

Муниципальная Академия

№3 • июль - сентябрь • 2019

Государственному университету управления 100 лет

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Технология управления

«Умный город»: методология построения системы 3
Зотов В. Б.

Профессиональные и образовательные стандарты в условиях цифровой экономики 12
Положенцева И. В., Артемьева С. И., Карманова Ж. А.

Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) 16
Глазунова И. В., Бондаренко А. А.

Современные приемы муниципального администрирования жилищной и коммунальной сферы с учетом возможностей институтов гражданского общественного контроля 21
Демин А. В., Рыбальченко И. В.

Инновационные технологии для обеспечения экологической безопасности в коммунальной сфере города Москвы 29
Милькина И. В., Озернова М. О.

Психологические аспекты управления экологической деятельностью 38
Голованов В. И., Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю.

Методология организации и проведения электронного голосования при выборах депутатов 42
Зотов В. Б., Косарин С. П.

Реализация репутационных программ местного самоуправления через PR-взаимодействие власти и общественности 49
Черкасова М. А.

Город в средние века: упадок и возрождение 55
Соколова С. В.

Экономика и финансы

Концепция «Value for money» как основа реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере российских регионов 62
Исляев Р. А., Ибятков Ф. М.

Актуальные вопросы управления земельными ресурсами городов 68
Ямчук Е. В.

Легислатуры и органы с особым статусом в системе управления и финансового контроля за государственным и муниципальным имуществом 75
Яковлев А. Ю.

Развитие транспортной системы территорий 80
Иванов В. В., Убушаева Б. Г.

Формирование системы рационального обращения с твердыми коммунальными отходами как фактор развития экономики и охраны окружающей среды 85
Хмельченко Е. Г.

Направления повышения эффективности работ по водоотведению поверхностных сточных вод 90
Сираждинов Р. Ж.

Развитие регионов и муниципальных образований

Становление в России институтов регионального развития 95
Балацкий Е. В., Екимова Н. А., Юревич М. А.

Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов 101
Голованов В. И.

Повышение роли местного сообщества в реализации национальных проектов 108
Мусинова Н. Н.

Реализация принципов местного самоуправления через повышение гражданской активности в территориальном общественном самоуправлении 113
Черкасова М. А.

Экологическая безопасность региона: проблемы и пути решения 119
Петрина О. А., Дудуева А. С.

Внедрение биоэнергетических технологий при решении экологических проблем регионов России (на примере Тульской области) 125
Косарин С. П., Цебрук Д. С.

Роль благоустройства территории в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований 131
Хмельченко Е. Г.

Соотношение функций органов местного самоуправления и региональных операторов при обращении с отходами 135
Майорова Е. И.

Древнейшие города мира: особенности возникновения и градостроительства 141
Соколова С. В., Шапошников С. В.

Уважаемые читатели!

Журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации в 2015 году.

В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Уважаемые Авторы!

Редакция журнала придерживается принципиальной позиции по недопущению нарушений, связанных с научным плагиатом и публикацией материалов, которые имеют некорректные заимствования.

Сообщаем, что по итогам проверки рабочей группой Комиссии РАН по противодействию фальсификации научных исследований был выявлен ряд нарушений в отношении статей следующих авторов:

1. Домников Е.А., Ведзижев М.Б., Щукин И.А: «Проблемы и перспективы участия групп интересов в формировании стратегии развития города», научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», 2014 год, № 2;

2. Богомоллов А.В.: «Совершенствование механизма обеспечения целостности муниципального управления в условиях пространственной трансформации», научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», 2016 год, № 1.

Редакция журнала сочла претензии, предъявляемые к данным публикациям, серьезными и полагает, что следует говорить о научном плагиате, в результате чего принято решение по отзыву указанных выше статей и исключении их из журнала, т.е. ретракции.

Редакцией приняты дополнительные меры по усилению требований к предъявляемым к публикации статьям.

«Умный город»: методология построения системы

«Smart city»: the methodology of building the system



Зотов Владимир Борисович,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой
«Государственное и муниципальное управление»
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Vladimir Borisovich Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State and
municipal management" of the State University of management,
Moscow

Аннотация. В статье рассматривается проблема методологии построения системы «умных городов» как феномена XXI века. Анализ проблемы осуществлен на основе выявления актуальных методологических подходов и принципов, используемых при создании «умных городов» в различных городах мира, оценке текущего состояния развития концепции «умного города», с опорой на передовую инновационную практику. Уточнено понятие «умного города», систематизированы основные преимущества реализации данной концепции и раскрыта структура «умного города» через перечень компонентов: «умная экономика, умное управление, умные финансы, умные жители, умная инфраструктура, умная среда, умные технологии». Выявлены основные преимущества, а также проблемы, сопровождающие внедрение «умных технологий», определяющие факторы, влияющие на их более эффективное внедрение и использование населением. Осуществлена классификация «умных решений», нашедших наибольшее распространение в современной практике и еще недостаточно активно воспринятых пользователями. В ходе анализа особое внимание уделяется роли местных властей и методологическому потенциалу международного сообщества при проектировании «умных городов», реализации системного подхода к моделированию и проектированию «умных городов», особенностям воплощения методологии эталонной архитектуры.

Ключевые слова: умный город, умные технологии, умные решения, система управления городом, методология умного города.

Abstract. In article there is considered the problem of methodology of creation of a system of «the smart cities» as phenomenon of the 21st century. The analysis of a problem is carried out on the basis of identification of the relevant methodological approaches and the principles used during creation of «the smart cities» in various cities of the world, assessment of current state of development of the concept of «the smart city» with a support on the advanced innovative practice. The concept of «the smart city» is specified, the main advantages of implementation of this concept are systematized and the structure of «the smart city» is revealed through the list of components: «smart economy, smart management, smart finance, smart inhabitants, smart infrastructure, smart environment, smart technologies». The main advantages and also the problems accompanying implementation of «smart technologies», defining the factors influencing their more effective introduction and use by the population are revealed. Classification of the «smart decisions» which found the greatest distribution in modern practice and not enough actively apprehended by users is carried out. During the analysis special attention is paid to a role of local authorities and the methodological potential of the international community at design of «the smart cities», realization of system approach to modeling and design of «the smart cities», to features of the embodiment of methodology of etalon architecture.

Keywords: smart city, smart technologies, smart decisions, management system of the city, methodology of the smart city.

По оценкам специалистов, к 2050 г. 70% населения нашей планеты будет жить в городах, и поэтому совершенствование протекающих процессов урбанизации, повышения их качества становится одним из наиболее актуальных вопросов как на научном, так и практическом уровне [1, с.1]. При этом ключевая роль в этих процессах принадлежит сегодня информационно-коммуникационным технологиям, способствующим повышению эффективности функционирования различных секторов социально-экономической, политической, научной и другого рода сфер и лежащим в основе концептуальной идеи такого инновационного феномена как «умный город».

Основная цель «умного» города — идеи, разработка и реализация которой осуществляется в современной науке и практике уже более 20 лет, заключается в том, чтобы инвестировать в технологии для стимулирования экономического роста, ускорения социального прогресса и улучшения состояния окружающей среды и осуществить их максимально результативную для современного человека реализацию [1, с.1]. Это подразумевает решение комплекса задач экономического, социокультурного, политического и правового характера, а не просто характеризует тенденцию в области развития цифровых технологий, решение которых приобретает первостепенное значение в связи с теми рисками и последствиями растущей урбанизации, с которыми нам приходится сталкиваться современной цивилизации. В их числе можно назвать следующие: повышение требований к безопасности, благоустройству и комфорту городской среды, соответствующих современным технологиям; обострение транспортных проблем и вопросов мобильности населения; стремительный рост городского населения (за последние 30 лет во всем мире его рост в среднем составил 65 млн. человек в год) [2, с.2] и как следствие, рост проблем доступности социальных услуг (образование, медицина и пр.); расширение городов и протяженности коммуникаций, усложнение и появление новых городских систем, рост нагрузки на существующую инженерную инфраструктуру; нарастающая ограниченность ресурсов (в т.ч. в области энергии и чистой воды), ухудшение

экологической ситуации на фоне роста потребностей человека.

Анализируя исследуемую проблему, следует обратиться к терминологической составляющей. В связи с этим в первую очередь определим понятие «умный город», содержанием которого мы будем далее оперировать в настоящей статье. Следует подчеркнуть, что современная наука так и не пришла к единству мнения по поводу сущности данного феномена. Однако при этом большинство исследователей сходятся в идее о том, что современный «умный город» представляет собой не просто муниципальное образование или мегаполис с хорошо развитой цифровой, технологической инфраструктурой, а место, где жизнь современного человека обретает новое качество благодаря «умным» решениям, предусматривающим активное вовлечение жителей и властей в их развитие и реализацию. Опираясь на анализ и систематизацию теоретических источников [1–4], далее в нашем исследовании мы понимаем под «умным городом» (smart city—в зарубежной терминологии) — единую интегрированную информационно-архитектурно-транспортную и социальную среду инновационного характера, созданную на основе всеобщего обширного проникновения и интеграции комплекса информационных технологий, технологических и организационных решений в архитектуру, коммунальные службы, связь, транспорт и энергообеспечение города, с целью повышения уровня комфорта, безопасности, доступности услуг для населения и достижения максимально возможного качества централизованного управления городскими ресурсами, инфраструктурой, услугами в целях создания устойчивых благоприятных условий проживания и пребывания, деловой активности, комфорта и безопасности нынешнего и будущих поколений.

По оценкам исследователей [4–6], в технологическом плане по состоянию на начало 2019 г. можно вести речь уже о наступлении так называемой «второй эпохи» («эпохи 2.0») в реализации концепции «умных городов», когда внимание к потребностям людей, ориентированность на конечные результаты позволяет максимально раскрывать на практике потенциал технологических инноваций (рис. 1).

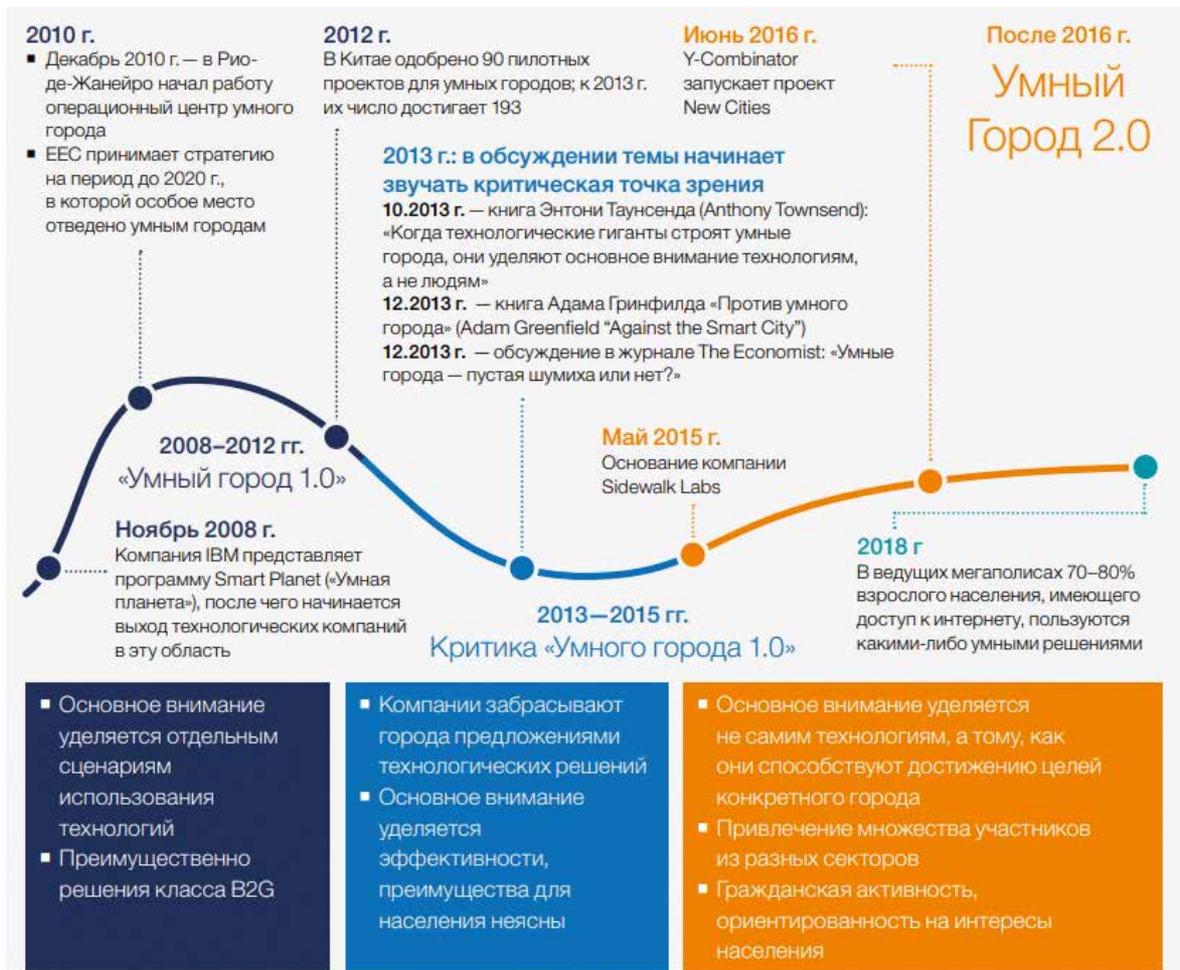


Рис.1. Эволюция теории и практики реализации концепции «умного города» (по состоянию на начало 2019 г.)

Анализ достаточно обширного комплекса технологических решений в рамках концепции «умного города», которая в целом систематизируется экспертами в составе 7 основных компонентов: умная экономика, умное управление, умные финансы, умные жители, умная инфра-

структура, умная среда, умные технологии, позволяет выделить в их составе «умные решения», которые в настоящее время нашли наиболее активное применение в мировой практике, а также те, которые еще не нашли широкого распространения (см.таблицу 1) [4].

Таблица 1

Степень распространения и применения «умных решений» в городской среде (мировая практика, по состоянию на конце 2018 г.)

«Умные» решения с наиболее широким применением	«Умные решения» со средним уровнем распространения	«Умные решения» с уровнем использования ниже среднего
Приложения для сдачи жилья в аренду Инструменты гражданской активности Приложения для социального взаимодействия Электронные государственные услуги Электронная регистратура поликлиник Системы велопроката Каршеринг Онлайн-такси Приложения для парковки	Прогнозное обслуживание общественного транспорта Определение мер по оздоровлению населения на основе анализа данных Инструменты экологического мониторинга Системы раннего оповещения о стихийных бедствиях Система управления действиями в чрезвычайных ситуациях и диспетчерской оптимизации	Онлайн-центры профориентации Персонализированное обучение на основе анализа результатов Системы автоматизации коммерческих и общественных зданий Системы автоматизированного распределения энергии Динамические тарифы на электроэнергию Система мониторинга инфекционных заболеваний

<p>Присутствие города в соцсетях Электронные системы оплаты проезда на общественном транспорте «Умное» уличное освещение Информация об общественном транспорте в режиме реального времени Приложения для автомобильной навигации в режиме онлайн Телемедицина в режиме реального времени Приложения для заказа еды Онлайн-образование Приложения для отслеживания расхода воды и электроэнергии в реальном времени Носимые камеры</p>	<p>Мониторинг отходов и оптимизация их сбора Цифровые решения для организации работы с отходами, включая платежные механизмы Умная ирригация Динамическая корректировка графика и маршрутов движения автобусов Интеллектуальные светофоры Приложения для совместных поездок Умные термостаты</p>	<p>Инструменты контроля за соблюдением медицинских предписаний «Умные» носимые устройства для здоровья и спорта Интеллектуальные средства наблюдения и биометрические платформы Распознавание выстрелов из огнестрельного оружия Прогнозная аналитика в целях обеспечения безопасности Обновление карты криминогенной обстановки в реальном времени «Умные» прессы для мусора Обнаружение и контроль утечек «Умное» управление качеством воды Беспилотные автомобили Объединение грузов «Умные» почтовые ящики Роботизированная доставка</p>
---	--	--

Далее, определив основные терминологические вопросы и состояние разработки исследуемого феномена, остановимся на непосредственно изучаемом вопросе, касающемся разработки методологии построения «умных городов». Необходимость разработки и совершенствования методологии построения «умных городов» обусловлена, как уже подчеркивалось в нашем исследовании, сохраняющейся относительной новизной данного феномена, необходимостью адекватного описания и изучения большого числа компонентов системы и определяющих их функционирование факторов, их поведения, связи с окружающей средой, адекватного описания информационных потоков и управляющих воздействий в системе. Методология построения «умного города» также должна учитывать тот факт, что изменения параметров ее системы могут происходить в достаточно широких пределах, так как на этапе разработки, проектирования могут быть не достаточно детально проработаны: технические и инфраструктурные конфигурации, а также сетевые, серверные, архитектурные, коммуникационные и прочие конфигурации. Кроме того, в результате интенсивных процессов дальнейшего проектирования и разработки проекта «умного города», его апробации, существующие конфигурации могут непрерывно изменяться. Проектное моделирование таких систем на реальных объектах, как и разработка полноценных имитационных моделей, по оценкам специалистов, сопряжено со значительными трудностями ввиду достаточно масштабов системы, в особенности, если речь идет о крупных или средних городах. [3, с.31] Помимо этого, следует

подчеркнуть, что решение задачи развития методологии построения «умного города» находится на стыке нескольких дисциплин—экономических, строительно-архитектурных, информационных, социологических, экологических, правовых, культурных и т.д.—и решаемых ими задач, которые должны быть согласованы и сбалансированы между собой, чтобы «умный город» достигал своих целей устойчивым образом (с сохранением стабильного развития). Таким образом, очевидно, что методология в исследуемой нами сфере представляет собой достаточно обширный пласт динамически изменяющихся аспектов, в связи с чем в настоящей статье нам представляется целесообразным сосредоточиться на формулировании общих методологических вопросов, касающихся основных подходов к проектированию и принципов организации процессов, взаимодействия объектов в системе «умного города».

В настоящее время в различных странах мира наблюдаются попытки реализации самых различных концепций «умного города» (УГ). Обобщая данные попытки с методологической точки зрения, можно выделить два ключевых подхода [3–7]:

- перестройка существующей городской среды крупных городов в соответствии с основными принципами УГ (Сеул, Сингапур, Москва, Санкт-Петербург, Сочи, Копенгаген, Сингапур, Стокгольм, Цюрих, Барселона, Берлин, Гонконг, Дубай, Лондон, Мельбурн, Мехико, Нью-Йорк, Париж, Сан-Паулу, Токио, Шанхай);

- постройка небольших (до 50–100 тыс. жителей) городов, изначально основанных на принципах УГ (Масдар, ОАЭ; Сонгдо, Южная Корея; Джазан, Саудов-

ская Аравия; Лаваса, Индия, Уси, Хушань, Лонган, КНР; Долина PlanIT, Португалия) или районов.

Проанализируем данные подходы более подробно. Так, в рамках первого из обозначенных подходов реализация концепции УГ реализуется, как правило, в рамках внедрения технологий, направленных на решение каких-либо конкретных проблем (пробки, очереди в государственных учреждениях и т.д.). По оценкам исследователей такие города, как Гонконг, Дубай, Мехико, Москва, Нью-Йорк, Сан-Паулу, Сеул, Сингапур и Шанхай составляют сегодня группу городов, где средний уровень использования «умных решений» превышает 30%, а коэффициент использования спектра доступных «умных технологий» достигает 70–80%. [4]

Для внедрения основной группы широко распространенных «умных решений» в рамках концепции УГ может быть исследован и адаптирован к соответствующим местным условиям передовой опыт и методология. Решения, которые пока находятся на ранних этапах технической проработки, могут получить импульс к развитию благодаря экспериментальной адаптации и активному подключению партнеров из частного сектора, обеспечивая для них со стороны местных властей гибкого режима регулирования и экономических предпочтений, позволяющих реализовывать высокотехнологичные пилотные проекты (например, в области беспилотных автомобилей или телемедицины). Характерным примером инициативной программы по разработке решений для умного города при содействии усилий бизнес-структур и местных властей (36 ведомств города) является проект Dubai 10X, в рамках которого по состоянию на конец 2017 г. было сформировано более 170 инновационных решений, благодаря реализации которых ожидается, что развитие города опередит другие города на несколько десятилетий. [4]

Как правило, в крупных городах уже присутствуют действующие системы автоматизации, которые должны быть интегрированы в создаваемую модель «умного города» и интеллектуальную систему управления ею. Это предполагает достаточно объемную и долговременную работу, связанную с обеспечением либо поэтапного подключения имеющихся ин-

фраструктурных и отраслевых систем, решений к базовым технологическим системам с дальнейшей интеграцией в систему «умный город», либо их подключение напрямую к системе УГ; проработку вопросов обеспечения сбора, хранения и обработки данных средствами интеллектуальной системы умного города, и/или средствами информационных систем, интегрированных с ней для обеспечения эффективного управления на их основе; оснащение городских объектов подобными системами и датчиками сбора-передачи информации с начальных этапов реализации. После анализа собранных данных на их основе происходит оптимизация, решающая проблемы неэффективности. Для всей цепочки реализации концепции УГ при этом могут применяться распространенные в настоящее время технологии «облачного хранения», «Интернета вещей», «больших данных» и «искусственного интеллекта». В числе основных инструментов сбора и анализа информации, которые используются в мировой практике для улучшения функционирования транспортной развязки, медицины, социального обеспечения, образования, промышленности и других сфер, формирующих модель «умного города», также используются видеонаблюдение и фотофиксация, интеллектуальные транспортные системы (ИТС), единая система экстренного вызова (пример—«Система-112» в России), единая диспетчерская служба и ситуационные центры, пятое поколение мобильной связи (5G), дистанционные технологии образования и телемедицина. Однако трудности в данном случае часто заключается в том, что попытки устранения наиболее острых пробелов в одних местах очень часто могут приводить к возникновению аналогичных проблем в других, неподконтрольных информационным системам управления. Кроме того, неправильно определенная приоритетность решения острых проблем города может приводить к пробуксовке проекта внедрения «умных технологий» в целом и на отдельных этапах.

Второй подход связан с построением или перепланированием небольших «умных городов», среда обитания в которых носит интегрированный и изначально практически полностью управляемый характер. Они могут представлять отдельные города

или отдельные районы обитания, построенные по принципу УГ, интегрированные в среду больших городов (например, как центр инноваций в районе 22 Барселоны в Испании или Парк высоких технологий как район г. Минска в Белоруссии).

Одним из характерных примеров передового опыта в данной категории выступает реализация концепции УГ в г. Масдар (ОАЭ, <http://www.masdarcity.ae/en/>), который продолжает в настоящее время строиться «с нуля». Полная реализация концепции полностью автономного и управляемого города должна быть осуществлена к 2030 г., но первые дома и основные элементы инфраструктуры города появились уже в 2018 г. Численность жителей в первые годы реализации проекта составит 7 тыс. человек, а затем должна быть расширена до 100 тысяч. Планируется, что в городе будет полностью запрещен личный транспорт, все движение будет осуществляться при помощи автоматического персонально-общественного транспорта, что позволит снизить выброс углерода в атмосферу и повысить управляемость и регулируемость транспортных потоков, полностью обеспечивая нужды населения. Энергия для обслуживания и функционирования городских систем будут поставляться из возобновляемых источников (солнце, ветер, вода). С учетом жаркого климата для сохранения комфортной для человека температуры проектирование городской среды осуществляется с учетом положения солнца и направления преобладающих в определенные времена года ветров. В городе также внедряются технологии «умных счетчиков» и управления отходами для снижения объема потребляемой воды и переработки сточной жидкости для полива.

Анализируя второй из приведенных методологических подходов, следует отметить, что его основным достоинством является изначальное внедрение полностью контролируемой интегрируемой среды, обеспечение комплексного охвата проблемы. Однако очень часто ввиду новизны внедряемых технологий или недостаточной исследованности их востребованности, а также дороговизны это может привести к заморозке проекта или чрезмерно длительной его реализации, в ходе которой будет происходить неизменное устаревание технологических решений.

Чтобы учесть все проблемы при создании УГ, необходимо, начиная с этапа концептуального проектирования моделировать функционирование всех его узлов и элементов, а также их взаимодействий с внешней (по отношению к УГ) средой. [3, с.33] Городское хозяйство как система обладает естественной высокой сложностью из-за необходимости управлять взаимодействующими потоками энергии, воды, отходов, транспорта и т.п. Очевидно, что для каждого из этих потоков необходимо поддерживать баланс, реконфигурироваться на время пиковых нагрузок, быть готовыми для быстрого устранения последствий чрезвычайных происшествий и т.п. Таким образом, построение «умных городов» — это системная проблема, которая может быть решена только с помощью системного подхода с вовлечением всех заинтересованных участников (из-за социальной направленности городов), надлежащей координацией (для экономичного построения УГ), широкой кооперацией (для использования возможностей самих городов), использованием цифровых технологий (для удобства работы с информацией, простоты тиражирования), требуя не только национальной, но и международной поддержки в разработке методологии [7].

