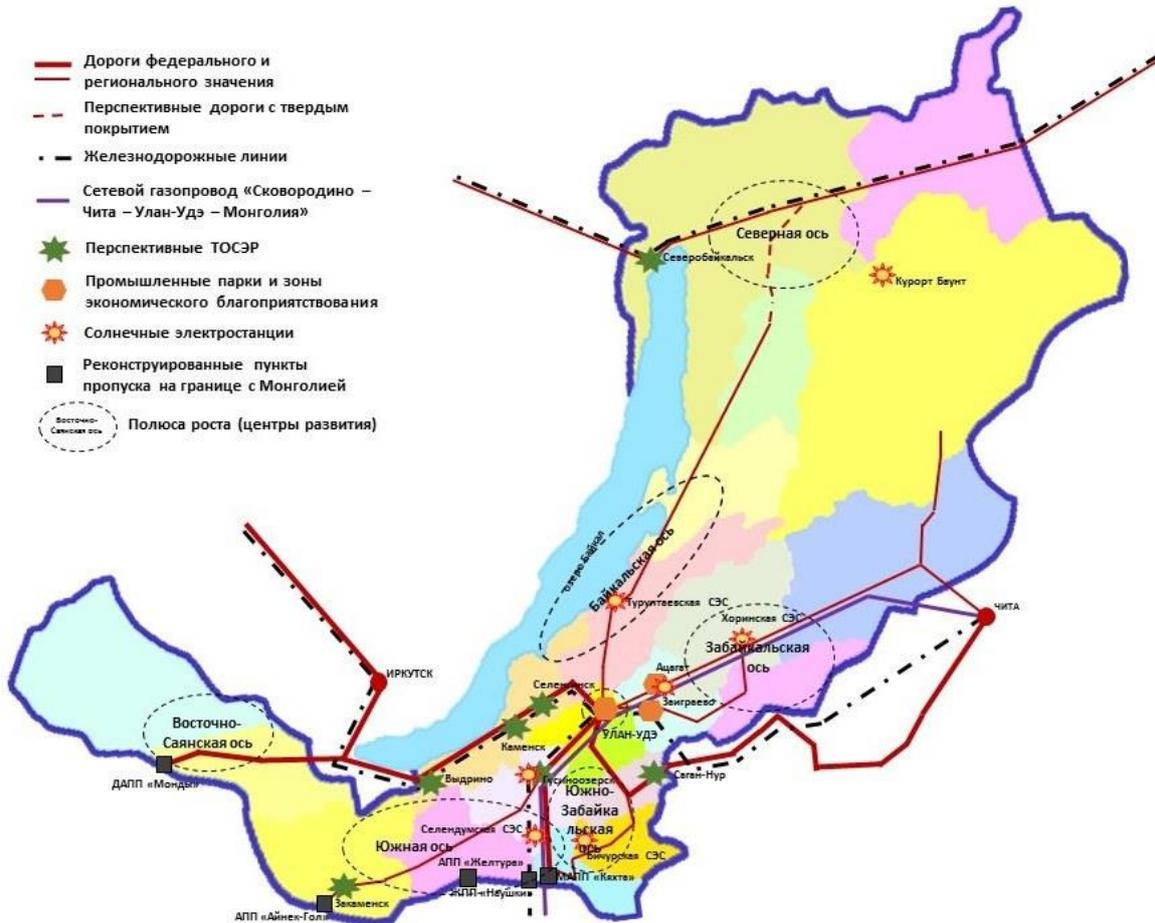
⁴ См.: Pottier P. Axes de communication et développement économique // Revue économique Année. V. 14. 1963. № 1. P. 58—132.

⁵ Подробнее см.: Гусейнов А. Г. Основные направления развития и подходы в теории региональной экономики в развитых западных странах // Фундамент. исслед. 2014. № 8—1. С. 124—132.

⁶ См.: Кожиева Ф. А. Региональное развитие в контексте теории полюсов роста // Там же. 2015. № 11 (ч. 3). С. 574.

маршрутам, по созданию рынков, на которых могут продаваться продукты, произведенные в районах оси, может стать долгосрочной. Пространственный аспект может быть сосредоточен на формировании ветви Великого чайного пути. Для районов оси это возможность освоить транзит китайских и монгольских туристов. Производственная инфраструктура будет опираться на создание новых генерирующих мощностей ГРЭС и СЭС. Промышленные предприятия оси специализируются на переработке продукции овощеводства и животноводства, дикоросов, в том числе сырья из Монголии. Для решения новых задач

необходимо открытие пунктов пропуска Айнек-Гол и Желтура, завершение реконструкции пунктов пропуска «Наушки» и «Кяхта». Туристическая отрасль включает в себя несколько направлений: развитие инфраструктуры оздоровительного туризма, прежде всего направленного на лечение гинекологических заболеваний, заболеваний сердечно-сосудистой системы и других (озеро Киран, аршан Ута-Булаг и др.); восстановление культурного наследия города Кяхта, формирование межрайонных этнокультурных и религиозных маршрутов.