Быстрое распространение технических решений и решений по управлению для «умных» устойчивых городов привело к отсутствию единообразия в методологии. Между тем, нескоординированное внедрение таких решений способно привести к противоположным результатам, увеличивая сложность управления городами и, таким образом, уменьшая его эффективность. В поддержку приведенных тезисов свидетельствует тот факт, что в 2017 г. Международной электротехнической комиссией (МЭК) был создан системный комитет по «умным городам», разрабатывающий основы и методологию реализации системного подхода к их внедрению на основе эталонной архитектуры. Обмен опытом между странами проводится в рамках ежегодного форума «умных городов», Всемирного онлайн-сообщества и партнерства «умных» городов. В настоящее время в процессе обсуждения между странами-участницами находится эталонная методология IEC TS63188 ED1, в основе которой находятся принципы стандарта качества ISO/IEC/IEEE42010

«Системная и программная инженерия» и которая позволяет конкретному городу быстро определить проблемные точки и «точки роста», выявить возможности применения эталонного опыта. [8] Текущий методологический подход к разработке тиражируемой системы УГ на мировом уровне состоит в стандартизации ее эталонной архитектуры, которая будет «адаптироваться» к местным условиям путем совместного использования стандартных и уникальных решений. Благодаря системности, полученные решения образуют единую и расширяемую платформу как систему услуг для всех заинтересованных субъектов в рамках «умного города». Эталонная архитектура объединяет около 10 точек зрения и 60 моделей, номенклатура которых может расширяться. При этом нет необходимости в построении абсолютно идеальной эталонной архитектуры, т.к. методология позволяет добавлять новые точки зрения и новые модели по мере необходимости. При этом каждый «умный город» может использовать свой адаптируемый вариант такой платформы со своими специальными расширениями. Важнейшими требованиями выступает учет не только технических, но и социальных, управленческих аспектов внедрения методологии, таких как публичность обсуждения, публичность рейтингования (очередности и важности проблем города) для выбора между параметрами «важно, но трудно и долго» и «проще и быстрее» и построения дерева целей на определенный цикл планирования, разработки унифицированных моделей жизненных циклов для различных элементов.

В настоящее время эффективность внедрения той или иной методологии УГ зависит от ряда объективных факторов, а также от степени их соответствия культуре региона. К важным объективным факторам, по мнению исследователей, относятся возраст и плотность населения, климат, обеспеченность общественным транспортом, уровень автомобилизации, социального обеспечения и показатели дохода [4]. Например, согласно эмпирическим данным, уже установлены ряд корреляций: так, при снижении среднего возраста населения всего на 2 года популярность «умных решений» возрастает на один процентный пункт, что повышает эффективность их внедрения [9]. Также доказано, что в районах с вы-

сокой плотностью населения активность использования «умных технологий» выше, а их экономические показатели становятся привлекательнее и для поставщиков, и для пользователей, особенно в случае с услугами совместного пользования, такими как прокат велосипедов и каршеринг. Однако при всем многообразии коррелирующих факторов важную роль играет отношение властей города к «умным технологиям». В особенности это значимо для тех регионов, где только происходит цифровизация госуслуг и функций, а частный сектор не может взять инициативу на себя, что свойственно, например, многим российским муниципальным образованиям, находящимся на отдаленных, труднодоступных территориях. Именно поэтому в пределах одних и тех же городов или городов со схожими структурами и факторами влияния эффективность внедрения отдельных решений и их популярность могут сильно варьироваться.

Еще одна проблема масштабирования концепции «умных городов» связана с отсутствием необходимых мощностей и ресурсов. Развитие методологии и практика реализации этой инновации требует немалых затрат и применения современного оборудования. А частный бизнес, по оценкам экспертов, способен обеспечивать не более 60% первоначальных инвестиций, необходимых для реализации всех возможностей применения таких решений, что требует активизации государственной поддержки [4]. Ведь свыше половины первоначальных инвестиций государственного сектора в этой сфере, как свидетельствуют актуальные данные, оказываются рентабельными (дают прямую экономию или возможности получения дохода), что открывает дополнительные перспективы для сотрудничества между государственными и частными предприятиями. Важнейшая координирующая роль в данной области принадлежит местной власти, которая может варьироваться от запретительного регулирования до официальной поддержки и активного управления внедрением. Между тем, именно в ее задачи входит совместное с населением определение приоритетных направлений развития и целевых уровней использования решений; определение соответствия планируемых решений городской политике и культуре населения; стимулирование

активности бизнеса и граждан, влияющее на изменение сложившихся моделей поведения, что в особенности актуально сегодня для нашей страны. [10, с.180] Ведь ряд «умных решений» развивают сложившиеся модели поведения человека (например, приложения для навигации не меняют общий принцип пользования автомобилем, но повышают его эффективность; а информационные транспортные приложения не меняют принцип пользования транспортом), другие же требуют новых поведенческих стереотипов, смены установок, вызывая трудности (как, например каршеринг, предполагающий необходимость привыкания к мысли о совместном пользовании в повседневной жизни автомобилем с другими людьми, а также закрепление привычки по поиску автомобиля каждый день).

В завершении следует подчеркнуть тот факт, что даже у мировых лидеров в области внедрения концепции УГ остается еще много работы и нерешенных методологических вопросов, чтобы создать технологический фундамент, внедрить полный спектр всевозможных «умных решений», стимулировать их использование и повысить удовлетворенность пользователей. К настоящему моменту в мире насчитывается более 4,5 тыс. городов с населением более чем 150 тыс. человек. В городах сосредоточено до 70% мировой экономики [6]. Чем больше растут эти цифры, тем сложнее становится контролировать такие крупные отрасли. Поэтому необходимость развития методологии «умного города» связана с тем, что она становится основным инструментом управления хозяйством в развитых странах. О перспективности внедрения концепции «умных городов» и дальнейшего развития методологии в данной области свидетельствуют статистические данные. Так, по оценкам экспертов Глобального института McKinsey, основанным на исследовании результатов реализации «умных решений» в 50 городах разных стран мира, это позволяет уменьшить смертность населения на 8–10%, повысить оперативность реагирования на чрезвычайные ситуации на 20–35%, сократить среднее время в пути на работу и с работы жителей города на 15–20%, снизить заболеваемость на 8–15%, а также сократить выбросы парниковых газов на 10–15%. [4, 9] Для сохра-

нения и увеличения положительной динамики в данной области особенно важно, чтобы развитие методологии и практики внедрения концепции «умного города» сопровождалось устойчивым финансированием, не зависящим от разовых грантов на проведение исследований и внедрение инноваций, согласованное с городскими приоритетами, опирающееся на устойчивую организационную структуру—политическую поддержку, практику закупок и т.д. Федеральные и местные власти могут способствовать его стимулированию несколькими способами: например, путем включения критерия «умного» города в приобретение услуг местными властями (в пользу этого направления свидетельствует опыт г. Сандерленда и графства Норфолк в Великобритании); развития нормативно-правовых инструментов поддержки инвестиции в имущество и цифровую инфраструктуру и установления обязательств в данной области (пример—инвестиционная поддержка долговременной эксплуатации объектов Иствик, Свитуотер после Олимпийских игр в Лондоне); участия в программах предпринимательской деятельности (многие новые городские, общественные службы сегодня создаются предпринимательскими организациями, которые разрабатывают новые бизнес-модели на основе технологий—например, британские Центр развития инноваций iCentrum в Бирмингеме, лаборатория Smart Lab в Шеффилде содействуют подобной деятельности, связывая местные инвестиционные фонды и вспомогательные услуги для предпринимательской деятельности со местными задачами в области УГ) и т.д. [11]

Завершая анализ, следует отметить, что в глобальном соотношении в общем числе городов мира на настоящий момент еще не так много «умных городов». Превратить за короткий период все города мира в «умные» не в состоянии ни один стартап, ни глобальная ИТ-компания (здесь можно в качестве примера привести попытку создания компаний General Electric универсальной платформы Интернета вещей (IoT) и потерпевшей неудачу), что еще раз подчеркивает необходимость системного, междисциплинарного и международного характера усилий в разработке методологии данной инновации и ее внедрения.

Литература:

1. Чжау Х. Ускорение развития «умных» устойчивых городов // Новости МСЭ. 2016. № 2. С. 1
2. Гусман С. Курс на «умные» устойчивые города: Пособие для руководителей городов // Новости МСЭ. 2016. № 2. С. 2–3.
3. Славин О. А., Соловьев А. В. Разработка методологии создания логико-математической модели движения транспорта на этапе создания концепции умного города // Труды ИСА РАН. 2013. Т. 63. № 3. С. 31–33
4. Технологии умных городов: что влияет на выбор горожан?: Аналитический отчет Глобального института McKinsey, Center for Government (по состоянию на 01.07.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/ru/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/Smart%20city%20solutions%20What%20drives%20citizen%20adoption%20around%20the%20globe/smartcitizenbook-rus.ashx> (дата обращения: 11.08.2019)
5. Lazaroiu G. C., Roscia M. Definition methodology for the smart cities model // Energy. 2012. N47(1). Pp.326–332. DOI: 10.1016/j.energy.2012.09.028
6. Gavalas D., Nicopolitidis P., Kameas A., Goumopoulos Ch. Smart Cities: Recent Trends, Methodologies, and Applications // Wireless Communications and Mobile Computing. 2017. N1–2. DOI: 10.1155/2017/7090963 (дата обращения: 11.08.2019)
7. Макаров В. Л., Бахтизин А. Р., Бекларян Г. Л., Акопов А. С. Имитационное моделирование системы «умный город»: концепция, методы и примеры // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2019. № 2. Т. 15. С. 200–224
8. IT. e-Governments. e-Governance. Электронное правительство [Электронный ресурс] // Особенности национальной цифровизации: история одного города. 28.12.2018. URL: <http://egov-tm.blogspot.com/2018/10/blog-post.html> (дата обращения: 11.08.2019)
9. Smart Cities: Digital Solutions For A More Livable Future: Аналитический отчет Глобального института McKinsey (по состоянию на 07.07.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/capital%20projects%20and%20infrastructure/our%20insights/smart%20cities%20digital%20solutions%20for%20a%20more%20livable%20future/mgi-smart-cities-full-report.ashx> (дата обращения: 01.08.2018)
10. Щербинин А. И. «Умные города» — тренд XXI века: вызовы времени и российские практики // ПРАЭНМА. 2018. N3 (17). С.179–191. DOI 10.23951/2312–7899–2018–3–179–191
11. Робинсон Р. Четыре способа, благодаря которым политические лидеры могут помочь в создании «умных» устойчивых городов // Новости МСЭ. 2016. № 2. С. 12–13

Literature:

1. Zhou H. Accelerating the development of smart sustainable cities / ITU News. 2016. № 2. P. 1
2. Guzman S. Course on «smart» sustainable cities: A Guide for City Leaders/ITU News. 2016. № 2. P. 2–3.
3. Slavin O. A., Solovyov A. V. Development of methodology to create a logical-mathematical model of traffic at the stage of creating the concept of a smart city / ISA RAS. 2013. T. 63. № 3. P. 31–33
4. Smart Cities Technologies: What Influences citizen choice?: Analytical report of the McKinsey Global Institute, Center for Government (as of 01.07.2018) URL: <https://www.mckinsey.com/ru/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/Smart%20city%20solutions%20What%20drives%20citizen%20adoption%20around%20the%20globe/smartcitizenbook-rus.ashx> (date: 11/08/2019)
5. Lazaroiu G. C., Roscia M. Definition methodology for the smart cities model / Energy. 2012. N47 (1). Pp.326–332. DOI: 10.1016/j.energy.2012.09.028
6. Gavalas D., Nicopolitidis P., Kameas A., Goumopoulos Ch. Smart Cities: Recent Trends, Methodologies, and Applications / Wireless Communications and Mobile Computing. 2017. N1–2. DOI: 10.1155/2017/7090963 (reference date: 11.08.2019)
7. Makarov V. L., Bakhtizin A. R., Beklaryan G. L., Akopov A. S. Imitation Modeling of the Smart City System: Concept, Methods and Examples / National Interests: Priorities and Security. 2019. № 2. T.15. P. 200–224
8. IT. e-Governments. e-Governance. E-Government «Electronic Resource» / Features of National Digitalization: The Story of One City. 28.12.2018. URL: <http://egov-tm.blogspot.com/2018/10/blog-post.html> (reference date: 11.08.2019)
9. Smart Cities: Digital Solutions For A More Livable Future: An Analytical Report by the McKinsey Global Institute (as of 07.07.2018) URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/capital%20projects%20and%20infrastructure/our%20insights/smart%20cities%20digital%20solutions%20for%20a%20more%20livable%20future/mgi-smart-cities-full-report.ashx> (дата обращения: 01.08.2018)
10. Scherbinin A. I. «Smart Cities» is a 21st century trend: the challenges of time and Russian practices. ПРАЭНМА 2018. N3 (17). P. 179–191. DOI 10.23951/2312–7899–2018–3–179–191
11. Robinson R. Four ways in which political leaders can help create smart, sustainable cities: ITU News. 2016. № 2. P. 12–13

Профессиональные и образовательные стандарты в условиях цифровой экономики

Professional and educational standards in a digital economy



Положенцева Ирина Вениаминовна, к.э.н., доцент ФГБОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)
golovanov52@rambler.ru

Polozhentseva I. V., Ph.D., Associate Professor
FGBOU VO Moscow State University of Technology and Management
named after K. G. Razumovsky (First Cossack University)



Артемьева Светлана Ивановна, к.ист.н., доцент ФГБОУ ВО Московский государственный университет технологий и управления имени К.Г. Разумовского (Первый казачий университет)

Artemyeva S. I., Ph.D., Associate Professor
FGBOU VO Moscow State University of Technology and Management
named after K. G. Razumovsky (First Cossack University)



Карманова Жанат Алпысовна, д.пед.н., профессор, Карагандинский государственный университет им. Е. А. Букетова

Karmanova Zh. A., Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Karaganda
State University named after E. A. Buketova

Аннотация. Переход к цифровой экономике, безусловно, окажет влияние на рынок труда, где появятся и новые профессии, и произойдёт трансформация традиционных профессий, соответственно, возникнет необходимость введения новых профессиональных стандартов и существенной корректировки уже существующих. Всё это уже сейчас выдвигает новые требования к системе профессионально образования в целом и стандартам профессионального образования, в частности, так как возникает необходимость в овладении специалистами новыми компетенциями, необходимы для профессиональной деятельности в условиях цифровой экономики.

Ключевые слова. Цифровая экономика, профессиональная структура, профессиональные стандарты, образовательные стандарты, профессиональные компетенции.

Annotation. The transition to the digital economy will certainly have an impact on the labor market, where new professions will appear, and there will be a transformation of traditional professions, respectively, there will be a need to introduce new professional standards and significant adjustments to existing ones. All this is already putting forward new requirements to the system of vocational education in General and the standards of vocational education, in particular, as there is a need to acquire new competencies, necessary for professional activities in the digital economy.

Keyword. Digital economy, professional structure, professional standards, educational standards, professional competence.

Переход современного общества на цифровую экономику ведет к кардинальной перестройке социальных организаций и социальных взаимоотношений. Усиление роли информационных технологий, роли сети Интернет, с одной стороны, создает благоприятные условия для общественного развития (упрощение процесса коммуникации, расширение числа доступных для населения товаров и услуг для создания более комфортабельных условий жизнедеятельности, создание дополнительных для предпринимательства среди широких слоев населения распространения на федеральном, региональном и муниципальном уровнях), а другой, переводит киберугрозы из технологического понятия в социальное.

В Программе «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г., цифровая экономика, определяется как экономика, в которой «данные в цифровой форме являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности, что повышает конкурентоспособность страны, качество жизни граждан, обеспечивает экономический рост и национальный суверенитет»¹.

В соответствии с Программой, структурная концепция цифровой экономики содержит три взаимодополняющие составляющие:

1) рыночная и отраслевая составляющие цифровой экономики, которые обеспечивают взаимодействие поставщиков и потребителей товаров и услуг;

2) технологическая составляющая, развивающая необходимые компетенции для развития рыночная и отраслевая составляющие цифровой экономики;

3) информационно-инфраструктурная составляющая, обеспечивающая нормативное регулирование, кадровую и информационную безопасность для эффективного взаимодействия субъектов рынков и отраслей в условиях цифровой экономики.

По мнению Цирика О. А., развитие данного типа экономики напрямую связано с «умственным потенциалом людей» и бы-

стротой «процесса изменения парадигм мышления в бизнес-среде» [4, с. 276].

Зубенко Н. В. и Ланская Д. В. обращают внимание на то, что «важность и потребность формирования цифровой экономики базируется на обновлении и использовании новых знаний, инновационного мировоззрения и профессиональных компетенций специалистов, обладающих этими знаниями. В этой связи главным действующим лицом, становится человек, чей интеллектуальный потенциал, мотивация и профессиональная база, действия связаны с высокими психологическими, техногенными, информационными и антропогенными рисками [1, с. 145].

Определена одна из главных задач на сегодняшний день в организации управления — обеспечение сквозного управления профессиональными и образовательными стандартами в условиях цифровой экономики. Таким образом, возрастает значимость процесса управления знаниями, всё более определяющего развитие современного общества. В свою очередь социальная трансформация, обуславливающая переход к цифровой экономике, изменяет систему профессий, а также требования к ним. В результате изменяются и профессиональные и образовательные стандарты.

Динамизм цифровой экономики требует ориентации на формирование гибкой образовательной системы, способной своевременно реагировать на потребности общества. В этих условиях возрастает потребность в создании современной системы непрерывного образования, в формировании индивидуальных образовательных траекторий обучающихся.

Предлагается для координации деятельности и создания системы гражданского контроля за ходом реализации профессиональных и образовательных стандартов, на муниципальном уровне формирование гибкой образовательной системы, способной своевременно реагировать на потребности общества. В данную систему гражданского контроля должны входить представители общественности и предпринимательских структур, а также специалисты муниципальных. При этом региональные органы управления должны оказывать им информацион-

¹ Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (Дата обращения 03.03.2019)

ную и методическую поддержку, а также координировать работу муниципалитетов.

Однако при всей важности индивидуального подхода, прежде всего нужно обратить внимание на общие проблемы образования, связанные с изменениями в профессиональных, а также, как результат, в образовательных стандартах. Профессии цифровой экономики предъявляют как общие, так и специфические требования к человеку, желающего работать в тех или иных профессиональных направлениях[5]. Не следует забывать, что профессиональная структура общества является только частью социальной структуры в целом, цифровая экономика, хотя преобразует социальные отношения, но не заменяет, тем более не уничтожает их. Следовательно, профессиональные требования, как и прежде, остаются частью общих требований социального характера. [3, с. 122]. Профессиональные стандарты указывают на требования, выполнения которых позволяет работнику выполнять свои профессиональные обязанности на должном уровне. Образовательные стандарты указывают не только на необходимость усвоения профессиональных стандартов, но и на стандарты, сформировавшихся в обществе. Таким образом, перед современным образованием стоит задача формирования полноценной личности в условиях цифрового общества.

Учитывая вышеизложенное, можно выделить основные компетенции, формирование которых приобретает универсальный характер в условиях цифровой экономики. В них можно отнести общесоциальные, коммуникативные, информационные, предпринимательские.

К общесоциальным компетенциям следует отнести способность к социальному взаимодействию в условиях, принятых в обществе этических, правовых, культурных и прочих норм. Важным представляется формирование у обучающего критического мышления, системы философского, логического, исторического, социально-культурологического и социально-экономического знания, способных сформировать личность и сохранить её самоидентичность.

К коммуникативным компетенциям можно отнести способность непосредственного и опосредованного общения

с различными социальными группами, в том числе этническими и религиозными с учетом требований разного форма общения (повседневного и делового). Кроме того, ним относится способность общаться на повседневные и профессиональные темы на ведущих иностранных языках.

К информационным компетенциям следует отнести способность работать с информационными технологиями и системами с целью решения личных и профессиональных вопросов.

В связи с тем, что цифровая экономика способствует развитию предпринимательству от человека цифровой эпохи требуется владение теоретическими знаниями и практическими навыками в сфере менеджмента и самоменеджмента, экономики и права.

Все компетенции должны находиться в тесном взаимодействии между собой и в диалектическом единстве между собой. [2, с. 9] Их формирование, основанное на теоретической базе и ориентированное на практическое применение для формирования человека цифрового общества, способного к сохранению социальной и личностной идентичности.

Требуется создать полноценные и эффективные управленческие системы, использующие современные управленческие технологии для успешной реализации профессиональных и образовательных стандартов. Кроме того, успешная реализация профессиональных и образовательных стандартов станет возможна только после

Также необходимо разработать организационно-экономический механизм, обеспечивающий прозрачность и эффективность расходования бюджетных средств, повышение самостоятельности местных бюджетов, для успешной реализации образовательных и профессиональных стандартов

Таким образом, для реализации национальных профессиональных и образовательных стандартов в условиях цифровой экономики, в частности на муниципальном уровне, должна обеспечить рост уровня жизни в территориальных образованиях страны.

Литература:

1. Зубенко Н. В., Ланская Д. В. Цифровая экономика как complementary часть экономики знаний / Проблемы общества и экономики, основанных на знании: инновации и неоиндустриализация. Сб. научных статей молодых исследователей / Науч. ред. В. В. Ермоленко. Краснодар: Изд. КГУ, 2018. С. 139–147.
2. Положенцева И. В. Диагностика сформированности компетенций у обучающихся в системе дистанционного образования // Мир науки. 2015. № 4. С. 9.
3. Рукина И. М., Филатов В. В., Женжебир В. Н., Положенцева И. В. Экономическая конвергенция и технологическое предвидение // Микроэкономика. 2018. № 2. С. 120–127
4. Цирик О. А. Цифровая экономика — новый вектор развития современной экономики / Современная наука: идеи, которые изменят мир. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 22–23 ноября 2018. Брянск.: Изд. БГУ им. И. Г. Петровского, 2018. С. 273–277.
5. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти. Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61.

Literature:

1. Zubenko N. In. Lanskaya D. V. Digital economy as a complementary part of the knowledge economy / Problems of knowledge-based society and economy: innovations and neoindustrialization. Sat. scientific articles of young researchers / Scientific. ed. V. V. Ermolenko. Krasnodar: Publishing House. KSU, 2018. P. 139–147.
2. Polozhentseva I. V. Diagnosis of formation of competences in students in the system of distance education // World of science. 2015. No. 4. P. 9.
3. Rukina I. M., Filatov V. V., Jenzabar V. N., Polozhentseva I. V. Economic convergence and technological foresight // Microeconomics. 2018. No. 2. P. C. 120–127
4. Tsirik O. A. Digital economy — a new vector of development of modern economy / Modern science: ideas that will change the world. Materials of the all-Russian scientific-practical conference. 22–23 November 2018. Bryansk.: Ed. BSU them. I. G. Petrovsky, 2018. P. 273–277.
5. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities. Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 57–61.

Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект)

Interaction of public authorities of the city of Moscow and municipal educations in the implementation of state authorities (administrative and legal aspect)



И.В. Глазунова, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН Институт государства и права Российской академии наук, доцент кафедры частного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», кандидат юридических наук, доцент

Glazunova Inessa Vladimirovna, candidate of Law, Associate Professor, Senior Researcher of The Institute of State and Law of The Russian Academy of Sciences; Associate Professor of Private Law of State University of Management. email address: ginesa@mail.ru



А.А. Бондаренко, эксперт ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский центр профилактической медицины» Минздрава России

Bondarenko Alexey Andreevich, Expert of The National Medical Research Center of Preventive Medicine of The Ministry of Healthcare of the Russia

Аннотация. В статье рассматривается содержание понятия «публичная власть», уровни реализации публичной власти, принципы ее осуществления. Особое внимание уделено взаимодействию органов исполнительной власти субъекта РФ — города Москвы с органами местного самоуправления при реализации государственных полномочий, переданных муниципалитетам. Формулируется предложение по совершенствованию административно-правового механизма взаимодействия субъектов публичной власти посредством разработки соответствующих административных процедур.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; органы исполнительной власти; субъект Российской Федерации; город федерального значения; публичная власть; государственная власть; полномочие.

Annotation. The article discusses the content of the concept of «public authority», the levels of implementation of public authority, the principles of its implementation. Particular attention is paid to the interaction of executive authorities of a constituent entity of the Russian Federation — the city of Moscow with local authorities in the exercise of state powers delegated to municipalities. Proposals are being formulated to improve the administrative-legal mechanism for the interaction of public authorities through the development of appropriate administrative procedures.

Key words: local governments; executive agencies; the subject of the Russian Federation; city of federal significance; public authority; government; authority.

Одним из ключевых факторов успешного развития государства как в экономическом, социальном, так и в политическом отношении является эффективная реализация вертикали публичной власти.

Определение «публичный» со времен Древнего Рима использовалось для указания на принадлежность обществу, общественное, а также государственное. Слова «публичное» и «государственное» рассматривались как синонимы. Поскольку до XX в. практически не существовало государств, созданных в иных формах, чем унитарные [1, с. 8]. Дискуссия ученых-правоведов в советский период касалась отождествления публичной власти с общественной властью [2, с. 17], а также публичной власти с государственной и политической властью [3, с. 65].

В постсоветский период многочисленные территориальные публично-правовые сообщества (население, жители определенной территории) получили статус территориальных публично-правовых образований (субъекты Федерации, муниципальные образования), обладающих собственными предметами ведения и полномочиями. В Конституции Российской Федерации понятие «публичная власть» отсутствует, закрепляется формула осуществления народной власти посредством организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На территории всех публично-правовых сообществ осуществляется суверенная государственная власть Российской Федерации, и в то же время действуют органы публично-правового образования, реализующие свои полномочия по соответствующим предметам ведения. Важно, что этими полномочиями в юридическом смысле органы сообществ наделяются государственной властью.

Как отмечает В.Е. Чиркин, «во всех странах на территориях публично-правовых образований (это — части государственной территории) наряду с их органами действуют созданные государством органы и назначенные от имени государства должностные лица. ... И то и другое объединяется общим термином — «публичная власть». По мнению ученого, указание в Конституции РФ на наличие у субъектов РФ государственной власти (ст. 5, 11, 73, 77) является ошибочным, и было обусловлено недостатком знаний в период времени ее принятия при возникшем «параде суверенитетов» [1, с. 9–10]. Таким образом, понятие «публичная власть» является более широким, чем понятие «государственная власть», и в зависимости от тер-

ритории, на которой действует, представлена следующими видами:

- государственная власть (суверенная власть на территории всего государства, всех его публично-правовых образований),
- власть субъектов Российской Федерации (о ней говорится в Основных законах субъектов Федерации),
- муниципальная власть (власть на территориях муниципальных образований).

В Российской Федерации термин «публичная власть» вошел в правовой оборот после принятия Конституционным Судом РФ постановления, в котором публичная власть рассматривалась как включающая государственную власть на федеральном и региональном уровнях и муниципальную власть. В отношении последней было отмечено, что «Публичная власть может быть и муниципальной. ... В территориальных единицах местные администрации не могут функционировать как органы государственного управления» [4].

Особенно важным является выстраивание системы взаимодействия между этими тремя уровнями (компонентами) публичной власти на основе ряда принципов: законности, единства системы публичной власти, гласности, наличия собственной компетенции у субъектов публичной власти, взаимной ответственности субъектов и объектов власти [5, с. 319–320]. Особое значение при этом имеет единство системы публичной власти. В условиях современного общества абсолютное единство как отсутствие каких-либо разногласий, скорее всего, станет дорогой к стагнации и потери состоятельности демократических институтов. Поэтому в основе этого единства должно быть, прежде всего, единство целей и направлений деятельности, обусловленных принятием схожих базовых ценностей, идей, и одновременно — разделение предметов ведения и полномочий субъектов публичной власти в рамках установленной компетенции.

Одним из важных критериев оценивания публичной власти является эффективность государственного управления. Это состояние достигается в немалой степени благодаря балансу полномочий управляющего центра и местного самоуправления [6, с. 41; 7, с. 43–45].

Полномочия органов публичной власти в отношении местного самоуправления определены ст. 5, 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] (далее — Закон № 131).

При этом ст. 19 и ст. 20 Закона № 131 устанавливают, что передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий осуществляется исключительно в соответствии с законами, а финансовое обеспечение исполнения этих полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления, в свою очередь, ответственны за реализацию переданных государственных полномочий в рамках предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Передача органами исполнительной власти (федерального и регионального уровней) отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления связана с наделением их правом издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением, а также за осуществлением переданных полномочий и использованием предоставленных на эти цели материально-финансовых средств.

В отношении организации местного самоуправления в городах федерального значения предусмотрен ряд особенностей (ст. 79 Закона № 131).

Система местного самоуправления Москвы к 2011 г. испытывала настоятельную потребность в реформировании, обусловленную, в том числе такими причинами, как: высокая партийно-политическая ангажированность и представительных органов местного самоуправления, и руководящего состава исполнительно-распорядительных органов; отсутствие реальных полномочий у муниципалитетов при решении ряда актуальных вопросов; недостаточная финансовая самостоятельность муниципальной власти.

Сложности проведения московской муниципальной реформы во многом обусловлены спецификой городской агломерации, функционирующей по принципу «единства городского хозяйства и целостности развития города Москвы». Расширение административных границ городской территории неизбежно повлекло за собой изменения и видов муниципальных образований в пределах региона, обладающего статусом Столицы. С учетом присоединенной территории в пределах «старой Москвы» внутригородские муниципальные образования были переименованы в муниципальные округа, а в пределах «новой Москвы» — появились городские округа и поселения — муниципальные образования ново-

го типа, которые, как сложилось исторически, обладают по сравнению с муниципальными округами «старой Москвы» достаточно широкими полномочиями и самостоятельностью.

В условиях статусной неоднородности муниципальных образований Москвы, усилившейся после вхождения в состав Москвы новых территорий, кристаллизовалась проблема определения критериев, которые могли быть использованы при установлении видов государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления.

Такие критерии, позволившие определить возможности исполнения переданных полномочий в каждом из 125 муниципальных округов «старой Москвы», были учтены в Законе города Москвы от 11 июля 2012 г. № 39 (ред. 27.01.2016) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» [9] (далее — Закон № 39), целью которого являлось совершенствование взаимодействия органов власти муниципальных образований и органов исполнительной власти города Москвы, повышение роли органов местного самоуправления в развитии своих публично-правовых образований.

Однако практика применения названного закона в скором времени показала, что органы местного самоуправления по существу были наделены только отдельными государственными полномочиями общего характера, а зачастую наделение полномочиями не сопровождалось надлежащим финансовым обеспечением их реализации. В результате последовавшего уже в 2014 г., в том числе по причине отсутствия финансового обеспечения [10], возвращения муниципальными образованиями на уровень управ районов (это территориальные органы исполнительной власти города Москвы — субъекта Федерации, входящие в состав административных округов Москвы) имеющихся до начала реформы государственных полномочий (в сфере образования, организации социальной и воспитательной работы, осуществления защиты прав несовершеннолетних), произошел и отток кадров муниципальных служащих. Так, одновременно с передачей этих полномочий было принято несколько нормативных правовых актов, позволивших муниципальным служащим переходить на государственную гражданскую службу в управы районов с зачетом стажа муниципальной службы в стаж государственной гражданской службы субъекта РФ. В результате этого большая часть муниципальных

образований потеряла квалифицированных муниципальных служащих; в свою очередь, для обеспечения деятельности представительных органов были созданы аппараты Советов депутатов муниципалитетов, кадровый состав которых не смог в полной мере восполнить утраченный потенциал квалифицированных специалистов по профилю работы органов местного самоуправления [11].

Сложности реализации переданных органам муниципальной власти государственных полномочий связываются также с заложенной в Законе № 39 правовой технологией осуществления полномочий муниципальной властью. Согласно требованиям законодательства переданные полномочия подлежат реализации посредством принятия муниципальных актов. Однако наделение органов власти муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями г. Москвы с 2012 г. сопровождалось внедрением новой формы взаимодействия местного самоуправления с государственными органами власти города, характеризуемой принятием управленческих решений в каждом районе «старой Москвы» посредством «двойного согласования».

Этот административно-правовой механизм предусматривает, что орган государственной власти имеет полномочия внести проект правового акта в Совет депутатов на согласование, а Совет депутатов, в свою очередь, обладает компетенцией принять или отклонить этот проект. При этом допускается повторное внесение на согласование в Совет депутатов некоторых вопросов, а также нормативно определена схема «молчаливого согласия» — когда предложение (проект) считается согласованным в случае нерассмотрения вопроса на заседании Совета депутатов в течение 15 календарных дней либо немотивированного отказа. Таким образом, проекты, предложенные органами исполнительной власти субъекта Федерации (города Москвы), могут быть внесены ими как бы на согласование, но, при реализации предусмотренного Законом № 39 механизма, подлежат практически гарантированно принятию представительным органом муниципального образования.

В условиях действия такого правового механизма становится очевидным, что решающая роль в принятии управленческих решений по-прежнему остается у органов исполнительной власти, преимущественно, на уровне управ районов, а также префектур административных округов и профильных департаментов города Москвы.

С одной стороны, это имеет некоторые положительные последствия, в частности, оперативное проведение качественной правовой и специальной отраслевой подготовки проектов правовых актов, обеспечиваемой квалифицированными кадрами органов власти Москвы. С другой стороны, подавление местной инициативы ведет к ускоренной бюрократизации муниципального управления и отчуждению населения от действующих на местном уровне властных механизмов [12].

Тем не менее, следует констатировать факт того, что наделение новыми органами местного самоуправления в городе Москве государственными полномочиями и увеличение в этой связи ответственности депутатского корпуса перед населением муниципального образования за их реализацию не было обеспечено передачей (созданием) надежных и эффективных инструментов для их исполнения.

Таким образом, можно сделать ряд выводов и предложений.

Публичная власть в РФ представлена разными уровнями (федеральным, региональным, местным). Отдельные государственные полномочия по соответствующим предметам ведения могут быть делегированы Федерацией субъектам Федерации и органам местного самоуправления, а полномочия субъектов Федерации — муниципалитетам.

Практика реализации органами власти муниципальных образований в г. Москве государственных полномочий субъекта Российской Федерации — города Москвы сопровождается рядом проблем организационного, административно-правового, материального, кадрового характера, что характерно и для других субъектов Федерации [13]. Одним из направлений разрешения проблемной ситуации представляется разработка механизма административно-правового регулирования взаимодействия органов власти города Москвы и органов публичной власти муниципальных образований города Москвы при передаче, реализации и контроле исполнения передаваемых государственных полномочий. Предлагаемый механизм как алгоритм взаимодействия названных субъектов публичной власти представляет собой систему административных процедур. Совокупность правил, определяющих состав, последовательность, сроки выполнения административных процедур, порядок и сроки контроля за их выполнением, должна быть представлена в форме административного регламента, утверждаемого правовым актом города Москвы.

Список литературы:

1. Чиркин В. Е. О современной концепции публичной власти // Государство и право. 2016. № 2. С. 5–14.
2. Григорян Л. А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М., 1965.
3. Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томского университета, 1975.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
5. Кузин Д. А. Публичная власть в Российской Федерации // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1(57). С. 317–321.
6. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: учеб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
7. Таболин В. В. Правовые основы взаимодействия органов городской власти и управления с федеральными и субъектов федерации государственными органами // Юридический мир. 2012. № 5. С. 43–45.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант-Плюс».
9. Закон города Москвы от 11.07.2012 № 39 (ред. 27.01.2016) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» // Официальный сайт Мэра Москвы. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.mos.ru/dtoiv/documents>.
10. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 57–61.
11. Бондаренко А. А. Проблемы административно-правового регулирования отношений, возникающих при взаимодействии органов местного самоуправления муниципальных округов и органов исполнительной власти города Москвы // Материалы VIII международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерение». 3–4 апреля 2015 г. М., 2015. С. 13–23.
12. Черкасов А. И. Местное управление и новый публичный менеджмент: опыт зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 5. С. 60–65.
13. Свиридов Н. Н. О некоторых проблемах в сфере перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 30–34.

Bibliography:

1. Chirkin V. E. On the modern concept of public authority // State and Law. 2016. No. 2. P. 5–14.
2. Grigoryan L. A. Councils — authorities and public self-government. M., 1965.
3. Kim A. I. State power and popular representation in the USSR. Tomsk: Tomsk University Press, 1975.
4. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.15.1998 No. 3-P «On the case on the verification of the constitutionality of articles 80, 92, 93 and 94 of the Constitution of the Republic of Komi and article 31 of the Law of the Republic of Komi of October 31, 1994 «On executive authorities in the Republic Komi» // SZ RF. 1998. No. 4. Art. 532.
5. Kuzin D. A. Public authority in the Russian Federation // Scientific notes of the Oryol State University. 2014. No. 1 (57). P. 317–321.
6. Mukhaev R. T. The system of state and municipal government: textbook. M.: UNITY-DANA, 2008.
7. Tabolin V. V. The legal basis for the interaction of city authorities and government with federal and federal subjects by government bodies // Legal World. 2012. No. 5. P. 43–45.
8. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ (as amended on 02.08.2019) «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» // Reference Legal System «Consultant Plus».
9. The law of the city of Moscow dated 11.07.2012 No. 39 (as amended on 01.27.2016) «On vesting local authorities of municipal districts in the city of Moscow with separate powers of the city of Moscow» // Official website of the Mayor of Moscow. Electronic resource. Access Mode: <https://www.mos.ru/dtoiv/documents>.
10. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 57–61.
11. Bondarenko A. A. Problems of administrative regulation of relations arising from the interaction of local authorities of municipal districts and executive authorities of the city of Moscow // Materials of the VIII International Scientific and Practical Conference (Kutafin Readings) «State sovereignty and rule of law: international and national dimension». April 3–4, 2015. M., 2015. P. 13–23.
12. Cherkasov A. I. Local governance and new public management: the experience of foreign countries // Constitutional and municipal law. 2019. No 5. P. 60–65.
13. Sviridov N. N. About some problems in the field of redistribution of powers between local authorities and state authorities of the constituent entities of the Russian Federation // State power and local self-government. 2018. No. 1. P. 30–34.

Современные приемы муниципального администрирования жилищной и коммунальной сферы с учетом возможностей институтов гражданского общественного контроля

Modern methods of municipal administration of housing and communal spheres with account of possibilities of institutes of civil public control



Демин Александр Васильевич, д.э.н., доцент, член-корреспондент Академии ЖКХ, почетный работник ЖКХ РФ
e-mail: demin@subsident.ru

Demin Alexander Vasilievich, doctor of Economics, Professor, corresponding member of the Academy of housing and communal services, the honourable worker of housing and communal services of the Russian Federation
e-mail: demin@subsident.ru



Рыбальченко Илья Владимирович, юрист, эксперт Общероссийского народного фронта по вопросам ЖКХ
e-mail: i.v.rybalchenko@gmail.com

Rybalchenko Ilya Vladimirovich, lawyer, expert of the Russian popular front on housing and communal services
e-mail: i.v.rybalchenko@gmail.com

Аннотация. В статье авторы последовательно доказывают, что механизм общественного гражданского контроля является крайне эффективным способом обеспечения комфортной городской среды. Проводится разбор примеров взаимодействия муниципальной власти с общественными институтами, предлагается типовая схема главных направлений, где такое взаимодействие критически важно для удовлетворения потребностей населения в благоустроенной среде обитания. Приводятся современные приемы обеспечения высокой эффективности общественного участия в формировании системы взаимодействия населения и органов власти, в котором и заключается участие граждан в формировании комфортной городской среды. Авторы последовательно отстаивают мнение, что именно населению на территории следует доверить решать, какими должны быть города и посёлки. В этом случае население становится участниками процесса, и отношение к возводимым объектам и к создаваемым пространствам будет бережным, аккуратным, осторожным. Не пассивная реакция на поступающие жалобы, а именно организация, на опережение, активного контроля (а затем поиск вместе с госорганами и экспертами конструктивного решения вопроса) — по мнению авторов, и есть будущая модель эффективного ЖКХ.

Ключевые слова: муниципальное управление, общественный контроль, жилищно-коммунальное хозяйство

Послание Президента России Федеральному собранию в 2019 году продемонстрировало ряд знаковых сигналов и решений, касающихся взаимодействия государства и общества, в которых они давно ожидалась и назрели. Более того, ряд вопросов, связанных с учетом общественного мнения при принятии государственных решений, говорит о принципиально ином, новом подходе к мнению граждан.

Намеченный перенос акцента в государственной политике именно на благоприятные условия жизни россиян, безусловно, актуален. Можно рассуждать о развитии экономики, национальных достижениях, технологических прорывах, но всё должно быть привязано к конкретным людям — а для людей важно прежде всего наличие условий жизни и комфортной (и главное, благоприятной, безопасной, удобной) городской среды, иначе любые оторванные от реальных запросов гражданского общества действия муниципальных органов управления потеряют смысл [1].

Принципиально важно понимать, что если массовые ощущения и настроения жителей, которые хотят видеть комфорт и благоустроенность своей жизни, качество городской среды — не совпадают с отчетами органов муниципальной

Abstract. In the article the authors consistently prove that the mechanism of public civil control is an extremely effective way to ensure a comfortable urban environment. The analysis of examples of interaction of municipal authorities with public institutions is carried out, the standard scheme of the main directions where such interaction is critically important for satisfaction of needs of the population in the comfortable environment is given. The modern methods of ensuring high efficiency of public participation in the formation of the system of interaction between the population and the authorities, which is the participation of citizens in the formation of a comfortable urban environment. The authors consistently defend the opinion that it is the population in the territory that should be entrusted to decide what cities and towns should be. In this case, the population becomes participants in the process, and the attitude to the objects being built and to the created spaces will be careful, accurate, cautious. Not a passive response to incoming complaints, namely the organization, ahead of the curve, active control (and then search together with government agencies and independent experts for a constructive solution to the issue) — probably, there is a future model of effective housing and communal services.

Key words: municipal management, public control, housing and communal services

власти — то у таких органов власти рано или поздно возникает недопонимание и конфликт с обществом. Именно это прекрасно понимает руководство страны, поэтому мы видим четкий акцент на решении проблемы изменения качества жизни россиян.

В чем же основная задача общественных активистов, органов «народного контроля» и как следует практикам органов управления учитывать его в своих решениях?

На первый взгляд кажется, что обеспечение качества работы ЖКХ требует высокой отдачи и исполнительской дисциплины прежде всего не от активистов гражданского общества, а от госслужащих всех уровней. Но на самом деле, этого совершенно недостаточно.

С другой стороны, и к общественным активистам в последнее время приходит понимание — изменения в системе государственного и регионального управления, связанные с кардинальным улучшением городской среды, это вовсе не реформа функционала или структуры. А поэтому общественные предложения, которые активисты направляют власти — это, прежде всего, не очередные поправки в очередные законы и нормативные акты. Опыт работы такой структуры общественного контроля, как, например,

Общероссийский народный фронт, проведенные проверки и рейды, а главное — письма, которые поступают в ОНФ с мест, показывают совершенно другое. Именно эффективность и ответственность, качественное выполнение своих задач чиновниками — уже сегодня — является, наверное, главным общественным запросом жителей.

Президент РФ в своем Послании четко обозначил «узкое место» реализации национальных проектов (а на самом деле, это и в целом и есть главное препятствие в социально-экономическом развитии страны) и, подчеркнул серьезность требований к назначенным во власть управленцам, в том числе работающим по взаимодействию с населением, — Президент задал для них новую планку ответственности. И помощь, конструктивная и инициативная, осуществляемая при непосредственном взаимодействии власти и общественности — должна заключаться, прежде всего, именно в гражданском контроле полноценного выполнения органами власти своих обязанностей и действующего законодательства.

Отметим возможно для многих незаметную, но крайне важную деталь: из года в год традицией в аргументации представителей госорганов были жалобы на тяжелые экономические условия и отсутствие необходимых финансовых средств на развитие страны. Однако в последнее время на реализацию нацпроектов, и в их числе и на проект «Жилье и комфортная городская среда», собраны колоссальные финансовые ресурсы, заработанные внутри России. Наличие достаточных средств для решения поставленных задач — это символ начала нового этапа развития нашего государства [2].

Поэтому главный запрос, который формулирует общество на протяжении последних лет — состоит в том, что общественный контроль должен прежде всего быть направлен на вопросы, связанные с четким функционированием всех органов управления, всей цепочки взаимодействия власти, бизнеса, общественности — от которых и зависит прежде всего восприятие миллионов простых людей, их качество жизни.

Первый пример — это градостроительные решения. Общественные активисты в городах давно и активно говорят о гра-

достроительных решениях, но сегодня повышена социальная активность и жителей сельской местности. Активные жители сел все чаще говорят о традиционном сельском укладе, который разрушается наступающими городскими кварталами, и об отличиях городского и сельского благоустройства. Развитие городов действительно необходимо — ведь нужно расселение ветхого и аварийного жилья, увеличивается численность населения, и молодым семьям тоже нужно жилье. Но правильно ли, что презюмируется желание новых жителей находиться в бетонных коробках? Ведь зачастую такое решение принимается за граждан, без учета их мнения, причем с вырубкой лесов и застройкой полей.

И этот голос общественности очень хорошо слышит государство. Все чаще на самых различных площадках серьезно обсуждается, действительно, почему, например, Подмосковье многие уже видят одним большим городом? Ведь гражданские активисты настаивают — сельскому Подмосковью не соответствует планируемая средне- и многоэтажная застройка. В регионе достаточно красивейших подмосковных городов с небоскребами — и их устойчивое развитие необходимо. Но при этом зачем же строить многоэтажки в полях, зачем сносить деревни? Ведь правильное понимание стратегии благоустройства — это наоборот, создание условий для развития всех форм жизненной активности — исключая искусственное доминирование, навязывание жителям городской среды взамен на привычную сельскую, с ее пониманием комфортного жилья, приусадебного участка, сельских праздников, соседского общения и т.д. [3].

При этом конечно же усиление качества жизни все равно должно сопровождаться важными параметрами окружающей среды, свойственными как городу, так и деревне: это безопасность, эстетические характеристики и уличное оборудование, защищенность. И это важная задача для системного благоустройства, но благоустройства сельского. Приход же на сельские территории промышленных производств в городе, засилье городского и частного автотранспорта — ведут к «захвату» общественных участков — газонов, дворов, тротуаров, скверов, детских площадок, к ухудшению загрязнения атмосферы экологического состояния жилых

зон, создают неблагоприятный шумовой фон, что в целом крайне отрицательно влияет на экологию жизни.

Второй пример. Немаловажна роль общественного и гражданского контроля и в рамках других градостроительных решений, например, в Подмосковье активисты отслеживают соблюдение опережающего роста темпов расселения аварийного жилья в регионе. Ввод нового жилья обязательно должен производиться с учетом темпов устаревания и прихода в негодность жилых площадей, ведь следует не просто латать, а реально обновлять жилой фонд региона [4].

Третий пример, который может быть взят за основу построения комплексной системы работы гражданских активистов— это общественный контроль новой схемы финансирования жилищного строительства, при которой существенно возрастёт роль банков—они будут предоставлять кредиты под конкретные проекты, а также контролировать ход строительства. Для того, чтобы в регионе осуществлялось жилищное строительство, необходимо, чтобы местные банки были мотивированы кредитовать застройщиков. Эффективность действий власти, экономических и административных мер по такому мотивированию также может быть предметом экспертного анализа, ведь активность кредитной политики банков на территории теперь является важнейшим фактором активности ввода нового жилья [5].

Четвертый пример. В России в ближайшее время практически прекращается так называемое «долевое» строительство жилья. С 1 июля 2019 года все застройщики должны продавать квартиры только через эскроу-счета. Переход на новую систему связывают, прежде всего, с необходимостью избежать обмана людей и огромного числа недостроев.

В схеме покупатель—застройщик теперь будет задействован новый институциональный игрок—банк, где на специальных эскроу-счетах будут храниться деньги будущих владельцев квартир до окончания строительства жилого объекта. Застройщик сможет получить доступ к этим средствам только после сдачи дома в эксплуатацию.

Банк будет зарабатывать два раза: на эскроу-счетах, потому что деньги покупателей будут храниться в банке, он бу-

дет зарабатывать на процентах с выданного кредита застройщикам, то есть на проектом финансировании, которое будет давать генподрядчику. При наличии добросовестного банка мы получим плюс—снижение себестоимости. Банк должен быть, по идее, заинтересован в добросовестном процессе, он должен следить, чтобы не завышались цены на строительные материалы. Он будет обязан это делать в рамках проектного финансирования [6].

В Перми один из застройщиков уже перешёл в качестве эксперимента на работу с эскроу-счетами, и этот опыт показал хорошие результаты. Этот застройщик стал вести онлайн дневник, из которого было видно, как компания защищала перед банком проектное финансирование. Она называла одну сумму расходов, а банк им на самом деле где-то уменьшал, где-то урезал. Застройщик утверждал, что продаст квартиру по 50 тыс. рублей за кв. метр, а банк говорил—нет, целесообразнее за 45 тысяч, это более адекватная цена. Они также договорились с банком, что если средства, привлечённые на эскроу-счета, будут в два раза больше, чем использованный кредит, то у них будет нулевая процентная ставка—и они на неё вышли. Для застройщика этот переход тоже может стать несомненным плюсом. (И поэтому в скобках заметим, что когда застройщики говорят, что из-за эскроу-счетов стоимость квартир вырастет, то в этом прослеживается явная спекуляция).