Общая схема территориального развития Республики Бурятия

Забайкальская ось включает в себя Заиграевский, Хоринский, Кижингинский, Еравнинский, Баунтовский районы. Объединение районов также возможно на основе налаженного сотрудничества органов местного самоуправления. Развитие Забайкальской оси будет опираться на добычу полезных ископаемых: флюоритов, бурого и каменного угля, полиметаллических руд, плавикового шпата, урана, медного концентрата, баритового концентрата, цинка. Важным направлением является деревообработка. Развитие данной отрасли подразумевает ответственное лесопользование в соответствии с принципами «зеленой» экономики. Стратегическая цель отрасли деревообработки — создание производств экологически

чистых материалов для строительных нужд на основе инфраструктуры промышленных парков. Необходимо дальнейшее развитие чистого производства агропромышленной продукции, в частности создание малых предприятий по переработке продуктов овощеводства и молочного скотоводства на основе кооперативно-хозяйственных связей. Перспективным направлением формирования оси является развитие овцеводства шерстяного направления с созданием малых предприятий по переработке шерсти и производству готовой продукции. Туристическое направление районов оси должно быть направлено на исторический, этнокультурный и религиозный туризм. В частности, перспективным выглядит воссоздание клиники

тибетской медицины — манба дацана в Ацагатской долине, дальнейшее восстановление Анинского дацана, создание межрайонных этнокультурных и религиозных маршрутов. На основе традиций восточной медицины возможна организация малых форм санаторно-курортной деятельности, направленной на лечение различных болезней. Кооперация районов позволит создать новые туристические маршруты, которые будут мультиплицировать развитие туризма. Также возможна кооперация между хозяйствами района в вопросах сбора дикоросов и сельского хозяйства, обязательно с производством готовой продукции. Возможно межмуниципальное сотрудничество по строительству дорожной сети.

Южно-Забайкальская ось может объединить Тарбагатайский, Бичурский и Мухоршибирский районы. Данные районы объединяет тесно связанное культурное пространство. Сохранение культуры и традиций старообрядцев Забайкалья также становится одной из стратегических задач развития оси. Формирование оси роста будет основано на дальнейшем развитии отраслей добывающей промышленности и туризма. Добывающая отрасль получит развитие с созданием территории опережающего развития (ТОР). Необходимо развитие сопутствующих отраслей народного хозяйства, близких к туризму: производство сувенирной продукции, продуктов-брендов территории. Производство экологически чистой сельхозпродукции и меда ориентировано на экспорт в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Совместно с районами Южной оси (Кяхтинский район) и Байкальской оси (Баргузинский район) возможно создание единого маршрута оздоровительного туризма по лечению гинекологических заболеваний. Данная ось развивается достаточно динамично, и необходимо лишь поддерживать ее потенциал.

Восточно-Саянская ось включает Тункинский и Окинский районы Бурятии. Основным экономическим потенциалом оси является добыча полезных ископаемых и туризм. Создание межрайонных туристических маршрутов, основанных на этнокультурном и природном разнообразии, также является стратегической задачей оси. Важнейшей тактической задачей является развитие инфраструктуры оздоровительного и этнокультурного туризма и продвижение на внешние рынки. Необходимым условием развития туристической отрасли на территории Восточно-Саянской оси является возобновление авиасообщения между городом Улан-Удэ и аэропортом села Кырен. Важным направлением также является сотрудничество с Монголией. Кооперация районов поможет усилить туристический поток, наладить дорожную сеть и построить новую инфраструктуру.

Северная ось может объединить Курумканский, Северомуйский и Северобайкальский районы, а также городской округ Северобайкальск. Базовыми отраслями, обеспечивающими рост в среднесрочной перспективе, будут золотодобы-

ча, лесная промышленность, распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт. Для повышения отдачи от промышленного производства планируется создание ТОР, первая из которых должна появиться в городе Северобайкальске. Важнейшей задачей всех районов республики и особенно районов Северной оси является сохранение мировой природной ценности озера Байкал. Стратегической задачей на данном направлении среди прочих является извлечение озера от водоросли спирогиры. Для дальнейшего развития территории необходимы дороги с твердым покрытием, которые могут обеспечить постоянное прямое автомобильное сообщение с южной частью Бурятии. Перспективным выглядит развитие электроэнергетики и чистой энергетики малых форм, которые должны быть основаны на безопасном природопользовании. Важным направлением развития оси является туристическая отрасль. Объединение усилий в создании электроэнергетики позволит повысить потенциал территории, а совместное создание транспортно-логистического комплекса будет способствовать развитию всех отраслей.

Байкальская ось может включить Прибайкальский, Кабанский, Баргузинский районы республики. Основу развития оси могут составить предприятия в моногородах с присвоением статуса ТОР, а также туристическая отрасль. Необходимо нахождение путей использования инфраструктуры особой экономической зоны (ОЭЗ) «Байкальская гавань», продвижение бренда Байкала со стороны Бурятии как привлекательного курортного и оздоровительного края. В сфере туризма перспективными являются исторический и религиозный паломнический туризм. Повысить рентабельность туристической отрасли в условиях природоохранной зоны можно путем создания ТОР и мест массового отдыха. Как и для районов Северной оси, стратегической задачей районов Байкальской оси является сохранение природного наследия Байкала. Нахождение близ озера Байкал может способствовать формированию брендов в агропромышленном комплексе, основанном на овощеводстве, дикоросах, лекарственных травах. Сырье, а также природные площади могут быть использованы при создании биофармацевтического кластера республики. Межмуниципальное сотрудничество может помочь в туристической отрасли путем увеличения количества туристов, в переработке дикоросов, в создании экологически чистого топлива.