Гражданским активистам следует четко понимать, что переход на проектное финансирование может негативно отразиться на комплексной застройке, возникнут проблемы с вводом в строй объектов социальной инфраструктуры, застройщикам просто сложно будет этим заниматься, не будет хватать ресурсов, поскольку к строительству социальной инфраструктуры, по новым правилам будет запрещено привлекать деньги граждан. Соблюдение комплексной застройки, стандартов обеспечения населения социальными услугами, своевременного ввода в строй школ, поликлиник, библиотек, МФЦ. На встрече с гражданскими активистами Президент РФ особо отметил, что так называемые «выселки», как у нас в народе говорят, откуда просто не добраться

до школ, больниц, поликлиник и детских садов, никому не нужны.

Пятый пример общественной активности—защита прав обманутых дольщиков, которые по вине недобросовестных компаний лишились и жилья, и накопленных, порой остались с одними долгами. При этом общественными активистами решаются одновременно две задачи: а) перенимать эффективные и полезные практики других регионов, и б) предлагать новые, эффективные меры.

Шестой пример—ситуация на ипотечном рынке, на рынке ипотечного кредитования. Почему когда ключевая ставка ЦБ выросла на половину процентного пункта, то ставка по ипотеке при этом взлетела на 11? Оправдано ли такое повышение?

Седьмое—общественные пространства: парки, скверы, набережные, прогулочные зоны. Совместно с гражданскими активистами муниципальной власти обязательно следует учитывать, что такие зоны отдыха—неотъемлемая и главнейшая часть благоприятной окружающей среды, и такие зоны следует предусматривать во всех градостроительных решениях и планах благоустройства, которые должны составляться с учетом общественного мнения.

Восьмое—развитие спальных районов. Спальные районы должны быть не только обеспечены социальной инфраструктурой, детскими садами, больницами, поликлиниками и так далее. Но и общественные пространства должны быть человеческие: современные и отвечающие требованиям сегодняшнего дня.

Все вышеприведенные примеры в целом показывают крайне высокую эффективность общественного участия в формировании системы взаимодействия населения и органов власти. Именно в этом и заключается участие граждан в формировании комфортной городской среды. Если населению соответствующей территории доверить решать, какими должны быть города и посёлки—то люди чувствуют, что они участники этого процесса, что они авторы того или иного решения, и отношение к возводимым объектам и к создаваемым пространствам будет, конечно, совсем другим—оно будет бережным, аккуратным, осторожным.

Но главное, что следует учитывать в работе с гражданскими активистами—что

решение проблем ЖКХ состоит совершенно не в каких-то новых регламентах и законах, и не в новых революционных решениях. Совершенствование законодательства, правил, требований технических и административных регламентов, конечно же, может и должно быть предметом общественных предложений, адресуемых органам власти. Но главное, основное содержание общественного контроля и участия—это помощь в безусловном выполнении тех правил, требований и процедур, которые уже действуют и призваны обеспечить гражданам комфортные условия проживания [7].

Снова рассмотрим пример Московской области. Зимой снег в Подмоскovie убирают две с половиной тысячи единиц техники. Десять тысяч сотрудников выйдут на работу после каждого снегопада. Конечно же, этой техники в целом достаточно. Значит, сложности не в количестве уборщиков и не в единицах техники.

Может, следует сделать корректировки в законодательстве, принять какие-нибудь новые правила? Но областное Министерство ЖКХ разработало замечательный временный регламент, а Губернатор установил жесткие сроки и по отработке улиц реагентами, и по последовательности уборки снега (на разные по важности объекты дается от 12 часов (самое главное) до 4 суток, не более, через 4 суток снег должен быть убран).

Значит, в московской области есть прекрасная современная техника, есть регламенты, определяющие сроки проведения работ по уборке, есть неплохие управленцы. Есть отлаженное взаимодействие с синоптиками и своевременные предупреждения о снежных зарядях. Почему же возникает проблема с неубранным снегом?

В качестве ответа на вопрос отметим, что ситуация быстро начинает исправляться, как только активисты устанавливают тесный контакт с принимающими решение о распределении сил чиновниками, совместно работают над картами, логистикой движения уборочной техники, ее загрузкой и конечно оперативностью выхода на маршрут.

Именно такой стиль работы общественного контроля, направленный на совместную работу, не критичное, а инициативное профессиональное экспертное

взаимодействие—и является правильным и действенным вариантом общественно-го контроля.

Результаты проверок и рейдов активистами «Общероссийского народного фронта» (ОНФ) показывают, что по результатам проверок и рейдов общественных институтов материалы следует направлять не только в органы муниципального управления, но и в государственные органы, которые являются контролерами по долгу своей службы (органы административно-технического надзора, жилищные инспекции, санитарные службы (Роспотребнадзор) и т.д. Важно настроить процесс так, чтобы эти органы были не только контролерами, проверяющими сигналы общественных активистов, но еще и, в случае подтверждения информации, органами принуждения, выдающими обязательные для исполнения предписания нарушителям. В отдельных случаях следует применять и административные наказания.

Ярким примером конструктивной работы местных органов власти с институтами гражданского общества является разрешение конфликта, связанного со строительством нового жилья, а также функционированием действующих коттеджных поселков вблизи озера Бисерово. Это озеро—самое близкое крупное озеро к Москве, является единственным озером ледникового происхождения во всей Московской области. В результате недостаточного контроля за стоками водоотведения, загрязнивших впадающие в озеро ручьи, активным строительством жилья в береговой зоне озера, в настоящий момент в озере практически полностью вымерла рыба, купание в нем запрещено. Дополнительную проблему создает бесконтрольный подъезд автотранспорта прямо к береговой линии озера, т.к. существовавшие в советское время ограничители сейчас разрушены.

В результате тщательной работы с гражданскими активистами Администрации Богородского городского округа был проведен рейд с участием активных жителей территории при участии Общественной палаты округа. На месте, с обходом береговой линии, были определены основные проблемные вопросы и объекты, составлен план решения и непосредственно во время рейда определена схе-

ма дальнейших мероприятий, связанных с санитарно-экологическим контролем стоков, организации движения автотранспорта, самозахватом береговой линии, и т.д. Определены мероприятия, необходимые для корректировки документов территориального планирования, которые предусмотрят расширение охранной зоны вокруг озера.

Отдельного внимания заслуживает работа общественных активистов по созданию единой системы предоставления льгот на капитальный ремонт. Напомним, субъекты РФ компенсируют расходы на капремонт одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений в возрасте от 70 или 80 лет, а также проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста и (или) неработающих инвалидов первой и (или) второй групп. Но при этом в настоящий момент в большинстве регионов льготы, предоставляемые пенсионерам, подразумевают, чтобы человек сначала полностью все оплачивал, а потом ему производился возврат денежных средств.

Есть и еще одна проблема, связанная с предоставлением льгот. На сегодняшний день в ряде регионов возврат происходит не полностью в предусмотренном законом объеме, а в зависимости от региональных стандартов. Местными органами власти устанавливается так называемый «потолок возврата», как правило, он зависит от возможностей региона и т.д.

Например, семья льготников, состоящая из пенсионеров, которая освобождается от оплаты за капремонт. Допустим, что они живут в квартире 40 кв. м, а тариф, к примеру, равен 5 рублей. Тогда в платежной квитанции такая семья получит начисления по взносу на капремонт в размере 200 руб. После того, как пенсионеры их оплатят (это 200 рублей) им вернется всего лишь 130 руб., в качестве компенсации льготы. Именно такой в регионе установлен «потолок возврата», и превышать его не допускается.

Хорошим примером являются предложения, направленные Саратовским региональным отделением ОНФ. Пожилые люди, прежде всего пенсионеры и инвалиды отмечают, что в Саратовской области им приходится сначала полностью

оплачивать взносы, а затем долго оформлять возврат средств.

Следует отметить, что в Москве эта проблема решена за счет автоматизированного получения информации о начисленных гражданам суммах, но в целом по России это системная проблема, и встречается она во многих регионах. Эксперты Народного фронта предложили решение—автоматически учитывать льготы при выставлении платежки. Такая практика уже успешно применяется в нескольких субъектах России, например, в Пермском крае. С 1 марта 2018 г. там учитывают компенсацию взносов на капремонт в платежных документах. Это означает, что платежки приходят к жителям региона уже с учетом компенсации. В Москве и Санкт-Петербурге найдено другое эффективное решение—денежную компенсацию перечисляют льготникам ежемесячно до наступления срока внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Указанные положительные практики двух столиц в организации системы льгот эксперты ОНФ предложили распространить на всю Россию. ОНФ обратился в Минстрой РФ с просьбой минимизировать количество документов, которые надо предоставить для начисления компенсаций, и рекомендовать фондам капремонта (или расчетным центрам) делать запросы необходимой информации самостоятельно и принимать ее в электронном виде. Кроме того, рекомендовано рассмотреть возможность учитывать льготу методом уменьшения платежа сразу в платежках, не заставляя льготников платить сумму полностью.

Отдельного внимания заслуживает предложение общественных активистов по синхронизации процесса замены изношенных коммуникаций на новые с процессом городского благоустройства. Такая практика до сих пор применялась лишь в крупных городах с серьезным долгосрочным планированием. Дело в том, что при проведении земляных работ изношенные водные коммуникации легко повреждаются, и кроме того, при сохранении изношенных труб под землей и укладке асфальта или дорогой плитки на поверхности будет затруднен аварийный ремонт труб, особенно в условиях зимы.

Эксперты ОНФ сформулировали общественные предложения, в соответствии с которыми при вложении больших средств в программы благоустройства необходимо в первую очередь поменять коммунальную инфраструктуру, заменить прохудившиеся трубы и электропроводку, чтобы не было прорывов и затраченные средства на работы по благоустройству на поверхности не приводили к дополнительным затратам. Общественные активисты при этом отмечали, что изношенность коммунальных сетей приводит и к дополнительной нагрузке для людей, оплачивающих расходы ЖКХ. Поэтому очень важно своевременно оказать государственную поддержку при замене коммунальной инфраструктуры.

Другой пример касается проверки гражданскими активистами сбора наиболее опасных видов твердых коммунальных отходов, прежде всего—отслуживших срок ртутных ламп и градусников. Такой мониторинг был проведен общественниками в одном из крупных российских городов—за два месяца мониторинга активисты проверили более 150 объединенных диспетчерских служб (ОДС) города, потому что именно там обычно размещаются пункты приема этих наиболее опасных отходов. Общественный мониторинг дал крайне важный результат—правила приема и хранения данной категории отходов не соблюдаются. Во-первых, не ведется учет приемки и отправки ртутных ламп. На многих пунктах нет даже регистрационных журналов о количестве принятых и отправленных на переработку ртутных ламп, отсутствуют стенды с информацией о местах сбора опасных отходов. Выяснилось, что диспетчеры не имеют инструкций, что делать, если лампа разобьется или придет в негодность демеркуризационный комплект. Во-вторых, не хватает комплектов для удаления ртути.

Активисты особо отметили недопустимость выбрасывания батареек и ртутных ламп в общий мусорный ящик и формальный, неэффективный характер сбора. Ведь на объектах мусоропереработки такие отходы начинают выделять в окружающую среду тяжелые металлы, кислоты, щелочи, соли и пары ртути. Токсичные вещества попадают в атмосферу и грунтовые воды.

Важно, что все указанные примеры имели результатом активное и конструктивное взаимодействие гражданских активистов с муниципальными органами власти, что привело к поиску решений на альтернативной основе, и выбору наиболее эффективных мер по решению проблемы.

В настоящий момент действующее законодательство дает весь необходимый инструментарий, чтобы муниципальные органы власти обеспечивали комфорт и уют в городском пространстве таким образом, чтобы превратить гражданскую активность на местах в новый современный институт, призванный помогать решать возникающие проблемы. Представляется полезным распространить общественный контроль также и на меры, которые обязаны принять ответственные лица по поступающим сигналам, и их исполнение.

Указанная модель тесного, эффективного взаимодействия власти и активной части общества позволяет получить полноценную систему мониторинга, выявления проблем и «болевых точек» на местах. Не пассивная реакция на поступающие жалобы, а именно организация, на опережение, активного контроля (а затем поиск вместе с госорганами и независимыми экспертами конструктивного решения вопроса) — наверное, и есть будущая модель эффективного ЖКХ.

Литература:

1. Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством: Учебник / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Грабового П. Г., докт. экон. наук, проф. Кирилловой А. Н. — М.: Издательство АСВ, «Просветитель», 2019. — 672 с.
2. Социальное благополучие человека: правовые параметры / Под общ. ред. Проф. Комаровой В. В. — М.: Норма Инфра-М, 2019, 240 с.
3. Демин А. В., Рыбальченко И. В. Государственное и муниципальное управление системой субурбанизации городской среды // Муниципальная академия. 2019. № 5. с. 104–109
4. Рыбальченко В. С., Рыбальченко И. В. Перевод дискуссии о способах утилизации мусора из плоскости бизнес-решений в сферу научного обсуждения как важнейшая государственная задача // Экологический вестник России. 2019. № 8. с. 28–33
5. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. с. 6–9
6. Волкова Т. Ф. Исследование потребительских качеств городской среды [Электронный ресурс] // Перспективы науки и образования. 2014. № 3. С. 32–34
7. Логачев Е. Н., Милькина И. В. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства // Муниципальная академия. 2017. № 1. с. 85–91

Literature:

1. Economics and management of housing and communal services: The textbook / Under the General editorship of doctor of science, prof. Grabovoy P. G., doctor of science, prof. Kirillova A. N. — M.: Publishing house ASV, «Educator», 2019. — 672 p.
2. Social well-being: legal options / Under total Ed. Prof. Komarova V. V. — M.: Norma Infra-M, 2019, 240 p.
3. Demin A. V., Rybalchenko I. V., State and municipal management of urban environment suburbanization system // Municipal Academy. 2019. № 5. p. 104–109.
4. Rybalchenko V. S., Rybalchenko I. V., Translation of the discussion on the ways of waste disposal from the plane of business decisions into the sphere of scientific discussion as the most important state task // Ecological Bulletin of Russia. 2019. № 8. p. 28–33.
5. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. № 1. p. 6–9.
6. Volkova T. F. Study of consumer qualities of the urban environment [Electronic resource] // Prospects of science and education. 2014. № 3. P. 32–34.
7. Logachev E. N., Milkina I. V. Organizational-economic and legal bases of interaction between business and the state // Municipal Academy. 2017. № 1. p. 85–91.

Инновационные технологии для обеспечения экологической безопасности в коммунальной сфере города Москвы

Innovative technologies to ensure environmental safety in the municipal sphere of the city of Moscow



Милькина Ирина Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
irina_milkina@bk.ru

Irina Milkina, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
irina_milkina@bk.ru



Озернова Мария Олеговна магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва

Mary Ozernova, master students State University of Management (Moscow)
mary_ozernova@mail.ru

Аннотация. В наше время в любом мегаполисе мира остро стоит экологическая проблема. При том мощном воздействии, которое человек оказывает здесь на природную среду, город вынужден бороться за экологию постоянно. Москва в этом смысле не исключение. С каждым годом население Москвы растет, увеличивается количество машин, отходов, потребляемой энергии. Закономерно перед органами государственного и муниципального управления, предприятиями городского хозяйства, населением встает вопрос: как развивать инфраструктуру городов, минимизировав пагубное влияние на окружающую среду? Соответственно, возникает необходимость в применении новых технологий по очистке воды, воздуха, земли. На смену опасным для экологического состояния городов способам ведения хозяйства приходят экологические инновации, которые становятся не просто новшествами, а необходимостью в современных экологических условиях.

Ключевые слова: инновации, экологическая безопасность, государственное и муниципальное управление, городское хозяйство, коммунальная сфера.

Abstract. Nowadays, in any megalopolis of the world there is an acute environmental problem. With the powerful impact that people have here on the natural environment, the city is forced to fight for the environment constantly. Moscow in this sense is no exception. Every year the population of Moscow is growing, the number of cars, waste, energy consumed is increasing. Naturally, the state and municipal governments, municipal enterprises, and the population are faced with the question: How to develop the infrastructure of cities, minimizing the detrimental effect on the environment? Accordingly, there is a need for the use of new technologies for the purification of water, air, and land. Ecological innovations, which are becoming not just innovations, but a necessity in modern environmental conditions, are replacing the methods of housekeeping that are dangerous for the ecological state of cities.

Key words: innovations, environmental safety, state and municipal administration, urban economy, municipal sphere.

В современном обществе инновация необходима для создания новых источников удовлетворения покупателей, определяющих новизну и ценность инновации. Сегодня понятие инновация в широком смысле слова рассматривается как целенаправленное изменение [4], вносящее в среду внедрения новые стабильные элементы, вызывающие переход системы из одного состояния в другое. При этом инновация может применяться не только в технической сфере [2], она может быть экологической, экономической, управленческой, социальной, культурной. Ценность такого рода инноваций для современно-

го общества гораздо выше, чем материально-технических. Инновации требуют знаний, творческого мышления, изобретательности и целеустремленности.

С развитием технического прогресса в городах ухудшилась экологическая ситуация, поэтому общество стало задумываться об экологической безопасности и искать пути решения данных проблем. Появились экологические инновации.

Рассмотрим технологии, которые сейчас применяются в Москве в сфере водоснабжения, охраны окружающей среды и ТКО на рисунке 1.



Рисунок 1 — Технологии, применяемые в коммунальной сфере города Москвы

Для Москвы обеспечение питьевой водой до сих пор является насущной экологической проблемой, несмотря на то, что водоснабжение отнесено к числу приоритетных направлений с 1992 года. Почему в Москве проблема с питьевой водой?

Система водоснабжения Москвы в основном связана с поверхностными водоисточниками (99,6% объема водопотребления). В структуру системы водоснабжения входят: источники водоснабжения; водопроводная сеть; система

технического и хозяйственно-питьевого водоснабжения. К основным сооружениям московской системы водопровода относятся гидротехнические узлы (9) и станции водоподготовки (4). В систему подачи и распределения воды включены городские насосные станции и городские регулирующие узлы. На территории Москвы работает 11 регулирующих узлов.

Подготовка воды до питьевого качества производится на станциях. Применяется классическая двухступенчатая схема

очистки с коагулированием, осветлением в отстойниках с применением песчаных фильтров и обеззараживанием хлорсодержащими реагентами. При необходимости вводится обработка воды озоном, перманганатом калия, активированным углем. Кроме того, технологическая схема подготовки воды может быть дополнена процессом озонсорбции (пример: 4-й блок Рублевской станции водоподготовки, Юго-Западная водопроводная станция), а также на последнем этапе очистки может применяться мембранное фильтрование (Юго-Западная водопроводная станция). Для обеспечения санитарного состояния протяженной распределительной сети осуществляется обеззараживание гипохлоритом натрия с добавлением аммиаксодержащего реагента.

Во-первых, водообеспечение Москвы ориентировано на поверхностные водные источники, во-вторых, очистка воды производится с помощью сильных окислителей и лишь на одной станции дополняется дополнительными методами очистки с помощью мембранных технологий. Таким образом, на качество питьевой воды влияют два фактора: откуда она берется и процесс водоподготовки.

Водоохранилища (Пироговское, Учинское, Пестовское и др.), снабжающие Москву водой, построены в 30-х годах XX века. К концу XX века загрязнение воды в этих водоохранилищах существенно выросло в результате застройки территорий, прилегающих к водоохраным зонам, и промышленных выбросов. Использовать воду из этих водоохранилищ в качестве питьевой стало просто опасно, тогда стали использовать другие водоохранилища. Ситуацию это существенно не улучшило, т.к. тут возникла другая проблема—загрязнение воды по пути к Москве, поскольку вдоль речных русел расположены населенные пункты, объекты сельского хозяйства, базы отдыха и оздоровительные учреждения. Застройка территорий водоохраных зон также является существенной проблемой загрязнения воды.

Второй существенный фактор, влияющий на качество питьевой воды—это методы ее очистки с использованием химических реагентов, в том числе коагулянтов, хлорсодержащих соединений, озона. В процессе коагуляционной очистки образуются коллоидные компоненты, которые могут попадать в сеть водоснаб-

жения. В качестве коагулянтов раньше использовали соли алюминия, впоследствии было установлено, что алюминий является нейротоксикантом. В настоящее время широкое распространение получают водорастворимые полимерные соединения. Насколько безопасен для здоровья, например, поливинилацетат (ПВА), однозначно ответить нельзя.

Для подавления патогенных микроорганизмов используют гипохлорит натрия—новый безопасный реагент. И хлор, и гипохлорит натрия при попадании в воду образуют одинаковое соединение, участвующее непосредственно в процессах инактивации микробиологических загрязнений. Именно этим объясняется аналогичное обеззараживающее действие двух реагентов. Существенным недостатком хлора и его соединений является способность взаимодействовать с органическими веществами природных вод. После такого взаимодействия образуются высокотоксичные хлорорганические соединения с канцерогенной и мутагенной активностью.

Также существенные недостатки имеются при применении озона, поскольку озонирование природных вод с высоким содержанием органических примесей приводит к образованию более токсичных продуктов их окисления [8]. Пока недостаточно изучены продукты взаимодействия озона с органическими примесями природной воды, их токсичность и мутагенность. При озонировании получают биологически нестабильную воду, т.е. в водопроводной сети возможен рост микроорганизмов.

Таким образом, существующие методы очистки воды далеки от совершенства. Кроме того, увеличение уровня загрязнения вод обуславливает необходимость непрерывного совершенствования процесса водоподготовки, поиска новых реагентов, а, следовательно, новых затрат. Актуальными становятся вопросы модернизации коммунальной инфраструктуры [5, 6], в том числе, систем водоснабжения.

Экологическую ситуацию в Москве можно назвать крайне сложной. Город стремительно растёт, переходит за кольцевую дорогу, сливается с городами-спутниками. Сотни тысяч источников выбрасывают в воздух огромное количество вредных веществ. Особый вред наносится автомобилями, технические пара-

метры многих из которых не соответствуют требованиям по качеству выхлопных газов. Автомобильные выбросы, которые распространяются вблизи тротуаров и зон активного пешеходного движения, представляют особую токсичность.

Антропогенные источники стока в речные воды включают бытовые, промышленные, поверхностные (ливневые и талые) и дренажные сточные воды, пары и газы, которые растворяются в атмосферных осадках, сельскохозяйственные стоки, результаты рекреационной деятельности.

Данные стоки непосредственно влияют на качество воды, которую мы употребляем ежедневно. На 50% предприятий полностью отсутствуют очистные сооружения для выбрасываемых газов и стоков. Каждый год в результате воздействия грязного воздуха и воды в столице фиксируется смерть почти четырех тысяч граждан.

Исходя из этого Москве просто необходимо внедрение экологических инноваций [3]. На рисунке 2 представлены возможные инновации в коммунальной сфере.

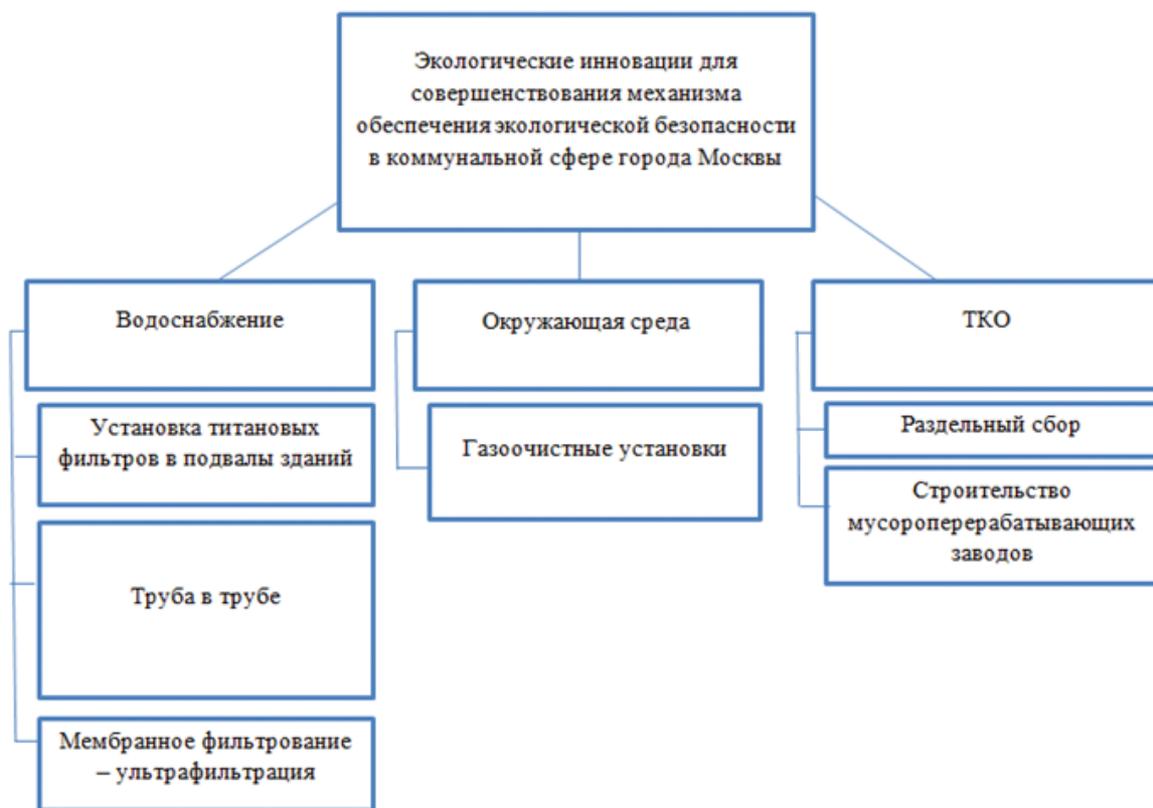


Рисунок 2 – Экологические инновации для совершенствования механизма обеспечения экологической безопасности в коммунальной сфере города Москвы

Водообеспечение Москвы ориентировано на поверхностные водные источники, поэтому наше здоровье полностью зависит от состояния окружающей среды. В способах очистки воды есть потенциал применения ультрафиолетовых установок. Ультрафиолет не требует наличия сложного дорогостоящего оборудования, поэтому затраты будут минимальны. Он способен убивать бактерии и микроорганизмы, которые не поддаются воздействию хлора, данный метод является инновационным и не нуждается в применении

каких-либо химических реагентов.

В системе очистки и восстановления воздуха в России разработаны газоконвекторы, это оборудование очистки воздуха от дымов, сажи, искр, запахов и других загрязнений воздуха, характерных для выбросов производства, а также очистки окружающей среды от выхлопных газов транспортных средств. В следствии воздействия газоконвектора на воздух происходит разрушение молекул запахов и их окисление до безвредных CO₂ и H₂O (т.е. до углекислого газа и воды).

В сфере обращения с ТКО [1, 7] необходимо последовать примеру Германии и перерабатывать отходы во вторичное сырье. Внедрить ресурсосберегающие технологии, информационные системы управления системой обращения отходов; удобную и качественную инфраструктуру утилизации отсортированных отходов; перейти на современные технологии переработки.

Свое внимание в сфере водоочистки целесообразно уделить технологии ультрафильтрации. На данный момент в Москве лишь на Юго-Западной водопроводной станции на последнем этапе очистки применяется мембранное фильтрование, но этого недостаточно для того объема воды, который потребляется в Москве.

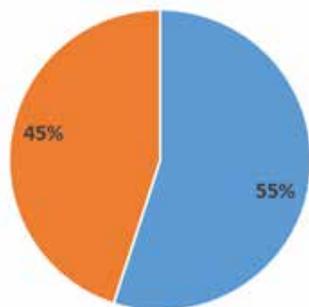
Ультрафильтрация — процесс мембранного разделения растворов высоко-

комолекулярных и низкомолекулярных соединений, а также концентрирования и фракционирования высокомолекулярных соединений, который позволяет сохранять природный солевой состав воды. Она позволяет отделять воду от примесей без потерь. Происходит значительное обезжелезивание воды. С помощью ультрафильтрации можно очистить жидкость любой степени загрязнения. Таким образом, обеспечивается высокое качество питьевой воды, она прекрасно осветляется и дезинфицируется.

В рамках исследования проведен социальный опрос по оценке качества холодного водоснабжения в Москве. Результаты социального опроса представлены на рисунках 3–4.

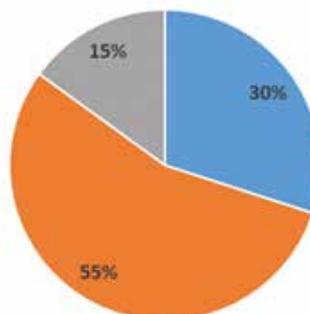
Исходя из данных соцопроса, можно сделать вывод, что больше всего население беспокоит привкус железа, мутность

Довольны ли Вы качеством холодной воды, представляемой в Москве?



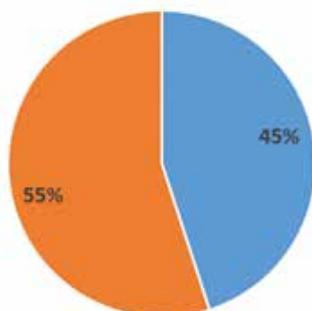
■ Да ■ Нет

Пьете ли вы воду из крана?



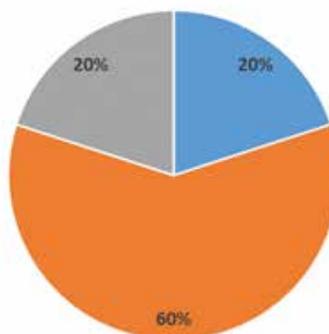
■ Да ■ Да, только после кипячения ■ Нет

Как вы считаете, АО "Мосводоканал" применяет инновационные методы очистки воды?



■ Да ■ Нет

Используете ли вы домашние фильтры для воды?



■ да, во всей квартире (раковина, душ, стиральная машина, туалет)
■ да, только для питья
■ нет

Рисунок 3 — Результаты социального опроса по оценке качества холодного водоснабжения в городе Москве

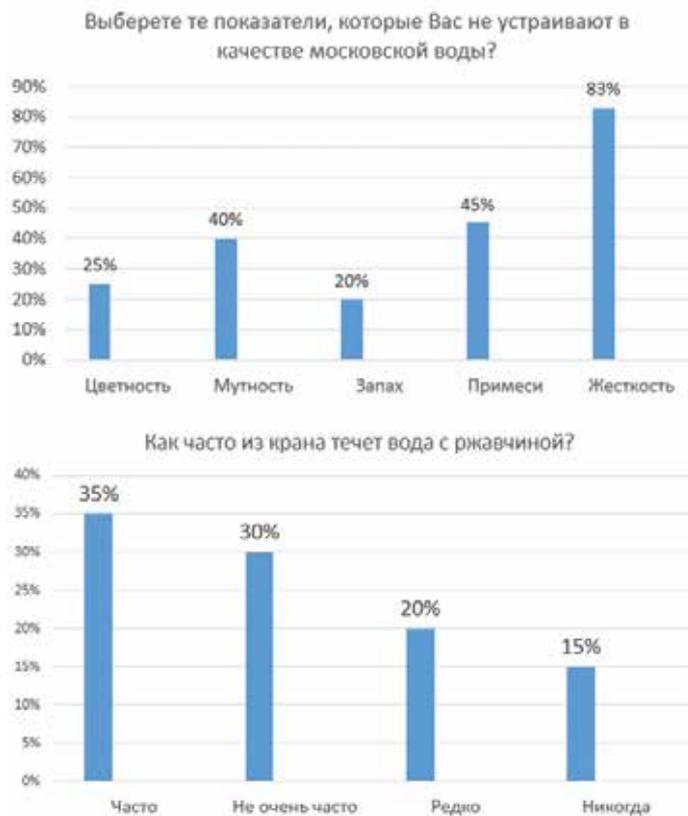


Рисунок 4—Результаты социологического опроса по оценке качества воды

и жесткость воды. А как раз система ультрафильтрации успешно применяется для обезжелезивания и осветления воды.

Ультрафильтрация как класс относится к баромембранным процессам разделения. Действующей силой является перепад давления по разные стороны фильтровальной перегородки (мембраны). Для предотвращения быстрого выхода оборудования из строя входная вода должна подвергаться предварительной очистке от мелких механических примесей. Эту функцию выполняет механический фильтр—«грязевик».

При необходимости во входную линию добавляются вспомогательные реагенты—коагулянты и флокулянты. С их помощью возможно задержание частиц, размеры которых меньше, чем диаметр пор мембраны. Добавление, в поток реагентов вызывает образование небольших хлопьев (флокул). Коллоидные и органические примеси, которые необходимо удалить закрепляются на поверхности полученных хлопьев.

Периодически, для восстановления работоспособности установки должна выполняться промывка фильтрующего моду-

ля. Она осуществляется обратным током воды из сборника пермеата.

При образовании прочных химических осадков используются дополнительные реагенты (кислота, щелочь или гипохлорит натрия). Промывочный раствор проходит с внешней стороны волокон, внутрь вымывая в дренажную линию все накопившиеся загрязнения. На рисунке 5 показана схема фильтрации воды ультрафильтрацией.

Основной элемент ультрафильтрационной установки—фильтрующий модуль. Поток воды пропускается через пучок многоканальных волокон. Волокна изготавливаются из полиэстерсульфона. Особенностью этого материала является наличие мелких структурных пор диаметром до 0,02мкм. Фактически стенки волокон представляют собой фильтр из полупроницаемой мембраны.

Компоновка модуля обеспечивает направление входного потока воды внутрь пучка волокон. Процесс фильтрации проходит изнутри наружу. Задерживаемые загрязнения остаются внутри каналов. Чистая вода (пермеат) через стенки выходит наружу и отводится из корпуса.

Состав ультрафильтрационной установки представлен на рисунке 6.

В зависимости от условий эксплуатации, требований, предъявляемых к каче-

ству очищенной воды и необходимому уровню автоматизации, состав основных структурных элементов может несколько различаться. В базовом, стандартном исполнении имеет следующий состав:

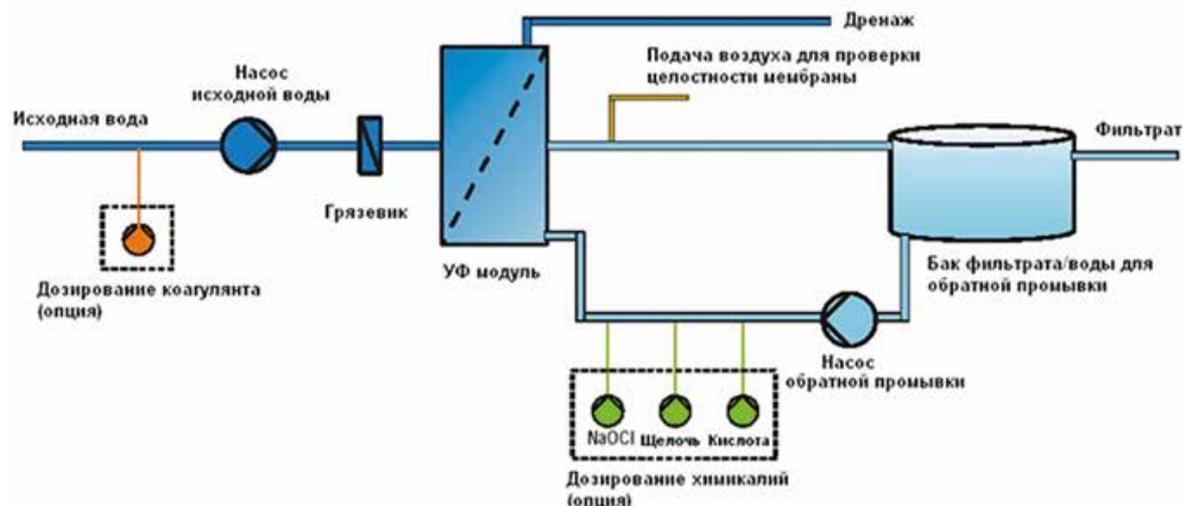


Рисунок 5 — Схема фильтрации воды с использованием технологии ультрафильтрации

- блок фильтрующих модулей;
- реагентный блок (дозирование растворов коагулянта и флокулянта);
- фильтр предварительной очистки;
- узел автоматической промывки;
- блок автоматического управления;
- обвязка и трубопроводная арматура.
- Дополнительно в случае необходимости, комплектация установки может быть рас-

- ширена. Дополнительно в состав вводятся:
- емкость-накопитель для сбора фильтрата;
- нагнетающий насос на входной линии;
- контрольно-измерительная аппаратура (количество и функциональное назначение приборов определяет степень автоматизации системы).

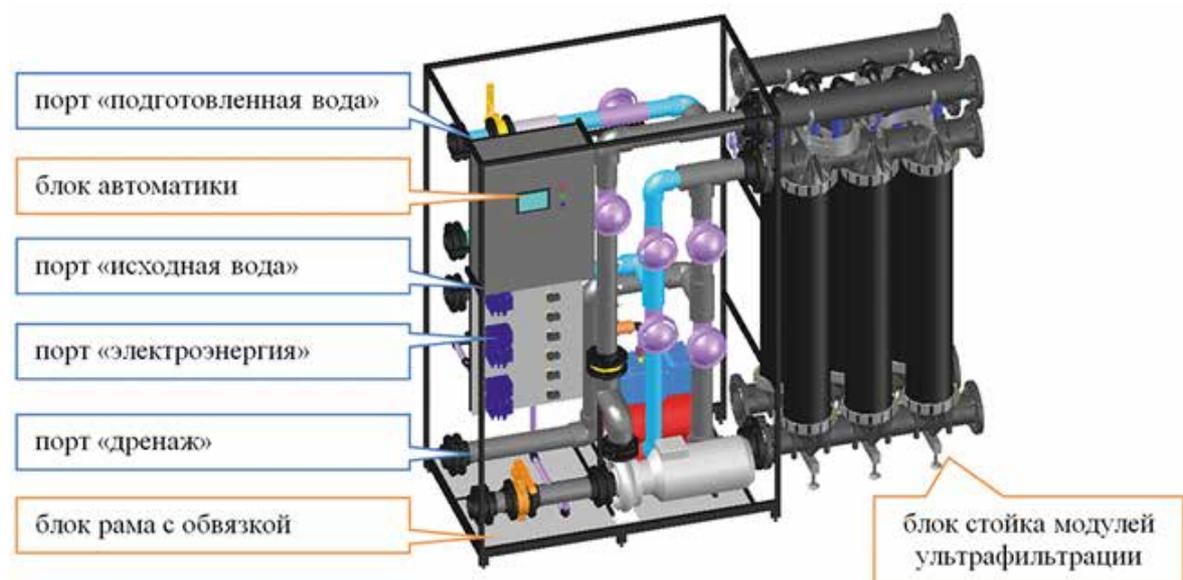


Рисунок 6 — Схема установки ультрафильтрации

Преимущества технологии ультрафильтрации:

1. Ультратонкая очистка воды до 0,01 мкм— взвешенные вещества и коллоиды полностью удаляются. Высокий показатель очистки от марганца и окисленного железа, органики и коллоидного кремния (рейтинг фильтрации традиционных фильтров около 5–100 мкм).

2. Дезинфекция воды—размер вируса 0,02–0,4 мкм, бактерии 0,2–10 мкм, размер же поры мембраны составляет 0,01 мкм. Микроорганизмы физически удаляются, в отличие от других методов дезинфекции (хлорирование, УФ, озонирование).

3. Гарантия безопасности—на протяжении всего срока службы исходная и очищенная вода друг с другом не контактируют. Повторное загрязнение воды исключено. В традиционных фильтрах аварийные выбросы исключить нельзя.

4. Защита бытовой техники—вода становится не просто прозрачной, а прозрачной кристальной. Осветляется до 0,1 ЕМФ (снижается цветность, мутность воды). Предотвращается засорение водопотребляющей техники и водопроводных труб.

5. Защита здоровья—подготавливается качественная вода для ежедневного умывания и целей личной гигиены для принятия душа. С питьевых молекулярных фильтров снимается нагрузка и это продлевает срок их эксплуатации.

6. Защита растений—можно полить комнатные растения чистой водой. А если речь идет о загородном доме, то можно интегрировать модуль ультрафильтрации в действующую систему полива. На ресурсе фильтра это почти не скажется.

7. Минеральный состав воды—минеральный состав природной воды сохраняется. Вода избавляется исключительно от микроорганизмов, органики и инородных нерастворенных примесей, коллоидов. Химические реагенты в процессе фильтрации не задействованы.

8. 100% автоматизация—не требующий напряженного внимания, полностью автоматизированный процесс очистки воды. Исходя из интенсивности водопотребления и качества исходной воды, программируется контроллер автоматической промывки.

9. Не загрязняет природу—в процессах фильтрации химические реагенты не задействованы. Если сравнить с традиционными методами осветления, количество промывной воды при ультрафильтрации значительно меньше. Достигим коэффициент использования воды = 0,992.

10. Передовые технологии—технология, которая выбрана во всем мире во всех отраслях водоочистки—от очистки сточных вод до очистки

вод поверхностных источников. 25%—настолько ежегодно увеличивается доля ультрафильтрации.

11. Удобство в монтаже—реален как горизонтальный, так и вертикальный монтаж. Производить монтаж в труднодоступных местах позволяют компактные габариты. Произвести монтаж собственными силами позволит подробная инструкция.

12. Гарантия 3 года—3 года при обслуживании уполномоченной службой сервиса—такова гарантия на модуль ультрафильтрации (корпус и картридж). На качество очищенной воды также распространяется гарантия.

13. Мировое качество—технология, одобренная в Европе и США. Многочисленные данные испытаний на совместимость с питьевой водой, на прочность, на качество—свидетельство достойного качества оборудования, которое также сертифицировано.

14. Очистка оборотной воды в бассейнах—появляется резон отказаться от громоздких и дорогостоящих фильтров очистки оборотной воды в бассейнах. Без применения реагентов достигаются более качественные показатели состава воды в бассейне.

15. Экономия средств—снижается в 5 раз себестоимость очищенной воды.

Фильтрация воды осуществляется при выводе на низком рабочем давлении 1–2 атм. Отсутствие энергозатрат в сочетании со снижением расхода промывочной воды в 2 раза.

16. Не требует значительного пространства—уменьшается в 10 раз занимаемая монтажная площадь. Фактом становится снижение капитальных затрат на строительство технического помещения для размещения новых единиц оборудования.

17. Сетевое электропитание—в базисной конфигурации модуль снабжен контроллером, работающим от батареек, что позволяет обойтись без сети 220В 50Гц. Совершенно энергонезависимое и автономное решение.

Поскольку при обработке воды с помощью ультрафильтрационных мембран фильтрация воды проходит через мембрану без сброса концентрата, это позволяет сократить расход воды на собственные нужды станции очистки и уменьшить энергопотребление.

Картридж и модуль имеют гарантию 3 года и после этого поры подлежат замене. Стоимость замены восьми установок ультрафильтрации составляет 88000000 рублей. На каждой станции водоподготовки потребуется две установки ультрафильтрации.

Каждый год АО «Мосводоканал» закупает гипохлорит натрия на сумму ~ 360 000 000 рублей. (По данным портала <http://zakurki.gov.ru>). Установка ультра-

фильтрации позволяет полностью отказаться от хлорсодержащих реагентов. Таким образом, если каждые три года менять установки ультрафильтрации, то

Таблица 2

Расходы на покупку и установку установки ультрафильтрации

№	Наименование расходов	Наим-е нат. показателя	Кол-во	Стоимость за единицу, руб.	Сумма, руб.
1	Покупка и установка установки ультрафильтрации	х	х	х	66 025 000
	в том числе:				
1.1	Разработка проектно – сметной документации	ед.	1	25 000	25 000
1.2	Покупка установки ультрафильтрации	ед.	8	10 000 000	80 000 000
1.3	Установка оборудования	ед.	3	1 000 000	8 000 000

расходы АО «Мосводоканал» за три года сократятся на 1 000 000 000 рублей.

Напомним, что по данным проведенного нами социологического опроса 83% опрошенных отметили, что вода очень жёсткая и «железная», а 45% не устраивает показатель мутности и примесей. Установка ультрафильтрации направлена на улучшение всех перечисленных показателей и является самой инновационной технологией в сфере водоочистки.

Кроме того, экологические инновации способствуют не только совершенствованию механизма обеспечения экологической безопасности, но и являются экономически выгодными вложениями.

Литература:

1. Зотов В.Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
2. Косарин С.П. Инновационные проекты в сфере государственного и муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 60–63.
3. Милькина И. В., Озернова М. О. Экологические инновации в области использования водоочистных технологий // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 195–201. // Режим доступа: web-local.rudn.ru/web-local/kaf/rj/files.php дата обращения 12.08.2019
4. Милькина И. В. Инновации как главный фактор конкурентоспособности территорий // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2010. № 13. С. 123–129.
5. Петрина О. А. Государственная финансовая поддержка модернизации инфраструктурных объектов в коммунальном секторе // В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы II Международной

научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 247–250.

6. Стадолин М. Е., Французова М. В. Повышение эффективности системы управления жилищным хозяйством Москвы: проблемы и решения // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 143–148.
7. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твёрдых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 110–114;
8. Экологические проблемы мегаполисов — проблема питьевого водоснабжения // Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/40-09.php> дата обращения: 12.08.2019;

Literature:

1. Zotov V. B. Problems of solid waste management in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: Management of the state, municipal and corporate: theory and best practices Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Guda. 2016. p. 13–18.
2. Kosarin S. P. Innovative projects in the field of state and municipal administration // Municipal Academy. 2016. № 1. p. 60–63.
3. Milkina I. V., Ozeranova M. O. Environmental innovations in the use of water treatment technologies // In the collection: Management of social innovations: experience, problems and prospects collection of articles of the VII All-Russian Scientific and Practical Conference. Peoples' Friendship University of Russia. 2018. p. 195–201. // Access mode: web-local.rudn.ru/web-local/kaf/rj/files.php date of access 12.08.2019
4. Milkina I. V. Innovation as the main factor in the competitiveness of territories // Bulletin of the University (State University of Management). 2010. № 13. p. 123–129.
5. Petrina O. A. State financial support for the modernization of infrastructure facilities in the public sector // In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage Materials of the II International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2017. p. 247–250.
6. Stadolina M. E., Frantsuzova M. V. Improving the efficiency of the housing management system in Moscow: problems and solutions // Municipal Academy. 2018. № 3. p. 143–148.
7. Khmelchenko E. G. Problems of solid municipal waste disposal in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy. 2018. № 2. p. 110–114.
8. Ecological problems of megacities — the problem of drinking water supply // Access mode: <http://www.samoupravlenie.ru/40-09.php> date of access 12.08.2019

Психологические аспекты управления экологической деятельностью

Psychological aspects of environmental management



Голованов Владимир Иванович, АНОВО Московский международный университет Российская Федерация, Москва Академик МАИ, РМА, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук
golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I. doctor of Economics, professor Department of «Social and economic development of large cities», ANOVA «International University in Moscow»



Кирнарская Светлана Викторовна, к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ, Москва, Россия
sv.kimarskaya@migsu.ru

Kimarskaya S.V., K. B. n, Ph. D., associate Professor of management environmental management and environmental protection of IGS Raneepa under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia
sv.kimarskaya@migsu.ru



Анфимова Анна Юльевна, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления АНО ВО Московский международный университет, Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU., Ph. D., associate Professor of the Department of state and municipal management ANO IN Moscow international University, Moscow, Russia
ladyannstyle@mail.ru

Аннотация. Целью исследования является выявление психологических аспектов и мотивационных механизмов блокирования успешной реализации управленческих решений в сфере экологической деятельности. Задача исследования — совершенствование подходов к успешной реализации управленческих задач, в том числе и в экологической деятельности. Предложенные авторами выводы могут найти практическое применение в совершенствовании экологической компоненты образования управленческих кадров.

Ключевые слова: экологическая деятельность, социально-экологический мониторинг, мотивация успешной реализации управленческих решений, экологические потребности, психологические механизмы блокирования.

Annotation. The aim of the study is to identify the psychological aspects and motivational mechanisms to block the successful implementation of management decisions in the field of environmental activities. The aim of the study is to improve approaches to the successful implementation of management tasks, including environmental activities. The conclusions proposed by the authors can find practical application in improving the environmental component of management education.

Key words: ecological activity, social and ecological monitoring, motivation of successful realization of administrative decisions, ecological requirements, psychological mechanisms of blocking.

Масштаб и глубина экологического кризиса, ежедневные освещения в СМИ экологических происшествий приводят к осознанию катастрофичности и необратимости ситуации. Реальная самоликвидация человеческого рода требует неотложных практических алгоритмов разрешения данной проблемы. Экологические проблемы являются отражением противоречий, которые возникают в результате интенсивного извлечения из природной среды веществ, энергии и информации, а также неоправданного и варварского загрязнения среды, чуждыми ей отходами.

Баланс и гармония между экономическим развитием и экологией лежит в сфере социокультурных и социально-психологических потребностей экологической направленности. Эти потребности принадлежат двойственной биосоциальной природе человека. Биологическая природа обеспечивает выживание, а социальная—помогает адаптации в новых изменяющихся условиях. Сегодняшняя реальность показывает, что адаптация невозможна без деятельности населения по преобразованию окружающей среды. Изменение потребностей человека приводит к изменению в его поведении и сознании. Следовательно, поэтапная экологизация индивидуального сознания в дальнейшем предполагает изменения и в общественном сознании.