Город Улан-Удэ является, по сути, еще одной осью развития, поскольку аккумулирует пространственные эффекты от всех осей. Важнейшей функцией города в долгосрочной перспективе является перераспределение. Прежде всего это перераспределение потоков промышленной продукции из других осей с транспортировкой на внешние и внутрисоссийские рынки, особенно рынки Азиатско-Тихоокеанского региона и Сибирского федерального округа соответственно. Также важными задачами города можно назвать

переориентацию туристических потоков по республике, перераспределение проходящих грузов через Великий чайный путь и другие магистрали, перераспределение научных знаний и информации по осям. Для решения поставленных задач городу необходима развитая транспортная, логистическая, туристическая, научная, социальная и иная инфраструктура. В среднесрочной перспективе необходимо строительство новой взлетно-посадочной полосы с приемом всех типов воздушных судов, институциональное закрепление работы визит-центров, продвижение бренда республики в сети Интернет, в том числе за рубежом, строительство логистического узла, развитие экологичного транспорта. Стимулирование научных исследований, поддержка институтов гражданского общества, молодежных инициатив, молодых ученых также входят в задачи этой оси.

Благоприятное воздействие на развитие отраслей экономики и объектов социальной инфраструктуры может оказать создание газораспределительной системы в республике. Существуют два варианта газоснабжения региона. Один вариант связан с транспортировкой сжиженного газа из Амурской области с последующим распределением его по потребителям. Второй вариант связан с ответвлением от газопровода «Сила Сибири» и снабжением республики сетевым газом. Первый вариант имеет преимущество в доставке газа удаленным районам. Второй вариант выглядит предпочтительнее, поскольку транспортировка газа будет осуществляться на дальнейшее расстояние — около 1,5 км. По мнению Е. В. Медведевой, вариант двухстадийной газификации потребителей сначала сжиженным, затем сетевым природным газом позволит снизить издержки¹. В качестве экономического обоснования создания сетей в Бурятии может служить дальнейшая транспортировка газа в Монголию (см. рисунок).

Объединение районов в оси в современных условиях является очень перспективным. В настоящее время из-за возрастания задач, возложенных

на муниципальные власти, и снижения финансирования инструментом развития может стать межмуниципальное сотрудничество. Такой опыт есть у других республик, например у Башкортостана. В данном контексте в логике осевого развития удастся аккумулировать ресурсы для развития совместных инфраструктурных, производственных и туристических проектов. Эффект от кооперации получают все районы оси. Совместными усилиями можно значительно развить производство, сельское хозяйство, построить и обновить дорожную сеть, запустить авиасообщение и многое другое. Если ось будет спланирована рационально, то потоки будут равномерно распределяться по всем районам. Именно поэтому осевая модель является достаточно интересной альтернативой другим моделям пространственного планирования.

Нам удалось на основе объединения районов по схожим признакам предложить модель, в которой все районы республики получают от совместного хозяйствования и культурного обмена свой эффект. Были выделены перспективные направления для каждой оси, учтено местоположение и социокультурные особенности районов, наличие налаженных связей между органами местного самоуправления.

В заключение отметим необходимость планирования размещения производительных сил в республике. Ведущие промышленные регионы России проводят такую работу. Для примера можно привести Воронежскую область². Рост промышленного производства в области в 2014 г. к уровню 2008 г. составил 172,7 %, по обрабатывающим отраслям за этот же период 198,5 %³. Сельское хозяйство и туризм, безусловно, являются одними из важнейших приоритетов развития, однако без промышленности мультипликационные эффекты будут явно снижены, поэтому необходимо находить возможности строительства новых промышленных предприятий, возможно, в тех сферах, которые мы обозначили в статье.

N. N. Zaikin

TERRITORIAL DEVELOPMENT PLANNING OF THE REPUBLIC OF BURYATIA UNTIL 2030

The article presents possible directions for the complex territorial development of the Republic of Buryatia. The model of spatial development is based on the axial model of P. Potier. Areas of development are identified taking into account economic, cultural and historical ties between the regions of the republic. The scheme of the perspective territorial planning of Buryatia is presented. The directions for the prospective location of infrastructure facilities and institutional zones of economic favored are reflected in the scheme.

Keywords: Republic of Buryatia, territorial development planning, the territory of advanced development.

¹ См.: Медведева Е. В. Техничко-экономический анализ вариантов газоснабжения потребителей // *Фундамент. исслед.* 2011. № 4. С. 121—126.

² См.: *Региональная схема (план) развития и размещения производительных сил Воронежской области* // *Отчет 924 с.*, 3 ч., ч. 1 — 387 с., ч. 2 — 218 с., ч. 3 — 319 с.

³ *Отчет о результатах деятельности правительства Воронежской области.* URL: pgu.govvtn.ru/wps/.../Отчет+о+результатах+деятельности+2014.docx (дата обращения: 21.05.2016).

В. С. Пель

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

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА БУРЯТИИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

В статье представлен опыт становления государственной молодежной политики на территории Республики Бурятия в конце XX в. — первые десятилетия XXI столетия. На конкретных примерах показаны особенности развития молодежной политики на современном этапе.

Ключевые слова: молодежь, государственная молодежная политика, молодежные программы и проекты, самоопределение и саморазвитие.

Едва ли кто-нибудь будет сомневаться в том, что законодатель должен отнестись с исключительным вниманием к воспитанию молодежи, так как в тех государствах, где этого нет, и самый государственный строй терпит ущерб.