Популяризация экологической деятельности и целенаправленная экологизация всех сфер жизни человека опирается на два уровня сознания: общественный и научный. Общественное сознание, опираясь на опыт, традиции, ценности может пополняться и обогащаться за счет научных открытий. Оба уровня совместно оказывают более мощное воздействие на человеческие взаимоотношения и окружающую среду. Слияние этих двух уровней позволит большинству людей участвовать в принятии социальных решений в экологической сфере и изменить собственные поведенческие стереотипы мышления, что носит достаточно сложный перестроенный для людей характер. Так как психика человека может меняться только при наличии мотивации либо внутри его, либо при сильном внешнем влиянии, то действие биосферы на население планеты определяет изменения происходящие во взглядах людей на

природу и общество и их взаимодействие.

Если рассматривать психологию руководителя как ряд психических процессов и состояний его сознания, а также как явление, актуализирующее взаимодействие человека с окружающей его средой, то можно определить важные направления в развитии экологического сознания руководителя в частности, и безопасных поведенческих аспектов общества в целом, в условиях глобального и часто губительного преобразования природы.

В настоящее время происходит реальный отрыв человека от окружающей среды. Замедлить данное движение можно за счет повышения экологической правовой ответственности, социальной сознательности всего социума людей. Это относится во многом и к молодым специалистам в области управления [4]. «Зрелая идентичность может возникнуть только на основе осмысления отношений субъекта с историей, природой, другими явлениями и событиями действительности. С изменением общей расстановки сил на глобальном уровне неизбежно трансформируются и сложившиеся структуры политико-культурной идентичности» [5].

В опубликованных ранее исследованиях [1], посвященных образованию будущих управленческих кадров в области экологической этики и культуры, авторы статьи анализировали отношение будущих руководителей к вопросам экологической политики государства и экологической культуры граждан. Авторами были выделены несколько больших групп, характеризующихся их социальными возможностями и отношением к развитию экологического образования и усовершенствованию экологической деятельности. В процессе осознания и анализа выявленных проблем и возможностей разных социальных слоев и групп населения авторы исследования последовательно пришли к анализу психологических аспектов экологической деятельности и мотивационных условий успешной реализации управленческих решений в сфере экологической политики государства.

Авторы акцентируют внимание на трёх основных аспектах мотивационных функций. Первый аспект— побуждающий. Он вызывает у человека потребность к определенной профессиональной

сфере и активность в выбранной деятельности. Вторым аспектом — направляющий; он детерминирует характер цели в профессиональной деятельности. И третий аспект — регулирующий, лежит в основе ценностных ориентаций и мотивов профессиональной деятельности.

Если рассматривать будущего руководителя или представителя какой-либо социальной группы или слоя в качестве самоопределяющегося субъекта, то характер его взаимодействия с окружающей природной и социальной средой будет зависеть напрямую от его личного восприятия этой среды, личностных приоритетов и предпочтений. Степень значимости его оценок к происходящему может ранжироваться шкалой отношений: отрицательно-нейтрально-позитивно. Какие-то моменты могут и вовсе игнорироваться, исходя из личных предпочтений. Однако, при этом не стоит забывать о вовлеченности индивидуума в социально-психологическое пространство, которое может и должно мотивировать человека на экологические императивы. «Формируя верное миропонимание, мы создаем правильные жизненные цели и мотивируем человека к деятельности, не нарушающей его гармоничное существование на планете. Нравственная мотивация и здоровье как некая интегральная характеристика, всегда связанная с морально-нравственными предпочтениями, образованием и верой, эколого-культурными доминантами в развитии устойчивой инновационной экономики становится показателем того, насколько верно выбрано направление на гармонизацию будущего» [3].

Эффективная деятельность руководителя, в том числе и в экологической сфере, предполагает наличие высокой степени мотивации при принятии решений по успешной реализации какой-либо задачи. Объективный уровень реального взаимодействия человека с действительностью (экономической, политической, социально-экологической) определяется его поведением, которое формируется на основе его субъективных мотивационных побуждений.

Например, большое значение имеет личное представление руководителя о действительной достижимости выполнения экологического проекта. Для его реализации у руководителя должны быть соот-

ветствующие способности и средства для его осуществления.

Опираясь на результаты ранее проведенных исследований, упомянутых выше, можно на примере волонтерских экологических организаций в качестве примера привести их основные плюсы, влияющие на успешность деятельности:

- независимость от государственных структур,
- высокая мобильность,
- самостоятельность в выборе приоритетов,
- возможность привлечения к экологической деятельности широких слоев населения.

И если первый и последний пункт можно условно отнести к социально-экономической сфере, то второй и третий пункт лежат в плоскости социально-психологической, точнее, мотивационной сферы.

Если в качестве примера взять другую социальную группу, представленную руководителями государственных структур, и рассмотреть не плюсы, а проблемы в области экологического просвещения/образования/деятельности и возможности их решения, то можно выявить по результатам исследования [2] следующее:

- отсутствие понимания и недооценка руководителями, принимающими решения, социальной значимости экологических аспектов их деятельности, экологического образования и просвещения;
- отсутствие установок на обязательное взаимодействие с экспертным экологическим сообществом.

Оба пункта напрямую связаны с мотивационными аспектами реализации решений. Внутренняя установка руководителя ведет к выбору его типа поведения. Когда установка формируется в процессе накопления информации об ухудшении экологической ситуации, она проходит долгий путь прежде, чем станет прямым руководством к действию, направленному на улучшение ситуации. Новые данные мониторинга изменений в окружающей среде (и научные, и обыденные) могут усиливать старые установки и формировать новые. К сожалению, актуальные экологические проблемы разного масштаба не всегда запускают механизмы принятия решений по устранению проблемы. Авторами проводится исследование по данной теме (с учетом опросов государ-

ственных служащих среднего звена по реализации управленческих решений, в том числе и экологической тематики), и краткие результаты сформулированы в выводах.

Выводы: При осуществлении решений, принимаемых в системе управления в определённых ситуациях возникают моменты мотивационные механизмы блокируются реальными ситуациями. Эти механизмы, в том числе динамические, могут быть связаны как с существующими реальными внутренними условиями, так и функциональными затратами на его реализацию (экономическими, материальными, временными и нервно-психическими затратами). Кроме того, могут возникать и психологические затруднения, вызванные слабым профессиональным мастерством, недостатками интеллекта, воли, характера, упорства и уверенности в своих силах.

Результат блокирования может состоять в том, что затраты превышают имеющиеся возможности. Кроме того, содержательно-смысловой механизм блокирования определяется недостатками в оценке различных последствий принятых и реализованных планов и проектов [3,4].

Подробный анализ этих механизмов в перспективе даст возможность построить систему значимых характеристик и показателей для создания эффективных методов и управленческих воздействий в сфере экологической политики государства. Социально-экологический мониторинг, как система отслеживания происходящих в обществе и общественном сознании перемен, может дать оперативное получение опережающей информации по экологическим проблемам и возможные методы их разрешения.

Литература:

1. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю., Голованов В. И., Савотикова М. А. Управление экологией как фактором повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы. //Муниципальная Академия № 2/2019, с. 24–27.
2. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования //Муниципальная Академия № 4/2018, с. 132–136.
3. Кирнарская С. В. Психологические условия успешной реализации управленческих решений //Акмеология в системе деятельности государственных служащих — М.: Изд-во РАГС, 1998. — с. 19–24
4. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.
5. Preston P.W. Political / cultural ultnnty: Citizens and nations in global era. — L. etc.: Sage Publ., 1997. — X, 198 p.

Literature:

1. Kirnarskaya S. V., anfimova A. Yu., Golovanov V. I., M. A. Svatikova Management of the environment as a factor of improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects. //Municipal Academy No. 2/2019, pp. 24–27.
2. Kiernarskaya S. V., anfimova A. Yu. Innovative economy: human capital and new aspects of education //Municipal Academy № 4/2018, p. 132–136.
3. Kirnarskaya S. V. Psychological conditions for the successful implementation of management decisions //Acmeology in the system of civil servants-M.,: Publishing house of rags, 1998. — p. 19–24
4. Zotov V. B. Problems of training of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.
5. Preston P.W. Political / cultural ultnnty: Citizens and nations in global era. — L. etc.: Sage Publ., 1997. — X, 198 p.

Методология организации и проведения электронного голосования при выборах депутатов

Methodology of the organization and carrying out electronic vote while choosing deputies



Зотов Владимир Борисович,
доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой
«Государственное и муниципальное управление»
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Vladimir Borisovich Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State and
municipal management" of the State University of management, Moscow



Косарин Сергей Петрович, кандидат экономических наук, доцент
кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления», г. Москва
kosarin.sp@gmail.com

Sergey Kosarin, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state
and municipal governance of State University of Management (Moscow)

Аннотация: применение технологий электронного голосования в избирательном процессе является неотъемлемым условием развития современного демократического общества. Основная цель статьи заключается в анализе состояния современной методологии электронного голосования при организации выборов депутатов в России и за рубежом, достоинств, перспектив и резервов совершенствования методологических основ в данной сфере. Авторами уточняется понятие электронного голосования, дифференцируются его основные виды. Рассматриваются инновационные отечественные разработки в данной области. Особое внимание уделяется внедрению технологий дистанционного голосования и его различных типов как ведущего и наиболее перспективного направления. Авторами сделаны выводы о необходимости дальнейшего развития методологии электронного голосования в направлении более глубокого осмысле-

ния, адаптация и применения достижений зарубежного опыта и методологии электронного голосования, в особенности дистанционного. В то же время, авторами обращается внимание на тот факт, что усиление внимания к инновационной информационно-технологической составляющей в текущих условиях не должно приобретать решающего значения в организации избирательного процесса, оно должно иметь сбалансированный характер и реализовываться в интеграции с другим инструментарием, аспектами и факторами, не подменяя, а актуализируя реальную избирательную активность населения.

Ключевые слова: электронная демократия, избирательный процесс, выборы депутатов, электронное голосование, методология электронного голосования, технологии электронного голосования, дистанционное голосование

Abstract: The use of technologies of electronic voting in practice of electoral process acts as the integral condition of development of modern democratic society. The main objective of article consists in the analysis of a condition of modern methodology of electronic voting at the organization of elections of deputies in Russia and abroad, advantages, prospects and reserves of improvement of methodological bases in this sphere. The authors specify a concept of electronic voting, differentiate its main types. Innovative national developments in the field are considered. Special attention is paid to implementation of technologies of remote voting and its various types as leading and most perspective direction. The authors drew conclusions on need of further development of methodology of

electronic voting in the direction of deeper judgment, adaptation and applications of achievements of foreign experience and methodology of electronic remote voting. At the same time, the authors emphasize that development of technical means, introduction of different innovative technologies in electoral process should not become end in itself, prevail in the organization of electoral process, performing in balance with other instruments, aspects and factors, not substituting, but updating real electoral activity of the people.

Keywords: electronic democracy, electoral process, elections of deputies, electronic voting, methodology of electronic voting, technology of electronic voting, remote voting

В современных условиях процедура электронного голосования выступает одним из ведущих направлений в развитии электронной демократии как неотъемлемого элемента демократического общества, создавая эффективные возможности для осуществления населением своего волеизъявления с использованием специализированных информационно-технических средств. При этом электронное голосование является частью общего тренда на широкое внедрение информационных технологий как в повседневную жизнь людей, так и в технологии государственного управления [5; 6; 8; 12]. Следует отметить тот факт, что в течение последних лет электронные технологии голосования приобрели широкую популярность в европейских странах и США, оправдав свое использование как инструмент укрепления доверия к избирательным процессам, повышения их эффективности, прозрачности, массовости и доступности. Не исключением является и Россия, активно интегрирующая в национальную электоральную систему новейшие технологии электронного голосования. Одновременно отечественная избирательная система остается открытой для поиска и обмена продуктивным национальным опытом с другими государствами.

Положительные результаты внедрения электронных технологий голосования в то же время не исключают и наличие проблем и противоречий в их функционировании. В связи с этим особую остроту сегодня приобретает разработка вопросов, связанных с оценкой состояния и совершенствованием методологии электронного голосования, что выступает целью исследования в настоящей статье и определяет актуальность выбора ее темы. Не-

обходимым представляется решение таких задач, как выявление особенностей применения технологий и средств электронного голосования, их возможностей и преимуществ, а также проблем применения, перспектив развития в сфере организации выборов депутатов.

С целью дальнейшего анализа состояния методологических основ в исследуемой области, прежде всего, обратимся к уточнению термина «электронное голосование». Исследование научных источников [4; 11; 13], позволяет определить данное явление как комплексный феномен, который объединяет в своей системе ряд следующих компонентов: процесс подсчета голосов, реализуемый с использованием инновационных электронных средств (автоматические устройства для голосования со средствами сканирования данных и т.д.); процесс подачи голосов с применением передовых технологий телекоммуникации (онлайн-голосование, голосование с использованием мобильных телефонов и т.д.).

Нужно отметить тот факт, что в текущих условиях в зарубежной практике широко применяется достаточно вариативный спектр разнообразных методических инструментов, средств и систем голосования в электронном виде, обладающих как общими характеристиками, так и имеющих определенную национальную специфику. К числу ведущих технологий голосования, применительно к сфере выборов депутатов, следует при этом отнести: технологию голосования перфокартами; оптическую нумеризацию; прямое электронное регистрирование; дистанционное голосование с применением Интернет, мобильных технологий и т.д. Их перечень характеризует эволюционное развитие методологии

электронного голосования в соответствии со стремительным научно-техническим прогрессом в области электронных, мобильных, Интернет-технологий.

Обращаясь к историческому аспекту, следует отметить, что первый из указанных технологических типов электронного голосования появился еще в 60-х гг. XX в. в США. Уже к 90-м гг. XX в. его сменили следующие технологические разработки, которые начали активно применяться в европейских странах. Например, в 1999 г. ФРГ машины для голосования были использованы в ходе выборов депутатов Европарламента. Однако в начале 2000-х г. Конституционный Суд ФРГ признал, что электронное голосование не отвечает принципам транспарантных выборов (оборудование не гарантировало общего контроля над голосами), вернув в практику традиционный способ. Попытки введения нескольких типов технологий, предшествующих Интернет-голосованию, были предприняты на экспериментальном уровне в 2002 г. при выборе депутатов в Ирландии, однако они получили в тот момент негативный отклик экспертных организаций, в связи с чем эксперимент был приостановлен. Данные примеры свидетельствуют о том, что в этот период методология электронного голосования была еще слабо разработана и нуждалась в очевидном совершенствовании. Ее развитие не успевало за попытками опережающего и массового внедрения технологий электронного голосования на практике, которые стремительно сменяли друг друга.

В настоящее время многие страны (США, Канада, Франция, Бразилия, Эстония и др.) активно разрабатывают национальные проекты электронного голосования избирателей на выборах депутатов, отдавая предпочтение развитию дистанционного голосования. Совершенствование методологии электронного голосования и апробация технологий в данной сфере продолжается на национальном уровне, приводя к различным результатам. Например, исследователи и эксперты в США аргументируют необходимость отказа от активно внедряемого в стране Интернет-голосования на различных уровнях, в том числе на выборах депутатов, в связи с большим числом выявляемых ошибок при голосовании, а также не без осно-

вания указывая на тот факт, что развитие электронный технологий приводит к тому, что создание защищенной технологии и систем голосования с использованием возможностей Интернета, становится все более сложной задачей, по сравнению с другими рисками в сфере информационной безопасности [4, с. 28].

В то же время достаточно эффективные результаты применения дистанционных технологий голосования на выборах депутатов получены в Бразилии, где зафиксировано, что их использованием создается возможности для снижения показателя вероятности ошибки до 0,2% [4, с. 28]. Однако при этом многое зависит от национальных систем и платформ, на основе которых внедряются данные технологии. Следует отметить, что в Бразилии, в частности, они подвергаются непрерывной модернизации и мониторингу качества.

Наша страна в настоящее время выступает в числе государств, которые заинтересованы в глубокой научной разработке и развитии методологии и практики электронного голосования, накопив в данной области свой собственный опыт [13, с. 107]. Первые российские эксперименты в данной области можно отнести к началу 2000-х гг., что связано как с появлением первых технологических устройств инновационного характера, так и первых инструктивных документов ЦИК России, во многом определивших методологические основы их применения [7].

Обращаясь к опыту нашей страны в области создания и применения технических средств голосования и подсчета голосов, следует отметить, что он связан с созданием в нашей стране сканеров обработки избирательных бюллетеней (2001) и комплексов для их обработки (2003–2005). В системной автоматизации избирательных процессов в России определяющую роль сыграла разработка инновационной Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы» (1994–2000), носящей комплексный характер и обеспечивающей деятельность более чем 90 тыс. избирательных комиссий. Необходимо заметить, что в сравнении с зарубежной практикой данное средство автоматизации можно назвать своего рода уникальной разработкой, значительно отличающейся от образцов мировой практики по своему масшта-

бу охвата. Пройдя экспериментальную апробацию на протяжении нескольких лет (на базе Санкт-Петербурга, Москвы, Саратова, Ставрополя) ГАС «Выборы» продемонстрировала высокую эффективность в обеспечении автоматизации процессов подготовки и проведения выборов, объединяя деятельность комплексов на основе «безбумажного» голосования на местах.

Электронная платформа ГАС «Выборы» включает несколько подсистем, в том числе «Интернет-портал ЦИК России», представляющей совокупность сайтов, взаимосвязанных на информационном и программном уровнях, а также мобильный портал для предоставления информации о ходе и итогах выборов. В ГАС «Выборы» интегрированы и сертифицированные, базирующиеся на современных технологиях элементы инфраструктуры, разработанные в российских условиях: комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) на основе технологии контактного оптического сканирования отметок избирателей и комплексы электронного голосования (КЭГ) [10, с. 119].

Начиная с 2004 г., КОИБ использовались в нашей стране при проведении выборов депутатов различных уровней более чем на 7 тыс. избирательных участков, охватив более 15 млн. избирателей. Высокая эффективность их применения при низком уровне технических отказов, в частности, была зарегистрирована на муниципальных выборах, проводимых в 2008 г. и последующие годы в г. Иваново, Владимирской, Ленинградской области, г. Москве [6, с. 120].

В свою очередь КЭГ реализует предусмотренную российским законодательством о выборах возможность электронного голосования, обеспечивая голосование по электронному бюллетеню и автоматизацию подсчета. Переносное устройство позволяет осуществлять голосование за пределами избирательного участка. Экспериментальная апробация КЭГ на выборах депутатов прошла в 2006–2010 гг. на 21 избирательном участке в таких субъектах РФ, как г. Орел, Великий Новгород, Саратов, Суздаль, Рязань. Ее результаты получили высокую оценку представителей Европейской Комиссии по электронному голосованию, отметивших надежность КЭГ, поскольку отказов и неис-

правностей в работе технических средств не было выявлено [7].

Систематизируя возможности и достоинства применения КОИБ и КЭГ в практике, можно выделить следующие характеристики комплексов:

- автоматизированный подсчет голосов избирателей и возможность одновременного проведения до семи уровней выборов;
- значительное ускорение времени подведения итогов голосования на выборах (в накопительно-автоматизированном режиме, когда данные можно распечатать по факту закрытия избирательного участка);
- многоязычие, голосовое обеспечение процесса голосования, адаптация под избирателей с ОВЗ;
- снижение риска «человеческого фактора» и его субъективности при подсчете и подведении итогов;
- сверка данных в автоматическом режиме и формирование итогового протокола, его передача в вышестоящую избирательную комиссию с публикацией результатов онлайн;
- озвучивание результатов перед печатью;
- допустимость автономного функционирования.

Как уже отмечалось в нашей статье, новым этапом развития технологий электронного голосования в изучаемой нами области выступает дистанционное голосование с применением технологий мобильной связи и Интернет. Нужно отметить, что с начала XXI в. данная практика успешно применяется на местных выборах в Америке, Великобритании (голосование через Интернет, почту, телефон). Положения, определяющие методологические основы такого голосования, представлены в законодательстве Эстонии, Франции и других стран [10, с. 119].

Нужно отметить, что наибольшего успеха в реализации дистанционных технологий электронного голосования при выборе депутатов, по оценкам исследователей [9], добилась к настоящему моменту Эстония, где разработана многоуровневая нормативно-правовая и методологическая база, обеспечивающая их успешную реализацию (закон «О выборах в местные органы государственной власти» и т.д.), создана необходимая комплексная техническая инфраструктура.

Процедура голосования включает в себя следующие этапы:

- подтверждение личности избирателя на специальном сайте с помощью идентификационной личной карты;
- ознакомление со списком кандидатов;
- фиксацию выбора на специальной странице
- подтверждение выбора с использованием электронной подписи.

Отличительной особенностью данной модели выступает возможность изменить свой выбор в период предварительного голосования либо непосредственно в день выборов на избирательном участке [9, с. 258].

Попытки осуществления экспериментальной деятельности по внедрению дистанционного электронного голосования предпринимались и в России. С учетом географических особенностей нашей страны применение дистанционных технологий голосования является особенно актуальным, определяя будущее электронной демократии. В настоящее время можно выделить такие типы дистанционного голосования, экспериментально применяемого в отечественных условиях, как голосование с помощью устройств мобильной связи; сети Интернет; с применением электронных карт (предполагает голосование вне избирательного участка с использованием специальных терминалов). Первым опытом в данной области выступил эксперимент с применением дисков для электронного голосования в ходе выборов депутатов в 2008–2009 гг. в Тульской области, г. Вологде, Нижневартовске, Волгоградской и Томской областях [6]. Дистанционная опросная технология на основе возможностей мобильной связи апробировалась в рамках выборов депутатов в 2009–2011 гг. во Владимирской области, г. Кингисеппе Ленинградской области [6], на выборах депутатов в молодежные парламенты в 8 субъектах РФ (Республика Марий-Эл, Республика Мордовия, Камчатский, Пермский край и т.д.). В 2009 г. на выборах депутатов в Ханты-Мансийском АО прошла экспериментальная апробация социальных карт [3].

К числу безусловных достоинств внедрения дистанционных технологий относится то, что они позволяют максимально актуализировать ведущий демократиче-

ский принцип о реализации гражданами активного избирательного права в ходе голосования на выборах депутатов. Применение традиционного инструментария — открепительных удостоверений, открытия дополнительных избирательных участков в местах временного пребывания избирателей, организации досрочного голосования — не обеспечивают подобной включенности голосующих. Голосование в сети Интернет или с помощью SMS-сообщений позволяет в определенной степени решить проблемы традиционного инструментария, повышая долю избирателей на фоне отсутствующей необходимости физического присутствия в участке. Однако в то же время нельзя не отметить, что они создают и ряд проблем, требующих решения. Например, усложняется безошибочная идентификация избирателя. Эту проблему можно решить за счет использования электронной подписи, идентификации через портал госуслуг, но эти инструменты и системы нуждаются в дополнительной доработке и обеспечении их массового внедрения, проведения широкой информационно-разъяснительной работы с населением, включая подготовку подробных методических инструктивных документов, пошаговых видеоинструкций, активизацию участия СМИ (в том числе Интернет-медиа) в подобной разъяснительной работе. Также дистанционное голосование может создавать проблемы для нарушения тайны волеизъявления избирателей, так как уровень их защиты от несанкционированного доступа к информации, пока еще недостаточно высок (в сравнении с защитой, предоставляемой, например, той же ГАС «Выборы»).

Подводя итог вышесказанному, следует констатировать, что методология реализации электронного голосования на выборах депутатов в национальном разрезе к настоящему моменту обширна и сопровождается непрерывным развитием. Его в значительной степени стимулирует прогресс в области электронных технологий, новые разработки в области которых появляются сегодня часто в опережающем их имплементацию и тестирование, массовое внедрение режиме. Отказ в российской практике от дальнейшего применения на избирательных участках комплексов КОИБ подтверждает факт их несоответствия актуальным требовани-

ям, актуализируя важность вопроса дальнейшего совершенствования технологий электронного голосования. Основными приоритетами для развития и совершенствования современной электронной демократии в ближайшей перспективе, очевидно, должны являться процесс модернизации методологии электронного голосования с использованием «облачных» технологий, возможностей искусственного интеллекта, новейших технологических разработок в сфере мобильной связи (например, проективных—с применением которых мобильный телефон, в качестве устройства нового поколения, может заменить то же стандартное переносное устройство КЭГ, а QR-коды стать промежуточной ступенью до массового внедрения и использования электронной подписи), просвещение населения в области специфики применения новых технологий (что в особенности актуально для России, где население отличается консервативной позицией в восприятии инноваций). Осмысление, адаптация и применение достижений зарубежного опыта

и методологии электронного голосования, ознакомление с ними граждан будет, безусловно, способствовать повышению интереса населения, в особенности молодежи, к избирательному процессу и гражданской активности, качественно совершенствованию инновационных отечественных разработок в данной области, снижению рисков внедрения инноваций. Одновременно нужно отметить тот факт, что имплементация разнообразных инновационных технологий и средств электронного голосования в избирательный процесс не должна преобладать над так называемым «человеческим фактором». Разработка методологии электронного голосования должна протекать в непрерывном взаимодействии с другим инструментарием, факторами и условиями, сопровождающими функционирование этого многомерного явления, что позволит не ограничивать, а наоборот, качественно расширять и обогащать возможности его применения в демократической практике.

Литература:

1. Биктагиров Р. Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В 3 т. Т. 3. Особенная часть. Казань: ГБУ «Республиканский центр мониторинга качества образования», 2017. 200 с.
2. Виды, способы и методы электронного голосования в современных условиях: российский подход к электронному голосованию: Доклад Председателя Центральной избирательной комиссии РФ В. Е. Чурова [Электронный источник] // Семинар ОБСЕ по проблемам электронного голосования (Вена, Хофбург, 16–17 сентября 2010 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/cio/71299?download=true> (дата обращения: 21.06.2019).
3. Дистанционное электронное голосование — перспективы использования для расширения возможностей голосования граждан Российской Федерации за рубежом: Мат-лы к выступлению Председателя ЦИК России В. Е. Чурова [Электронный источник] // Центральная избирательная комиссия России. URL: http://cikrf.ru/about/board/int/churov/int_churov_dist.html (дата обращения: 18.06.2019).
4. Дурнова И. А. Зарубежный опыт проведения Интернет-выборов и проблемы для России // Информационное право. 2007. № 2. С. 28–30.
5. Душкин Р. В. Искусственный интеллект. — М.: ДМК Пресс, 2019. — 280 с.
6. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
7. Инструкция ЦИК России «О порядке электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов голосования на избирательном участке, участке референдума, установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума вышестоящими комиссиями»; «О порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ, 2006. № 7. С. 77–122; С. 132–135.
8. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. — 2017. — С. 258–264.
9. Пескова О. Ю., Половко И. Ю., Фатеева С. В. Обзор подходов к организации электронного голосования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2014. № 2. С. 257–259.
10. Пучнин А. С. Преимущества и риски дальнейшего развития электронных технологий в сфере организации выборов и референдумов // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 3. С. 118–123.
11. Савченко М. С., Кадлец В. А. Правовое регулирование и практика электронного голосования в зарубежных странах // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2016. № 117. С. 302–314.
12. Сираждинов Р. Ж. Технология управления исследование роли общественного мнения в повышении эффективности местного самоуправления // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 109–113.
13. Титовская Н. В. Электронное тайное голосование в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Юридическая наука. 2012. № 4. С. 106–108.

References:

1. Biktairov R. T. Full course of the electoral and referendum right of Russia: theory, legislation, practice. In 3 t. T. 3. Special part. Kazan: State Budgetary Institution Republican Center of Monitoring of Quality of Education, 2017. 200 p.
2. Types, ways and methods of electronic vote in modern conditions: Russian approach to electronic vote: The report of the Chairman of Russian Central Election Commission V. E. Churov [An electronic source] // the Seminar of OSCE on problems of electronic vote (Vienna, Hofburg, on September 16–17, 2010). URL: <https://www.osce.org/ru/cio/71299?download=true> (accessed: 21.06.2019).
3. Remote electronic vote — the prospects of use for expansion of opportunities of vote of citizens of the Russian Federation abroad: Materials to the speech of the Chairman Russian CEC of V. E. Churov [An electronic source] // Russian Central Election Commission. URL: http://cikrf.ru/about/board/int/churov/int_churov_dist.html (accessed: 18.06.2019).
4. Durnova I. A. Foreign experience of carrying out Internet elections and a problem for Russia // Informatsionnoe pravo. 2007. N2. Pp. 28–30.
5. Dushkin R. V. Artificial Intelligence. — Moscow: DMK Press, 2019. — 280 pp.
6. Zotov V. B. Information Technologies to Serve the Interaction Between Government and People // In the collection: Actual problems and perspectives of state management and legal development. Collection of scientific articles of the V international science-practical conference “Management science in modern world”. Edited: S. E. Prokofiev et al. 2018. P. 58–62.
7. The instruction of Russian CEC «About an order of electronic vote, counting of votes, participants of a referendum, establishment of results of vote on the polling precinct, the site of a referendum, establishment of results of vote and definition of election results, a referendum by the higher commissions»; «About an order of use of complexes for electronic vote on elections and referenda held in the territory of the Russian Federation» // the Bulletin of Russian Central Election Commission, 2006. N7. Pp. 77–122; pp. 132–135.
8. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial Intelligence in a City Management System // Step to the Future: Artificial Intelligence and Digital Economy. Proceedings of the 1st International scientific-practical conference. State University of Management. 2017. — P. 258–264.
9. Peskova O. Yu., Polovko I. Yu., Fateeva S. V. Review of approaches to the organization of electronic vote // News of SFU. Technical science. 2014. N2. Pp. 257–259.
10. Puchnin A. S. Advantages and risks of further development of electronic technologies in the sphere of the organization of elections and referendum // The North Caucasian legal messenger. 2015. N3. Pp. 118–123.
11. Savchenko M. S., Kadlec V. A. Legal regulation and practice of electronic vote in foreign countries // the Polythematic network electronic scientific magazine the Kuban state. agrarian university. 2016. N117. Pp. 302–314.
12. Sirazhdinov R. Z. Management technology the research of public opinion role in improving the efficiency of local government // Municipal Academy. 2018. No. 3. P. 109–113.
13. Titovskaya N. V. Electronic confidential voting in Russia and abroad: comparative and legal analysis // Jurisprudence. 2012. N4. Pp. 106–108.

Реализация репутационных программ местного самоуправления через PR-взаимодействие власти и общественности

The implementation of reputation local governments, through public relations- the interaction between government and the public



Черкасова Марина Александровна, доктор философских наук, профессор кафедры ГМУ, ИГУИП
msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna, doctor of philosophical sciences, professor department of GMU
msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье показаны роль и значение репутации исполнительных органов местного самоуправления в связях с общественностью. Представлен технологический подход реализации коммуникационного потенциала репутации исполнительного органа местного самоуправления. Перечислены основные этапы технологического цикла управления репутацией.

Ключевые слова: репутация исполнительного органа местного самоуправления, коммуникационный потенциал репутации, связи с общественностью.

Abstract. The article shows the role and importance of the reputation of the Executive bodies of local self-government in public relations. The technological approach of realization of communication potential of reputation of Executive body of local self-government is presented. The main stages of the technological cycle of reputation management are listed.

Keywords: reputation of the Executive body of local self-government, communication potential of reputation, public relations.

Современное общество критически подходит к оценке деятельности власти. Отсутствие общественного доверия делает невозможным стирание формализма и иерархичности в отношениях власти и народа. Демократическое управление может стать той формой управления, когда исполнительные органы местного самоуправления будут позитивно восприниматься обществом. Реализации принципа демократического управления, требуют сегодня от исполнительных органов местного самоуправления современные реалии. Необходимо системное включение связей с общественностью в экономическую, социальную и политическую деятельность исполнительных органов местного самоуправления. Одним из признаков современного социального государства является активное участие личности во всех процессах реформирования и преобразования государства на благо всех категорий граждан. Принципы, на которые обязана ориентироваться власть это открытость, справедливость, демократизм. Граждане могут и должны быть самым важным и влиятельным фактором на формирование политики государства.

Заинтересованное участие граждан в решении поставленных задач это и есть PR-взаимодействие власти и общественности, обеспечивающее общественную поддержку. Связи с общественностью могут использоваться для повышения открытости муниципального управления, приближения его деятельности к интересам граждан.

А. Ю. Русаков в своем учебном пособии

«Связи с общественностью в органах государственной власти» отмечает: «первостепенная роль PR в органах власти состоит в наладке механизма использования коммуникативного потенциала как ресурса проведения государственной муниципальной политики» [6].

PR-взаимодействие между муниципальной властью и местным сообществом повышает уровень гражданского доверия к проводимым преобразованиям на местах и в стране. «В данном контексте их можно определить как планируемые программы действий, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимодействия между исполнительным органом местного самоуправления и общественностью» [4]. Доверие населения к власти формируется позитивной репутацией власти, создавая основу для социально-значимого взаимодействия — социального партнерства.

На начальном этапе построения комплексной системы управления репутацией власти на муниципальном уровне, необходимо единство понимания сущности и содержания репутации органа местного самоуправления гражданами и представителями власти. Все базовые характеристики репутации исполнительной власти органов местного самоуправления можно условно объединить в группу институциональных (профессиональных) характеристик и в группу деятельностных.

Деятельностные характеристики вполне конкретны и их можно разделить на три блока. (Рисунок 1).

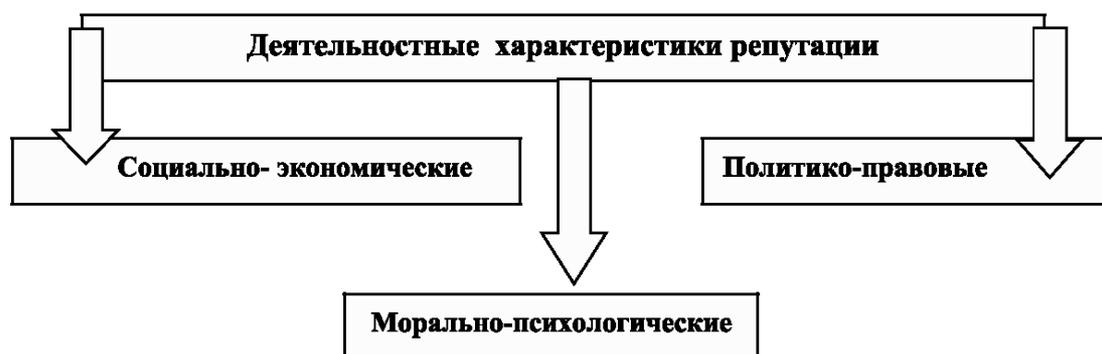


Рисунок 1. Репутационные блоки исполнительных органов местного самоуправления.

В русском языке присутствуют разнообразные трактовки слова «репутация» (лат. *reputatio*; фр. *renomme*; англ. *reputation*), отсюда многозначность слова «репутация». Советским энциклопедическим словарем это понятие определяется как «создавшееся общественное мнение о качествах, достоинствах и недостатках кого-либо, чего-либо» [7].

По результатам анкетных опросов, проведенных кафедрой управления Смоленского государственного университета, у 127 респондентов из числа служащих органов исполнительной муниципальной власти «Что определяет репутацию власти?» ответы муниципальных служащих были сведены к общеизвестным категориям, таким как: добросовестное отношении к делу, исполнение обязательств, открытость и доступность, доверие населения, честность, демократичность, справедливость. Для определения репутации власти есть определенные характеристики.

Далеко не каждая местная администрация имеет сегодня положительную репутацию. Содержание репутации муниципальной власти должно представляться институциональными и деятельностными характеристиками. Лишь при наличии реальных результатов деятельности, способствующих повышению уровня жизни и благосостояния населения, муниципальная власть приобретет положительную направленность репутации. Смутное понимание того, что собой представляет репутация и ее предназначение, является одной из причин стихийно формирующейся и не всегда положительной репутации. Одной из причин стихийно формирующейся и не всегда положительной репутации стало непонимание в целом термина — репутация. В научных публикациях последнего десятилетия всё чаще ставится вопрос о возможности формирования у публично-правовых образований деловой репутации. Деловую репутацию определяет как деловые профессиональные качества профессиональной деятельности в предпринимательской сфере в своих работах Е. В. Михалевич и считает, что деловая репутация должна иметь отражение в общественной оценке. отождествление деловой репутации с социальным престижем и определение её сравнительной оценкой социальной значимости индивида,

группы людей или социального института, закреплённой в общественном мнении предлагает А. Л. Анисимов.

Переоценить роль репутации в связях с общественностью просто невозможно. Уровень доверия и заинтересованности населения исходящей информации, обеспечивает поддержку принимаемым решениям, гарантирует общественное признание и одновременно показывает положительную репутацию исполнительного органа местного самоуправления. Положительная репутация способна стать основой связей с общественностью, обуславливающей их результативность. В связях с общественностью репутацию принято рассматривать как потенциал коммуникации. Такие структурные компоненты репутации как: эмоциональная привлекательность административной структуры, отношения с партнерами, репутация руководства, корпоративная культура, внешний и внутренний имидж, социальная ответственность, социальные достижения оказывают влияние на коммуникационный потенциал.

На сегодня коммуникация является неотъемлемой частью взаимодействия местных органов власти и местного сообщества. Она служит важной составляющей процесса подготовки и принятия управленческих решений. Коммуникативное взаимодействие органов местного самоуправления и местного сообщества, способствует развитию гражданского общества и формирует имидж органа местного самоуправления. Известный американский учёный в своей теории управленческого поведения подчёркивает «без коммуникации не может быть организации». По его концепции, коммуникация, являясь двусторонним процессом, охватывает «как трансляцию информации и приказов от центра принятия решений, так и движение информационных потоков в этот центр». «Чтобы быть эффективной, коммуникация должна не только приказывать, но и побуждать, объяснять, убеждать» [1].

Коммуникации органов местного самоуправления и территориальной социальной системы опосредованы информацией о целях и задачах публичной власти. В своей практике управления руководители муниципалитетов используют два типа коммуникаций: формальные и неформальные. Формальные коммуникации могут быть: – вертикальными, горизонтальными, диагональными.

Информация поступает сверху вниз или снизу вверх в вертикальных коммуникациях. Такие коммуникации связывают разные уровни организаций и решают задачи обеспечения понимания сотрудниками важности выполняемой работы, изложения конкретных инструкций по ее выполнению. Предоставляет информацию о процедурах и методах выполнения работы и связи ее с другими задачами организации, обеспечивают информацией о результатах выполненной работы. Недостатки, присутствующие в коммуникации сверху вниз:

- происходят потери информации в результате искажений и ложной интерпретации;
- создаются благоприятные условия для формирования авторитарного стиля управления.

Информация идет от подчиненных к руководителю, при коммуникации снизу вверх. Эта коммуникация формирует эффективную обратную связь. Если коммуникации осуществляются между лицами, находящимися на одном иерархическом уровне, то это горизонтальные коммуникации. При горизонтальных коммуникациях обмен информацией обеспечивает координацию деятельности смежных подразделений. Исследования показали, что эффективность горизонтальных коммуникаций достигает 90%.

Совмещают в себе признаки двух предыдущих видов диагональные коммуникации. Общение и обмен информацией происходит между начальниками и подчиненными разных отделов. Процесс обмена информацией происходит в несколько этапов между руководителем одного отдела и подчиненными из другого.

Неформальные коммуникации, те, ко-

торые не предусмотрены организационной структурой.

В государственном и муниципальном управлении термин «коммуникация» определяется как движение информации; инструмент диалога между участниками управленческого процесса, составляющая процесса взаимодействия власти и гражданского общества.

Управление использованием репутации исполнительным органом местного самоуправления в связях с общественностью включает следующую деятельность:

- внутренний и внешний репутационный аудит; разработку стратегии управления репутацией; определение целей управления репутацией; контроль и оценку репутационной программы;
- репутационный аудит, как внутренний, так и внешний, является основой планирования деятельности по формированию репутации и управления ею;
- определение целей способствует выделению целевой аудитории;
- разработка стратегии управления репутацией способствует осуществлению оптимального выбора каналов коммуникаций, оценке репутации.

Формирование репутации происходит на протяжении длительного времени на основе опыта прямого и косвенного взаимодействия населения и власти, а так же информации средств массовой коммуникации. Сотрудниками кафедры управления Смоленского государственного университета на основе результатов исследовательского этапа технологического цикла управления репутацией региональной исполнительной власти предложено пять основных этапов [5] (Таблица 1.):

Таблица 1
Технологические этапы формирования положительной репутацией региональной исполнительной власти.

№ п/п	Наименование технологического этапа	Содержание технологического этапа
1	Целевая ориентация власти и населения	Единая заинтересованность, как деятельного участия граждан в развитии региона, так и мотивационной направленности власти в работе над собственной репутацией.
2	Оценка субъективной составляющей репутации региональной власти	Определяет перспективное развитие репутации региональной власти
3	Разработка плана	Содержит программы по улучшению репутации с учетом уточненных направлений существующих программ регионального развития по результатам оценки репутации
4	Реализация репутационной программы	Разработка механизма для реализации репутационной программы через методы государственного менеджмента и методы коммуникации.
5	Репутационный мониторинг	Важный контроль изменения динамики содержательных элементов репутации, корректировка работающих программ

Широкое использование соответствующих коммуникационных инструментов (информационной основы репутации, корпоративной культуры, средств идентификации, паблисити и др.) предполагает реализация репутационных программ исполнительного органа местного самоуправления в контексте их связей с общественностью. «Информационная основа—это совокупность информации, характеризующая предметные и субъектные условия деятельности и позволяющая организовать деятельность в соответствии с вектором «Цель—Результат» [2].

Для формирования положительной репутации исполнительного органа местного самоуправления эффективным средством может стать корпоративная культура. Являясь сводом неписаных, неформальных правил, объединяющих сотрудников в социальной и вещественной среде, корпоративная культура присуща конкретному органу.

Условно корпоративная культура подразделяется на внешний и внутренний организационный уровень. В репутационных программах востребованы внешние атрибуты корпоративной культуры—средства корпоративной идентификации, обеспечивающие визуальное и смысловое единство всей исходящей от местной администрации информации.

Создание, поддержка или коррекция репутации исполнительного органа местного самоуправления невозможны без паблисити—известности, популярности [3]. Важно выбирать острую тематику материалов, периодичность выходов в СМИ, как показатели необходимо паблисити. Частота контактов с целевой аудиторией позволяет формировать положительную репутацию, поддерживать внимание аудитории к административной структуре, влиять на мнение целевых аудиторий. Необходимо дозировано определять периодичность выходов в СМИ, серьезно и тщательно подбирать темы для выступлений—это самые важные моменты для паблисити. Показателем положительного отношения к власти является единое мнение в решении серьезных вопросов с лидерами общественных движений, активных представителей от населения. Необходимо постоянно находиться на связи с народом, обсуждать на встречах с целевыми аудиториями социально экономические и политические, правовые вопросы, формировать положительную репутацию. Инициировать развитие тесно-

го сотрудничества и взаимодействия с общественными организациями, изданиями и сайтами, близкими по направлениям деятельности с кафедрами ведущими обучение, по направлению «Государственное и муниципальное управление» [8]. Результаты исследований общественного мнения, часто показывают на несовпадение репутационных характеристик местной администрации на внешнем и внутреннем уровнях. Этот факт говорит о «конфликте репутации», который обязательно найдет свое выражение в кризисной ситуации. Обычно такая проблема возникает при стихийном формировании репутации. Чтобы ее избежать, необходимо особое внимание уделять разработке стратегического плана по формированию положительной репутации и управления ею. Репутация на внутреннем уровне, как правило является более объективной. Только по конкретным делам, выполненным обещаниям в интересах населения, определяются характерные черты положительной репутации у власти. Чаще репутация на стыке положительного и отрицательного восприятия. Такая балансировка очень опасна. Ситуация из критического состояния может перейти в прогрессивное движение, т е в динамику единого диалога власти и народа, так и в обратную, негативную тенденцию, вплоть до хаоса и агрессии в отношении данной власти.

Очень важно понимать: от способности исполнительных органов местного самоуправления оправдывать ожидания общества, сокращать разрыв между желаемым и действительным, от координации работы различных подразделений зависит степень уязвимости репутации. Формировать и поддерживать положительную репутацию исполнительного органа местного самоуправления помогают специалистам знания о рисках, коммуникационных возможностях, роли и значения репутации. Системность, регулярность, непрерывность—вот основные виды деятельности по управлению репутацией. Только такой подход может предупреждать развитие кризисных ситуаций и осуществлять корректировку существующей репутации.

Литература:

1. Блэк С. Паблик Рилейшинз./ К. Блэк-М.: Сирин,2010. —202с.
2. Бодров В. А. Информационный стресс. М.: ПЕР СЭ. 2000. 352с.
3. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. М.: Оникс. 2009. 602с.
4. Павлова В. С. К вопросу о нормативно-правовом регулировании связей с общественностью органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 18–23.
5. Розанова Н. Н. Оценка репутации региональной исполнительной власти (на примере Смоленской области) // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2016. Т. 16. № 2.
6. Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учебное пособие.— СПб.: Изд-во Михайлова В. А., 2006. — 224с.
7. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия. 1988. 1121с.
8. Зотов В. Б. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления// Муниципальная академия 2018, № 3.стр.13

Literature:

1. Black S. Public Relations./ K. Black-M.: Sirin,2010. —202s.
2. Bodrov V. A. Information stress. M.: PER SE. 2000. 352c.
3. Ozhegov S. I. Dictionary of Russian language. M.: Onyx. 2009. 602c.
4. Pavlova V. S. On the issue of legal regulation of public relations of local governments // State power and local self-government. 2017. No. 7. P. 18–23.
5. Rosanova N. N. Assessment of the reputation of the regional Executive power (on the example of Smolensk region). Vestnik RUDN. Series: Sociology. 2016. Vol. 16. No. 2.
6. Rusakov A. Y. public Relations in public authorities: a training manual.— SPb.: Publishing house of V. A. Mikhailov, 2006.— 224c.
7. Soviet encyclopedic dictionary. M.: Soviet encyclopedia. 1988. 1121c.
8. Zotov V. B. Russian municipal academy of local self-government development system// Municipal Academy 2018, № 3.P.13

Город в средние века: упадок и возрождение

The city in the middle ages: the decline and revival



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow),
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация: развитие городов в Средние века прошло через периоды упадка и разрушения, так и нового возрождения и становления. И хотя в наследство Средневековью от предыдущей цивилизации и остались постройки некоторых городов, в целом городская структура древнейших городов была утеряна, тем более что даже частично сохранившиеся города были существенно преобразованы. Поэтому неправильно говорить о преемственности между древними и средневековыми городами. Тем интереснее изучение и использование опыта возрождения городской жизни, что актуально и в наши дни. В работе рассмотрены главные факторы возрождения городской жизни, особенности планировки и застройки средневековых городов.

Ключевые слова: средневековые города, центры возрождения и базовые функции города, соборные, общественные и торговые площади, особенности планировки и застройки средневековых городов Европы и Азии.

Abstract: the Development of cities in the Middle ages passed through periods of decline and destruction, as well as a new revival and formation. And although the legacy of the middle Ages from the previous civilization and remained the construction of some cities, in General, the urban structure of the oldest cities was lost, especially since even partially preserved cities have been significantly transformed. Therefore, it is wrong to talk about the continuity between the ancient and medieval cities. The more interesting is the study and use of the experience of the revival of urban life, which is relevant today. The paper considers the main factors of urban life revival, features of planning and development of medieval cities.

Keywords: medieval cities, Renaissance centers and basic functions of the city, Cathedral, public and commercial areas, features of planning and development of medieval cities in Europe and Asia.

История городов началась задолго до Средневековья и не закончилась с ее окончанием. Переход к раннему Средневековью был различен для разных обществ, но практически повсеместно налицо был упадок доставшегося ему городского строя. И хотя в этот период существовало еще относительно много древних городов, но при этом их население уменьшилось и сильно аграризировалось. Однако эти города все еще были (по сравнению с деревнями) гу-

стонаселенными, в них работали рынки, жили ремесленники и торговцы. Города выполняли оборонительные функции, являлись административными центрами, резиденциями местных правителей.

Возрождение городской жизни

Основные направления возрождения городских поселений в Средние века представлены на рисунке 1.



Рисунок 1 — Основные направления возрождения городов в Средние века

К градообразующим факторам относились прежде всего административные центры: это были главным образом резиденции правителей, которые играли первостепенную роль в период раннего Средневековья, а также центры территориальных единиц. Причем эта важнейшая роль резиденций определяла во многом формирование городов не только в Европе, но и в других регионах мира. В частности, в Эфиопии того времени из-за постоянного перемещения правителя по стране и, как следствие, отсутствия у него собственной постоянной резиденции-столицы период с VIII в. по XIII в. называют «эрой лагерей» (считается, что в это время на территории Эфиопии не было городов, хотя они были известны

в предшествующем периоде).

Основные группы таких градообразующих ядер или центров представлены на рисунке 2.

Основные функции и планировка средневековых городов

Первоначально главные функции нового городского поселения были непосредственно связаны со специализацией центров-ядер, но по мере развития они могли изменяться и быть дополнены другими. Осуществление власти, или административная функция связана с резиденциями и администрациями; жизнеобеспечение населения—со снабжением его с помощью



Рисунок 2 — Главные градообразующие центры Средневековья

рынка; обеспечение внешней безопасности было особенно актуально для восточных городов из-за степных кочевников; образовательная функция, то есть накопление,

сохранение и передача знаний осуществлялась через школы и университеты. Основные функции средневековых городов представлены на рисунке 3.