Аристотель

Исторический опыт развития человеческой цивилизации убедительно демонстрирует, что вопросы работы с молодежью, проблема ее социального самоопределения и активного включения молодых в жизнь общества и государства всегда были предметом особого внимания. Особо в молодежном дискурсе выделяется мысль о том, что чем лучше будет образована, воспитана, подготовлена к труду и созидательной деятельности молодежь, тем больше у такого государства условий для процветания и дальнейшего укрепления. Выступая в качестве социального потенциала, молодежь в то же время может легко стать и источником дестабилизации общества, особенно тогда, когда не находит своего места в сложившихся социальных отношениях. Именно амбивалентность характеристик молодежи как социальной группы обуславливает интерес исследователей и практиков, стремящихся привлечь молодежь к процессам развития общества и конкретной территории. По этой причине развитие государственной молодежной политики в Республике Бурятия можно понять только в общем контексте развития молодежной проблематики в нашей стране и за рубежом.

У зарубежных исследователей особо пристальное внимание к проблемам молодежи возникло во второй половине XX столетия. Это объясняется тем, что молодежь в данный период приобрела самостоятельную позицию и начала играть заметную роль в обществе и государстве.

Прежде всего это стало проявляться в ее несогласии с социально-политическим и экономическим курсом государств. Отсюда возникло и понимание молодежи как специфической демографической группы, решающей задачи вхождения в общество. Современные исследователи отмечают, что ориентация молодежи на достойное будущее, желание существенно изменить настоящее формируют иную систему ценностей и активизируют творческое личностное начало молодежи. Она больше, чем старшее поколение, открыта к преобразованиям и гораздо быстрее принимает новое, легко отказывается от общепринятых установок¹.

Примерно таких же оценок в отношении молодежи придерживались и российские исследователи молодежных проблем. Весь советский период единственной формой общественной организации молодежи был комсомол. Несмотря на многие позитивные моменты деятельности этой организации, она, будучи общественно-политической по целям и задачам, не решала многих жизненно значимых для молодежи вопросов, связанных с самоопределением и саморазвитием. В силу наметившихся в 80-х гг. XX в. проблем в молодежной среде и возникновения так называемых «неформальных молодежных организаций» как альтернативы комсомолу в Институте молодежи под руководством И. М. Ильинского возникла идея нового подхода к организации работы с молодежью. Созданный под его руководством

¹ Подробнее см.: *Белый О. И.* Определение понятия молодежь // Теория и практика обществ. развития. 2012. № 12. С. 156—158.

научно-исследовательский коллектив состоял преимущественно из молодых ученых, которым предстояло разработать принципиально новый подход в решении молодежных проблем. Они предложили отказаться от монополии комсомола на молодежь и выстроить систему государственной молодежной политики. Такой подход позволял расширять пространство деятельности общественно-государственных структур в работе с молодежью, определял меру ответственности государства за молодежь, отвечал современным тенденциям развития общества. Многие современники расценили данный подход как «миф». Но, несмотря на неприятие и критику, практическая разработка представленной научной идеи оказалась востребованной в непростой социально-политической и экономической ситуации 90-х гг. XX столетия, когда молодежь массово выходила на митинги протеста вместе со старшим поколением и требовала от государства решения социальных проблем.

Новый курс в развитии страны предполагал принципиальные изменения во всех сферах деятельности государства и общества и был направлен на развитие и углубление демократических начал в общественно-политической и социально-экономической жизни страны, создание дееспособных общественно-государственных структур. Государственная молодежная политика (ГМП), по своей сути, являлась естественно востребованной частью этой работы, поскольку ее цели, задачи и содержание ориентировали на решение многих молодежных проблем со стороны государства при активном включении молодежи в процессы социально-экономического и политического развития страны.

В результате научно оформленная идея получила первое правовое определение в Законе СССР от 16 апреля 1991 г. № 2114-I «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»¹. В этом документе государственная молодежная политика рассматривалась как важное направление деятельности советского государства и республик. Эта позиция была закреплена в последующих документах Российской Федерации.

Необходимость правового и организационного оформления государственной молодежной политики на местах в регионах была также совершенно очевидна в этот период времени, так как в территориях с начала 80-х гг. XX в. шло постепенное разрушение авторитета комсомольских структур. Привычные формы и методы работы уже не давали желаемого эффекта, а мероприятия, организуемые комсомолом, не привлекали молодежь. С распадом СССР (август — ноябрь 1991 г.) комсомол как общегосударственная массовая общественно-политическая организация практически прекратил свое существование в своей традиционной форме.

Созданный в начале августа 1991 г. Государственный комитет по делам молодежи приступил к разработке программы своей деятельности и созданию новых организационно-управленческих структур на местах. Попытки в значительной части регионов просто переименовать комсомольские структуры практически не имели успеха, поскольку молодежь не видела в этом существенных изменений в содержании работы. Закон «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР» только декларировал необходимость развития государственной молодежной политики, но не отвечал на многие практические вопросы. Ситуацию усложняло отсутствие необходимых специалистов, понимающих назначение ГМП. Слабая нормативно-правовая база ГМП или ее отсутствие в территориях создавали проблемы правового регулирования и организационного оформления необходимых структур в управлении. В значительной мере в этот период происходит очень резкий отказ от практики работы с молодежью через комсомол, упраздняются все его структуры и к управлению в первые годы приходят специалисты, слабо представляющие организацию работы с молодежью в новом формате.

В Республике Бурятия, так же как и по всей России, происходили трансформационные процессы в идеологии и в сознании граждан. И здесь молодежь с восторгом приняла происходящие социально-политические перемены, активно включилась в рыночные отношения, приветствовала полученную «свободу» слова, участвовала в ревики прошлого опыта и в большей степени ориентировалась на западную модель поведения, иногда попирала национальные традиции, не раздумывая, не взвешивая, отрицала прошлый опыт. Безусловно, имели место и позитивные перемены (повысилась социально-политическая активность молодежи, возросла ее самостоятельность, молодые разрабатывали разнообразные проекты переустройства территории), но вместе с тем в жизнь молодежи вошли и новые проблемы. В молодежной среде усилились различные девиации: резко возросло число правонарушений, вызванных алкоголем, увеличилось число курильщиков, в молодежную среду пришли наркотики и мифы о том, что от этой привычки легко избавиться и т. д.

Курс, взятый на развитие государственной молодежной политики в Республике Бурятия, привел к тому, что в июле 1994 г. был создан Комитет по делам молодежи, физической культуре и спорту, а в январе 1995 г. его статус был повышен до уровня Государственного комитета Республики Бурятия по делам молодежи, туризму, физической культуре и спорту (далее — Государственный комитет). Работа этого важного для республики органа управления делами молодежи в государственной структуре начиналась практически с нуля, так как не было финансирования деятельности из республиканского бюджета, отсутствовало законодательство в данном направлении деятельности, не было научно обоснован-

¹ См.: *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 19. Ст. 533.

ной целевой программы деятельности, практически отсутствовали специалисты по организации работы с молодежью в новых условиях развития территории. А молодежь от общего числа населения Бурятии составляла 29 %, что на 4—5 % больше, чем в других регионах Российской Федерации в тот период времени.

Первый период формирования ГМП Бурятии связан с именем Семена Владимировича Мантурова, назначенного в 1994 г. руководителем Государственного комитета¹. В годы становления российской молодежной политики им как руководителем были заложены основы ГМП на территории Бурятии. Системный подход к работе позволил ему приступить к развитию нормативно-правовой базы молодежной политики, наметить программу научно-методического сопровождения, четко обозначить кадровую проблему и приступить к ее решению.

Взявшись за практически новое дело, он, имевший уже опыт работы с молодежью, понимал ее проблемы, видел нарастающую волну негатива, пришедшего с перестройкой в молодежную среду, осознавал меру ответственности. Именно он задал вектор развития государственной молодежной политики в Республике Бурятия, под его руководством были подготовлены кадры, заложены основы республиканского законодательства ГМП, именно его позиция позволила отстоять значимость, перспективность и необходимость работы с молодежью в системе государственной политики на территории Бурятии. Молодежная политика стала неотъемлемой частью социальной политики республики. Это способствовало тому, что молодежная проблематика отражалась практически во всех социальных программах развития территории.

На этом первоначальном этапе при прямом участии С. В. Мантурова были приняты необходимые нормативно-правовые документы по развитию значимых для молодежи Бурятии направлений работы. Первые целевые программы «Молодежь Бурятии» позволили закрепить работу с молодой семьей, талантливой молодежью, актуализировать решение социальных проблем молодых. Предметом внимания Государственного комитета республики были не только вопросы развития спорта, физической культуры, но и вопросы трудоустройства, занятости молодежи, особенно в летнее время. При его прямом участии в Бурятии одними из первых восстановили деятельность студенческих строительных отрядов.

Одним из самых сложных оставался вопрос о создании инфраструктуры ГМП. Его особая острота ощущалась в муниципальных поселениях. Руководитель Государственного комитета с тревогой говорил об оттоке молодого поколения из сельской местности, понимая причины этого явления. Комплексно подошли к решению одной из самых болезненных проблем — обеспечению

жильем молодых семей и молодых специалистов; развернули грантовую поддержку молодежных инициатив и общественных организаций.

Поддерживая проектный метод в работе с молодежью, С. В. Мантуров ориентировался на создание научно обоснованной модели работы, отвечающей интересам и запросам молодежи. При нем было принято решение о необходимости разработки Концепции развития государственной молодежной политики в Республике Бурятия, на основе которой была разработана многолетняя программа деятельности Комитета. Важным моментом практической работы он считал развитие таких форм и методов работы, которые бы способствовали преодолению негативных явлений в молодежной среде. Полагал, что основой такой работы должна стать опора на национальные традиции всех народов, населяющих Бурятию. Он был сторонником развития диалога поколений, а не противостояния, поэтому с удовольствием передавал молодежи свой профессиональный опыт, знания и постоянно организовывал различные курсы профессиональной переподготовки и повышения квалификации, приглашая специалистов высшей школы и практиков из различных регионов. Одним из первых он предложил провести на территории выездное заседание Консультативного совета по молодежной политике при полномочном представителе Президента России в Сибирском федеральном округе, создание которого горячо поддержал в 2004 г. Совет стал важной переговорной площадкой по обмену опытом работы с молодежью, местом обсуждения актуальных проблем развития государственной молодежной политики в Сибирском федеральном округе. В его состав входили представители общественно-государственных структур, работники высшей школы всех субъектов СФО, развивающие практику работы с молодежью в первые годы становления ГМП. Разработанные Советом рекомендации способствовали распространению накопленного опыта работы в сфере ГМП как в крупных городах, так и в сельских территориальных образованиях Сибирского региона.

С уходом С. В. Мантурова практически завершился и первый этап — этап организационного оформления структуры и содержания молодежной политики на территории Бурятии. По сути, временные рамки его руководства совпали с первым периодом развития ГМП в России, а решенные задачи подготовили почву для дальнейшего развития работы с молодежью, что было свойственно общероссийским тенденциям.

Второй период развития ГМП в России был актуализирован многочисленными проблемами молодежи. Прежде всего это было связано с вопросами трудоустройства молодых. Раннее вступление российской молодежи в социально-экономическую жизнь показывало, что различные отрасли экономики крайне неравномерно привлекают молодые ресурсы. Молодежь активно используется сферой услуг и предпринимательством, а в сфере государственного муниципаль-

¹ См.: *Человек большой души. Воспоминания о С. В. Мантурове* : сб. Улан-Удэ, 2012. 110 с.

ного управления, социальной бюджетной сфере процент участия молодежи был незначителен. Это приводит к «старению» кадров, разрушает принцип преемственности в работе, что со временем сказывается на развитии системы образования, здравоохранения, культуры и других социально значимых сферах деятельности. В то же время отсутствие достойной работы вовлекает молодежь в «теневую» экономику, развивает неправомерное сознание, повышает криминальную активность. В силу этого основной целью ГМП на всей территории России на втором этапе стало развитие потенциала молодежи в интересах государства, что отразилось в Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации¹. В этом направлении развивалась ГМП и на территории Бурятии после 2006 г.

Приоритетными стали проекты, развивающие инновационную активность молодых людей, усилилось информирование молодежи о потенциальных возможностях личностного развития, активизировали практику социально значимых проектов в различных сферах деятельности. Предметом особого внимания стали вопросы интеграции молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В системе молодежной политики восстанавливались вопросы нравственного и патриотического воспитания молодых через включение в социальные практики служения ветеранам, восстановление памятников культурного и культурного назначения и т. д.

В этот период, по наблюдению исследователей, молодежь активно была подключена к развитию физической культуры и спорта. Подготовка и проведение Зимних олимпийских игр в Сочи способствовали возрождению зимних видов спорта и национальных традиционных спортивных игр в молодежной среде. Возрождение национальных видов спорта активизировало жизнь молодежи также в сельской местности, где и сегодня при решении молодежных проблем сохраняется определенная напряженность².

Реализация общенационального проекта «Российская информационная сеть» способствовала пропаганде ценностей российского общества в молодежной среде, заложила основы формирования информационной культуры. Молодежь Бурятии активно включилась в разработку проектов по развитию информационной сети и использованию ее ресурса. Именно молодые люди стали самыми активными пользователями этого ресурса. Организованные ими школы для людей более старшего возраста позволили приобщить к новым источникам информации более широкий круг пользователей. Развитие информационного пространства территории продолжается и в настоя-

щее время, и молодежь здесь занимает лидирующие позиции.

Всероссийские проекты «Завтра начинается сегодня», «Успех в твоих руках» предоставили молодым возможность включиться в деятельность органов территориального самоуправления, создать свои общественные молодежные объединения и организации по развитию территории. Реализация этих проектов создала благоприятные условия для продвижения талантливейшей молодежи, обладающей лидерскими качествами в различных инновационных сферах жизнедеятельности. В молодежную среду вернулись творческие и научные объединения молодых, продвигающих продукты своей инновационной деятельности. На современном этапе развития, по данным Министерства спорта и молодежной политики Республики Бурятия, на территории республики действует около 30 различных молодежных организаций разнообразной социальной направленности, объединяющих более 16 000 молодых бурят³.

Принятые молодежью проекты «Доброволец России» и «Шаг навстречу» содействовали возвращению в молодежную среду добровольческого (волонтерского) движения. Желание быть полезным, востребованным и нужным своей стране, своей территории стало жизненным кредо участников этого всероссийского движения. Как показывают многие дела участников этого движения на территории Бурятии, оно востребовано молодыми людьми, особенно в экологической сфере.

Проявляет современная молодежь и интерес к социально-политическим событиям. Но общая политическая культура невысока. Данные из публицистических источников позволяют говорить о том, что молодежь Бурятии не проявляет высокой заинтересованности в электоральных процессах, слабо разбирается в программах политических партий и социально-политических движений.

Настоящий этап развития ГМП характеризуется ее направленностью на создание равных условий для самоопределения и саморазвития каждого молодого человека. И несмотря на то что данная социально-демографическая группа имеет сложную внутреннюю структуру в силу возрастных особенностей и социального положения, молодежь рассматривается как самая активная часть населения. Молодежь является значимым ресурсом развития во всех сферах деятельности Республики Бурятия.

Для современного этапа развития ГМП, начало которого можно отнести к 2016 г., характерно активное взаимодействие молодежных структур с системой образования. Это объясняется тем, что значительная доля молодых людей в возрасте от 14 до 22—23 лет находится в системе образования. Доля работающей молодежи менее значима и составляет три четверти от общего числа молодых. Официально число безработной

¹ Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2016 года: от 18 дек. 2006 г. № 1760-р. URL: <http://www.vmo.rgub.ru/policy/act/strategy.php>

² См. об этом: Бояк Т. Н. Духовно-нравственные ценности сельской молодежи (на материалах Бурятии и Читинской области) // Социс. 2009. № 4. С. 117—122.

³ См.: Итоги деятельности Министерства спорта и молодежной политики Республики Бурятия за 2016 год и задачи на 2017 год: публич. отчет. URL: <http://msmrb.ru/o-ministerstve/otkrytyie-dannye/drond-ministerstva.html>

молодежи невелико — 1,5 % от общей численности молодежи, но скрытая безработица гораздо выше. Особенно сложно молодым найти интересную и привлекательную работу на селе, что, по мнению исследователей, способствует значительному оттоку сельской молодежи в города¹.

Огромное желание и стремление самоопределиваться развивает молодежные общественные объединения и организации, которые создают условия достижения своей цели, как мы отмечали выше. В этом плане представляет интерес «Союз работающей молодежи Республики Бурятия». Созданный в 2009 г., он объединяет молодежь восьми крупных предприятий, и результативность его работы напрямую связана с деятельностью этих предприятий, которые сегодня переживают не самые лучшие времена.

Отражением современного этапа развития является наличие организации, объединяющей ту часть молодежи, которая занимается предпринимательством. Эта ставшая привычной для нашего общества сфера деятельности привлекательна не только для взрослых, но и для значительной части молодых людей. Руководитель сообщества молодых предпринимателей Саян Галсандоржиев, принимавший активное участие в обсуждении Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 г., уверен, что предпринимательская деятельность предполагает экономическую грамотность населения. Он готов с членами своей организации заниматься на общественных началах экономическим просветительством населения. Саян уверен, что во многом экономическое положение осложняют сами люди своими неграмотными действиями, в том числе связанными с неумением планировать и распределять свои доходы. В то же время стабилизацию экономической ситуации можно обеспечить и за счет государственной поддержки малого и среднего бизнеса. Молодой предприниматель, создающий рабочие места, поддерживающий социальные инициативы населения, принесет гораздо больше пользы, если получит в лице государственных структур своевременную помощь.

Примером такого успешного сотрудничества государства и бизнеса может служить история Ивана Худякова — известного в Бурятии молодого предпринимателя, создателя и руководителя Байкалсофт. Эта региональная ИТ-компания специализируется на комплексной автоматизации бизнес-процессов на платформе 1С и web. Разработанные в Бурятии технологии используются в десятках регионах России. Текущим приоритетным проектом Байкалсофта является www.profkontur.com — онлайн-сервис, который помогает создать единую среду для профориентации учащихся в школе; объединяет подростков и их родителей, учителей, школы, вузы и сузы,

министерства и ведомства, чтобы помочь учащимся выбрать будущую профессию.

В течение года сервисом начали пользоваться более 400 школ по всей России. Пилотные проекты запущены в Бурятии, Иркутской области, Республике Коми, Ленинградской области, Самарской области, в Москве и Московской области. Более 25 тыс. подростков получили бесплатную помощь в выборе своей будущей профессии.

Личная позиция Ивана Худякова по поводу молодежной политики в регионе и в России в целом отражена в его высказывании: «Если молодежь стремится в космос — ждите будущего Гагарина, если их кумиры ребята из “Бригады” — ждите расцвет бандитизма, если никуда не стремится — ничего не ждите. Задача молодежной политики создавать направления роста, площадки для активного нетворкинга, помогать определять сильные стороны каждого молодого человека и помогать их реализовывать». С такой позицией трудно не согласиться.

Другой не менее значимой сферой, где молодежь Бурятии получает возможность для самореализации, является спорт и физическая культура. Развитию спорта способствуют сложившиеся спортивные традиции. Они в Бурятии очень сильны, имеют яркую историю и могут служить хорошим примером для подражания.

На Олимпиаде в Бразилии наша сборная по стрельбе из лука впервые в истории России завоевала серебряную медаль. Огромный вклад в победу внесла лучница из Бурятии Инна Степанова. Точно так же, как год назад неожиданно для всех на чемпионате мира по этому виду спорта россиянки выиграла впервые за 28 лет. Кроме серебряной медали Олимпиады Инна имеет в своей коллекции звание чемпионки мира, Европы, России и многих международных турниров. Этот олимпийский вид спорта традиционно был развит на территории республики, а его возвращение и дальнейшее развитие поднимает авторитет территории.

Сегодня, используя институт ГМП, молодежь Бурятии имеет достижения во многих сферах деятельности, которые определены в «Основах развития государственной молодежной политики в Российской Федерации до 2025 года»². Вместе с тем остаются и проблемы, без решения которых сложно говорить о поступательном развитии ГМП на территории республики.

Прежде всего необходимо обратить внимание на развитие инфраструктуры молодежной политики. Особенно остро этот вопрос стоит в сельских поселениях, где у молодых людей просто отсутствует место общего сбора и общения. Формируя программы развития территории, необходимо тщательно подходить к постановке

¹ Подробнее см.: Юнусбаева В. Ф. Проблема перемещения молодежи из сел в города // Вестн. Северного (Арктического) федерального университета. Сер.: Гуманитарные и социальные науки. 2011. № 5. С. 63—65.

² Об утверждении основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 29 нояб. 2014 г. № 2403-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 50. Ст. 7185.

задач социально-экономической привлекательности территории для молодых людей. Важным моментом всей этой работы должно стать преодоление остаточного принципа финансирования молодежных программ и проектов. Сохраняет свою актуальность и проблема своевременной подготовки и переподготовки кадров, чтобы с молодыми людьми работали специалисты, способные принимать грамотные, ответственные и профес-

сиональные решения. А молодежь, как уверен министр спорта и молодежной политики Республики Бурятия Б. Х. Ангуров, станет надежным партнером государства и общества в поступательном развитии территории. Современные молодые люди способны оценить внимание и заботу государства и общества в развитии ее потенциала, что убедительно демонстрирует развитие социальной активности бурятской молодежи.

V. S. Pel

STATE YOUTH POLICY OF BURYATIA: STAGES OF ESTABLISHING AND MODERN CONDITION

The article presents the development experience of the state youth policy in the territory of the Republic of Buryatia at the end of the 20th century and the first decades of the 21st century. Specific examples of the development of youth policy at the current stage are given.

Keywords: youth, state youth policy, youth projects and programs, self-determination, self-development.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

АТАНОВ Николай Иванович — доктор экономических наук, Высшая школа экономики, управления и предпринимательства Забайкальского государственного университета, профессор-консультант; Институт экономики и управления Байкальского государственного университета, научный руководитель. E-mail: ni.atanov@yandex.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

БОРОДИН Глеб Андреевич — Красноярский государственный аграрный университет, аспирант; Новосибирская региональная общественная организация «Общество защиты прав потребителей в строительстве», юристконсульт. E-mail: gleb410@mail.ru

ДОБУШ Дмитрий Владимирович — Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, студент. E-mail: kofe51@yandex.ru

ЗАЙКИН Николай Николаевич — кандидат экономических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, старший преподаватель кафедры менеджмента. E-mail: veles-89@mail.ru

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

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

НИКОНЕНКО Дмитрий Валентинович — кандидат исторических наук, Новосибирский институт экономики, психологии и права, научный сотрудник. E-mail: nki-info@mail.ru

НУРИДДИНОВ Раймалихон Шахбозович — доктор политических наук, профессор, Таджикский национальный университет, заведующий кафедрой международных отношений. E-mail: rshn1995@mail.ru

ПЕЛЬ Валентина Степановна — кандидат педагогических наук, доцент, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, научный сотрудник научного отдела. E-mail: pelpel@mail.ru

ТИРРАНЕН Василий Александрович — кандидат юридических наук, Красноярский государственный аграрный университет, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии. E-mail: law-tirranen@yandex.ru

ХМЕЛЕВ Алексей Вячеславович — Сибирский государственный университет телекоммуникации и информатики, ассистент кафедры систем автоматизированного проектирования. E-mail: ah.04@mail.ru

ШЕВЦОВА Елена Владимировна — кандидат политических наук, Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, доцент кафедры менеджмента, начальник научно-информационного отдела. E-mail: shevtsova@inbox.ru

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

1. Общие положения

Редакция журнала «Развитие территорий»¹ принимает к рассмотрению оригинальные, ранее нигде (в том числе в сети Интернет) не публиковавшиеся статьи. Периодичность выхода — четыре раза в год (ежеквартально). Журнал распространяется по подписке. Полнотекстовые электронные версии вышедших номеров доступны на странице журнала на сайте Сибирского института управления — филиала РАНХиГС.

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

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

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

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

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

Редакционная коллегия журнала оставляет за собой право отбора присылаемых материалов.

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

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

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

Рукописи статей подвергаются редакционной обработке. Редакция не ставит в известность авторов об изменениях и сокращениях рукописи, имеющих редакционный характер и не затрагивающих содержание статьи. При необходимости замечания редактора согласуются с автором.

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

2. Правила оформления научной статьи

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

Материалы предоставляются по электронной почте либо непосредственно ответственному редактору.

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

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

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

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

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

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

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

Таблицы должны быть наглядными, иметь название, порядковый номер. Название таблицы должно точно отражать ее содержание, заголовки граф соответствовать их содержанию. Все данные внутри таблицы — 10 п., головка таблицы выделяется жирным шрифтом.

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

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

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

Цитаты. При использовании цитат обязательно обозначение границ заимствованных материалов в целях различения авторского и неавторского текстов. При прямом (дословном) цитировании границами служат кавычки, в которые заключается цитата и после которой ставится отсылка на источник. При косвенном цитировании (передаче своими словами идей, концепций, точек зрения и т. д. других лиц)

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

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

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

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

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

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

Пример списка цитируемой литературы:

1. *Багдасарян Т. О.* Тональный компонент модальности и коммуникации (на материале английского и русского языков) : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Краснодар, 2000. 24 с.
2. *Дякин В. С.* Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX века). СПб. : «ЛИСС», 1998. 1000 с.
3. *Злобина Е. А., Батяев А. А.* Комментарий к Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL : <http://www.consultant.ru>, свободный из локальной сети Сиб. ин-та управления РАНХиГС (дата обращения: 20.06.2015).
4. *Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи* : в 2 т. / под общ. ред. В. В. Черкесова. СПб. : Изд-во СПбГУ, 2001. Т. 1 / науч. ред. тома Д. И. Луковская, Д. И. Раскин. 482 с.
5. *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ее характер и разделение // Юрид. вестн. [Б. м. : б. и.]. 1874. № 3. С. 47—102.
6. *Guy R. K.* Unsolved problems in number theory. N.Y. ; Heidelberg ; Berlin : Springer-Verlag, 1981. 243 p.
7. *Myasnikov A., Remeslennikov V. N.* Algebraic geometry 2: logical foundations // J. Algebra. 2000. V. 234. 271 p.