Рисунок 3 — Базовые функции средневекового города

Даже при создании новых городских поселений в Европе не был использован опыт планирования городов, успешно применявшийся в римскую эпоху, а сохранившиеся древние постройки просто использовались

для разных целей (рисунок 4) [4]

Таким образом регулярное планирование городов не характерно для средневековой Европы, оно наступит только в эпоху Возрождения.

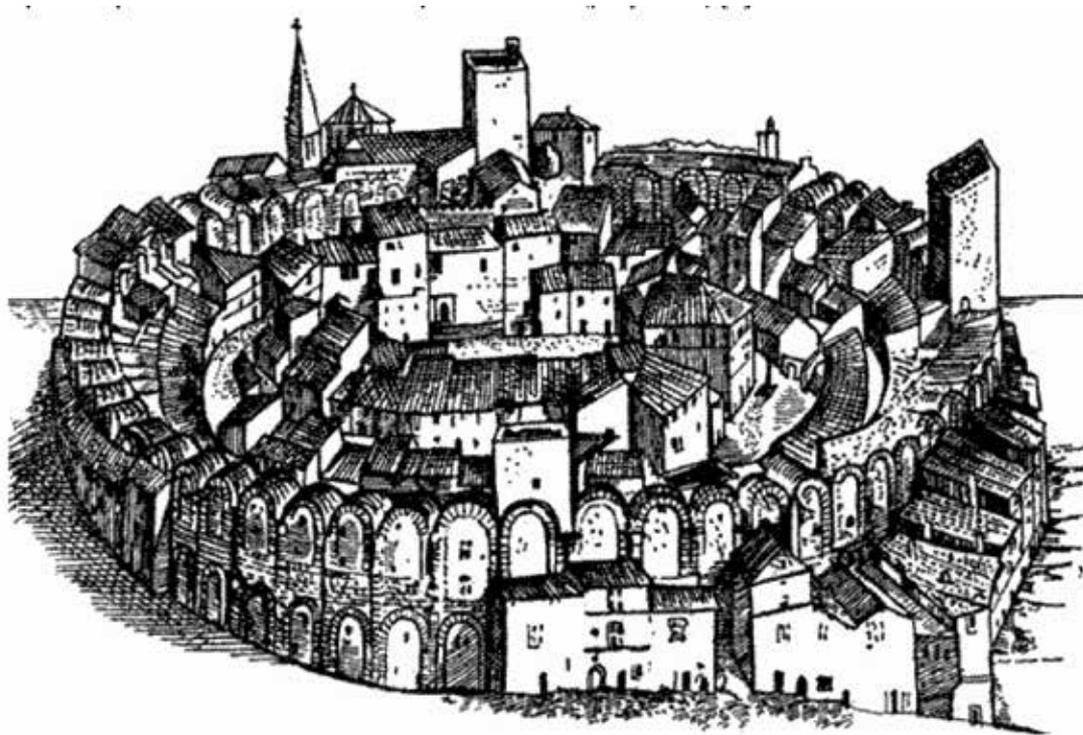


Рисунок 4 — Использование римских построек в средневековом городе

В средневековом европейском городе можно было выделить две неравные части:

1. «Верхний город», представляющий собой крепость, расположенную на острове, в излучине рек или, чаще всего, на холме. Здесь находились дворцы правителей, кафедральный собор с резиденцией епископа и дома самых знатных горожан.

2. Большая часть населения города проживала в так называемом «нижнем городе», т.е. в городском предместье (посаде, слободе, подоле), где наиболее важное место занимали ремесленники, промышленники и торговцы. Центром городской жизни была площадь, выполнявшая роль основного городского торжища, причем в крупных городах можно было встретить не одну, а несколько площадей с такими специализированными рынками как хлебный, деревянной, сенной и др.

В отличие от Европы средневековый Китай соблюдал градостроительные нормы, разработанные в древности. Поскольку в древнекитайских теориях сам Китай находился в центре Вселенной и занимал территорию в форме квадрата, поэтому и китайские города имели, как правило, близкую к нему форму (зачастую из-за рельефа местности это был прямоугольник).

Следует отметить, что китайское градостроительство оказало значительное влияние на возникшие позже города Японии и Кореи.

Арабские завоеватели перенимали в основном римский опыт расположения улиц, которые отличались строгой регламентированной застройкой и определенной шириной. При этом часто они просто использовали завоеванный город, не меняя его планировки. Новые города, основанные арабами, отличались по своему типу: были города с хаотичной застройкой (город Басра) и с регламентированной (город Куфа застраивался по специальному распоряжению халифа).

В целом для большинства средневековых регионов было характерно простое использование уже существовавших конструкций и планировок, но не перенимание и развитие опыта в области градостроительства.

В большинстве случаев границей города служила крепостная стена, которая выполняла функцию защиты жителей от врагов, но и помогала осуществлять контроль за въездом и выездом из городского поселения. Если средневековый город не был окружен стеной, то это могло быть по следующим причинам (рисунок 5).

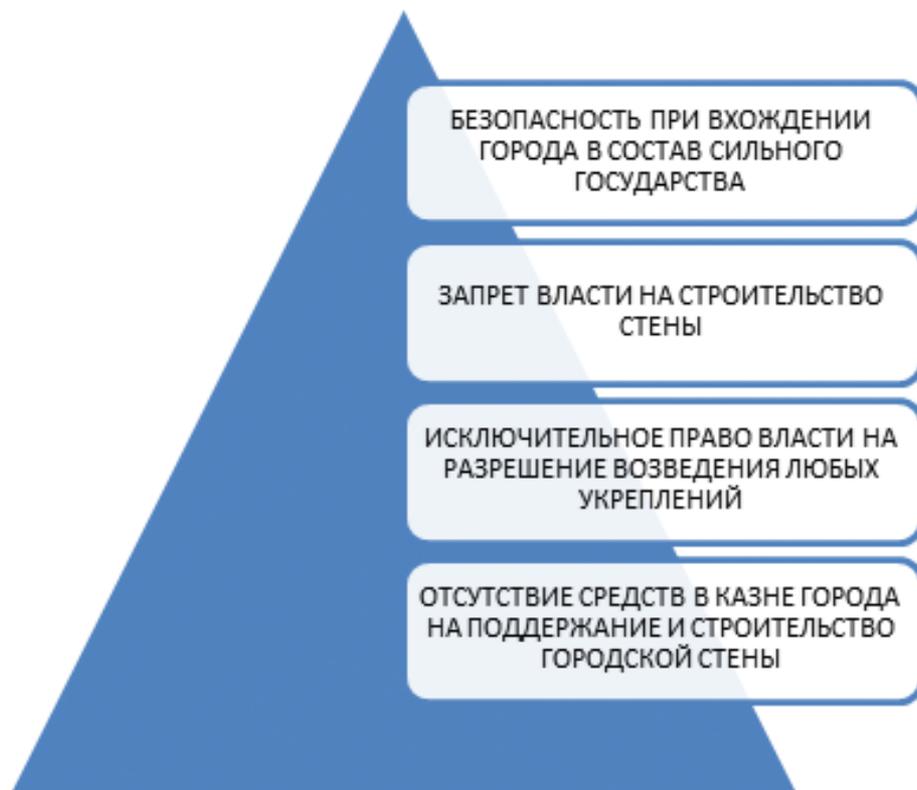


Рисунок 5 – Главные причины отсутствия крепостной стены у средневекового города

Крепостная стена была значимой, но не единственной составляющей городов Средневековья. Среди важных общественных сооружений выделялась крепость как место резиденции правителя, а также куль-

товые постройки в виде храмов, мечетей, соборов и т.п., рынок и ратуша в городах с местным самоуправлением. Основные составляющие средневекового города представлены на рисунке 6.



Рисунок 6 — Основные составляющие средневекового города

Городские площади и улицы средневековых городов

По ведущему функциональному назначению площади средневековых городов можно разделить на три группы: соборные, общественные и торговые.

Соборные площади, главными центрами которых были соборы, имели чрезвычайно разнообразные планы. Весьма широкое распространение получили соборные площади с застроенной серединой. Если собор размещался среди особенно сплоченных центральных кварталов, то площадь превращалась в узкий кольцеобразный проход, предназначенный для культовых целей (Флоренция, Пиза). Чем больше в городе уплотнялась застройка, тем больше сокращались размеры площадей. Во многих городах постепенно исчезли кольцевые проходы вокруг церквей, но свободное пространство перед главным фасадом сохранялось, в результате чего появился своеобразный тип соборной площади, получивший название «площадь паперти» (до 19 века такую площадь имел собор Парижской богородицы). В средневековых городах Италии, тесно связанных с античной римской традицией, площадь паперти нередко получала прямоугольную форму и обносилась со всех сторон тяжелыми романскими аркадами. Одним из

распространенных приемов средневековых архитекторов 13–14 веков было размещение господствующего здания по диагонали площади (собор Парижской богородицы).

Особенно часто диагональную композицию имели общественные площади, т.е. площади для гражданских народных собраний, обычно возникавшие в связи со строительством ратуши. Появление ратуш относится к 13–14 векам, когда городское самоуправление настолько укрепилось, что для него стали строить специальные здания. Первоначально ратуша строилась на рыночной площади, но с развитием общественной жизни стала неременной принадлежностью общественных площадей [1]. Если кафедральный собор являлся главной частью религиозного центра средневекового города, то ратуша определяла собой его гражданский центр. И такая двуцентричная структура была присуща большинству средневековых городов (Прага, Флоренция, Париж, Рига, Таллин). Причем по своим размерам площади ратуш зачастую не уступали соборным площадям [3].

Средневековые торговые площади были весьма разнообразны по выбору мест, размерам и планировке. Если город был обязан своим происхождением наличию средневекового замка, то рыночная площадь

зачастую возникала у подножия замкового холма и, постепенно окружая застройкой, вращалась в город. Еще чаще на ранних стадиях развития города рынок становился его объединяющим центром. Иногда вокруг рынка формировался целый торговый район, противопоставляющий себя замку (в средневековой Праге).

В регулярных средневековых городах рыночная площадь нередко получала идеально правильный, прямоугольный план и обносилась со всех сторон галереями, состоявшими из массивных стрельчатых арок. Еще чаще галерея встраивалась в существующие жилые дома, однако наибольшее распространение получили нерегулярные рыночные площади со свободной серединой. Но какой бы ни была торговая площадь, она обязательно имела колодец, бассейн или фонтан.

Довольно сложно провести функциональную классификацию улиц средневекового города, ибо они, как правило, имели одновременно жилое, торговое и транспортное значение. Но тем не менее можно их разделить на 2 группы:

1. Главные улицы средневекового города, которые постепенно превращались в торговые и транспортные артерии, так как они соединяли городские ворота с рынком, собором или ратушей.

2. Второстепенные улицы города, которые, как правило, являлись местом проживания горожан.

Вместе с тем средневековый город делился на ряд территорий по профессиональным занятиям его жителей. Сообразно этому стихийно протекавшему районированию городской территории появились улицы мясников, оружейников и т.д. Однако принадлежность улицы к той или иной цеховой общине почти ничем не выражалась в ее планировке и застройке.

Улицы средневековых городов отличались друг от друга. Они могли быть широкими с фиксированной шириной в 40 локтей в арабских городах, заимствовавших римские и византийские правила застройки (локоть — мера длины, определяемая как расстояние от локтевого сгиба руки до кончика среднего пальца или сжатого кулака, в среднем около 50 см), или узкими шириной в один ярд (91,44 см) [5].

Однако, как правило, улицы средневековых городов имели всего 5–7 метров в ширину и не могли иметь тротуаров, которые широко применялись в древнеримских городах. Весьма редко производилось замощение проездов, не было водоснабжения и канализации и, как следствие, большая часть средневековых европейских городов утопала в грязи.



Рисунок 7 — Средневековый город Нюрнберг на гравюре 15 века

Городские дома отличались от деревенских своей компактностью, что особенно усиливалось по мере роста города и невозможности расширения его базовой территории. Поэтому города начинают расти вверх (рисунок 7) [4]. Исключение составляют большинство арабских городов.

Если говорить в целом об урбанизации в Средние века, то можно выделить несколько этапов. Во-первых, раннее Средневековье являет собой период упадка городской жизни, связанный с постоянными войнами и, как следствие, практически повсеместным разрушением древних городов. Поэтому городская структура антич-

ных городов оказалась утерянной и можно говорить лишь о некоторой ограниченной преемственности городской жизни.

Однако, и это во-вторых, позднее Средневековье значительно отличается от его начала и связано это прежде всего с бурным появлением городов в первую очередь в Западной Европе. Кроме того процесс урбанизации распространяется которая распространялась вширь, охватывая все новые территории (Северная и Восточная Европа, северный Китай, Монголия, Япония, некоторые районы Африки и Америки. То есть эпоха Средних веков имела большое значение для развития городов.

Список литературы:

1. Зотов В. Б. Префекты от Древнего Рима до наших дней — власть государственная: 2-е изд, испр. и доп. — М.: Райт Принт, 2011 г. — 116 с.
2. Лаппо Г. М. География городов. — М.: Владос, 1997. — 480 с.
3. Перцик Е. Н. Геоурбанистика. — М.: Академия, 2009. — 432с.
4. Roux S. Le Monde des villes au Moyen âge, Xe–XVe siècle. P., 1996
5. Бунин А. В. История градостроительного искусства. Том 1. — Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. — М., 1953. — 532с.

Bibliography:

1. Zotov V. B. Prefects from ancient Rome to the present day — the power of the state: 2 nd ed. and add. — M. : Wright Print, 2011—116 p.
2. Lappo G. M. Geography of cities. — M. : Vlados, 1997. — 480 p.
3. Pertsik E. N. Geo-Urbanistics. — M. : Academy, 2009. — 432с.
4. Roux S. the world of cities in the Middle Ages, 10th-15th century. P., 1996;
5. Bunin A. V. History of urban art. Volume 1. — State publishing house of literature on construction and architecture. — M., 1953. — 532с.

Концепция «value for money» как основа реализации инфраструктурных проектов в социальной сфере российских регионов

The concept of «value for money» as the basis for the implementation of infrastructure projects in the social sphere russian region



Исляев Р.А., д.э.н., профессор, Академия государственного и муниципального управления, г. Санкт-Петербург
gmureforms2018@gmail.com

Islyayev R., Doctor of Economics, Professor, Academy of public administration, St. Petersburg
gmureforms2018@gmail.com



Ибятов Ф.М., к.ист.н., доцент, Государственный университет управления, г. Москва
e-mail: fim1801@mail.ru

Ibyatov F., Candidate of Historical Sciences, docent, State Management University, Moscow

Аннотация. Социальная сфера, являясь преимущественно объектом прямого государственного управления и финансирования, испытывает значительные потребности в ресурсах, внедрении современных методов управления, передовых технологий оказания услуг и обслуживания населения. Бюджетные средства не позволяют полностью и в короткий период решить эти задачи, поэтому становится необходимым прямое привлечение компетенций и инвестиций частного сектора. Актуальность использования государственно-частного партнерства в социальной сфере обусловлена тем, что за относительно небольшой период времени можно устранить пробелы в развитии социальной инфраструктуры посредством объединения усилий, средств, рисков двух экономических субъектов — государства и бизнеса, т.е. госу-

дарственно-частного партнёрства. При этом остро стоит вопрос максимально эффективного использования государственных ресурсов. В статье рассматривается концепция «Value for money», которая широко используется за рубежом, однако, в России до настоящего времени не применяется, несмотря на простоту модели. Авторами концепция VFM адаптирована к реалиям российской экономики, обоснована необходимость её применения в целях развития российских регионов.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, государственно-частное партнёрство, региональная экономика, развитие регионов, управление проектами.

Annotation. The social sphere, being mainly the object of direct public administration and financing, is experiencing significant needs in resources, the introduction of modern management methods, advanced technologies for the provision of services and services to the population. Budget funds do not allow to fully and in a short period to solve these problems, so it becomes necessary to directly attract the competencies and investments of the private sector. The relevance of the use of public-private partnership in the social sphere is due to the fact that in a relatively short period of time it is possible to eliminate gaps in the development of social infrastructure by combining the efforts, funds, risks of two economic entities — the state and business,

Формирование и развитие социальной инфраструктуры регионов зависит от объёмов привлекаемых инвестиций и их интенсивности. Частный бизнес, как правило, неохотно участвует в реализации инфраструктурных проектов. Это обусловлено их рискованностью, капиталоемкостью, значительными сроками окупаемости. В то же время нехватка бюджетных средств, наблюдающаяся в большинстве российских регионов, низкое качество государственного и муниципального управления, проблемы, возникающие в регионах при реализации проектов в области инфраструктуры, не позволяют реализовать многие социально-экономические программы на уровне регионов [3]. Вследствие этого происходит замедление темпов развития всех видов инфраструктуры регионов. Решению этой проблемы способствует использование механизма государственно-частного партнерства при создании и модернизации объектов региональной инфраструктуры.

В процессе принятия решения об использовании формы государственно-частного партнерства при реализации проектов в социальной сфере основным вопросом остаётся вопрос максимально эффективного использования государственных ресурсов. Данная концепция именуется «Value for money» (VFM), что переводится как «ценность денег» или «оптимальное соотношение цены и качества». Под наилучшим соотношением цены и качества подразумевается получение более высокого качества при расходовании тех же финансовых средств на создание объекта социальной инфраструктуры, которые потратило бы государство, не привлекая частный бизнес. При получении положительного результата сравнения принимается решение о создании государственно-частного партнерства для реализации проекта.

В сфере формирования и развития социальной инфраструктуры наилучшее

i.e. public-private partnership. At the same time, the issue of the most effective use of public resources is acute. The article discusses the concept of «Value for money», which is widely used abroad, however, in Russia to date is not used, despite the simplicity of the model. The authors of the concept of VFM adapted to the realities of the Russian economy, justified the need for its application for the development of Russian regions.

Keywords: state and municipal management, public-private partnership, regional economy, regional development, project management.

соотношение предполагает оптимальную комбинацию полной стоимости и качественных характеристик проекта, необходимую для его соответствия требованиям потребителей [4]. Очевидно, что для оценки оптимальности указанного соотношения необходимо использовать некие количественные и качественные показатели.

Количественные показатели включают стоимость проекта, предполагаемая рентабельность, площадь объектов социальной инфраструктуры и их пропускная способность, рост обеспеченности региона местами в объектах социальной инфраструктуры (детские сады, школы, поликлиники и др.) Среди качественных показателей можно выделить достижимость, жизнеспособность проекта, целесообразность его реализации, наличие рисков, долгосрочные возможности, например, увеличение в будущем количества рабочих мест, точность и полнота информации, проектный менеджмент и т.д.

Совокупность всех показателей представляет собой модель, именуемую компаратором государственного сектора, в которой результат сравнивается с результатом базовой модели ГЧП, и по итогам сравнения принимается (или не принимается) решение о создании ГЧП для реализации конкретного проекта. Для построения базовой модели ГЧП рассчитывается полная стоимость создания и реализации проекта, рисков и возможных доходов и расходов, с помощью дисконтирования учётной ставки ЦБ РФ. Полученная стоимость проекта соотносится с планируемыми расходами государственного сектора в случае, если для реализации проекта будет использоваться инструмент ГЧП.

Компаратор государственного сектора (Public sector comparator (PSC)) является одним из инструментов определения поставщика товаров и услуг для проектов развития региональной инфраструктуры, разрабо-

танного государственным сектором. Сущность данного инструмента заключается в определении расходов, которые государство заплатило бы при самостоятельном предоставлении услуги.

Всемирный банк определяет PSC как «инструмент принятия решений путем проверки того, предлагает ли частное инвестиционное предложение лучшее соотношение цены и качества по сравнению с наиболее эффективной формой государственных закупок» [5]. Иными словами, PSC даёт возможность определения наиболее рентабельного варианта реализации проекта среди имеющихся: бюджетное финансирование, аутсорсинг, государственно-частное партнёрство или другие формы.

- Использование компаратора позволяет:
- определить общую стоимость проекта на стадии разработки;
- сфокусировать внимание на основных элементах и результатах проекта;
- рассчитать количественные и оценить качественные показатели реализации проекта;
- обеспечить прозрачность принимаемого решения;
- определить финансовые критерии реализации проекта;
- установить рамки соотношения цены и качества реализации проекта.

В базовые расходы в модели компаратора включаются все расходы (капитальные и операционные затраты) государственно-частного сектора. Необходимым условием принятия решения о возможности реализации проекта с применением механизма ГЧП является распределение и оценка рисков. Инфраструктурные проекты подвержены множеству рисков на протяжении всего проектного цикла, и поэтому требуется разработка соответствующих мер по их снижению. Рамками для снижения рисков в типичном инфраструктурном ГЧП—проекте могут быть: договорные рамки; страхование; диверсификация базы инвесторов, кредиторов и заинтересованных сторон. Процесс идентификации и оценки рисков включает последовательность шагов: идентификацию рисков; оценку рисков; распределение рисков; управление рисками; разработка мер по смягчению последствий.

Риски не могут быть устранены в полном

объёме и существуют для всех участников соглашения. Однако риски можно регулировать до приемлемого уровня, используя протокол ISO 9001:2015 [6]:

определение (идентификация) риска, т.е., какие события или действия негативно повлияют на стоимость, производительность, сроки или жизнеспособность проекта. На данном этапе определяются все риски, относящиеся к проекту. С учетом того, что проект основан на инвестициях в социальную инфраструктуру частного сектора, крайне важно, чтобы все эти риски были определены с точки зрения их влияния на государственный сектор;

- определение степени риска, т.е., какова конкретная стоимость, увеличение сроков реализации или сокращение в финансировании, нарушение плана исполнения проекта;
- распределение риска, т.е. риск должен управляться участником, наилучшим образом способным управлять этим риском. Перекалывание риска на участника, не способного управлять конкретными рисками создаёт дополнительные риски для проекта;
- снижение риска, т.е. определение необходимых мер уменьшения вероятности неблагоприятных событий, а также определение стоимости устранения риска;

Риски связаны с различными стадиями цикла разработки и реализации проекта, что занимает много времени и требует финансовых обязательств. Независимо от этапа развития проекта, классический способ понять и правильно распределить риски заключается в составлении протокола и цикла управления рисками.

При использовании компаратора в его стоимость включаются все выявленные риски, которые в соглашениях ГЧП были бы распределены между участниками партнёрства. Наоборот, при оценке реализации проекта с использованием механизма ГЧП риски частного бизнеса, которые в процессе реализации не будут относиться к сфере государства, называются, но не оцениваются в модели. Следовательно, с точки зрения государства при сравнении модели компаратора и модели ГЧП анализируются и оцениваются лишь те риски, которые остаются у стороны—государственного участника.

На основе указанных допущений рас-

считываются стоимость и затраты проектов, реализуемых с использованием двух моделей. Полученные результаты сопоставляются, принимается решение о выгодности (или невыгодности) использования ГЧП для создания объекта социальной инфраструктуры, его влияния на VFM.

Соотношение цены и качества (VFM) в проектах государственно-частного партнерства достигается за счет вовлечения частного сектора в деятельность по повышению эффективности, результативности и соответствующего распределения рисков в проекте. Оценка потенциала для обеспечения VFM является ключевым элементом процесса оценки ГЧП. Выводы о потенциале VFM могут служить информацией для руководства регионов о ГЧП—проектах и формах ГЧП, которые в них можно было бы использовать.

Ключевой фактор в определении того, как использовать и применять VFM, обосновывается принимаемыми фундаментальными рисками проекта. Многие проекты ГЧП на стадии разработки в основном сосредоточены на проектах экономической инфраструктуры, таких, как платные дороги, аэропорты и порты. Поскольку эти проекты основаны на рыночном спросе, конечные пользователи определяют, стоит ли платить за созданный актив и предоставленную услугу. В таких проектах деньги налогоплательщиков редко направляются непосредственно на увеличение денежных потоков по проектам. Поэтому для многих из этих проектов тестирование стоимости не проводится. Кроме того, из-за нехватки ресурсов многие регионы полагаются на частный сектор для создания этих активов, поскольку в случае отсутствия активов, финансируемых из частных источников, может потребоваться бюджетное финансирование весьма значительного объема инфраструктуры. При этом допущение указанных выше рыночных рисков может быть приемлемым для частных инвесторов и их банков.

В настоящее время масштабы ГЧП—проектов социальной инфраструктуры активно увеличиваются, все чаще государственный сектор в значительной степени сохраняет спрос на такие проекты. Например, спрос на школы будет зависеть не только от будущих демографических тенденций, но и от педагогических разработок. Аналогичным образом, на будущий спрос на больничные услуги будут влиять

изменения и инновации в области лечения [1]. В этих обстоятельствах инвесторы и кредиторы не хотят брать на себя риск спроса, так как они не смогут управлять этим риском. Поэтому государственному участнику ГЧП необходимо оценить и проверить сделки и убедиться, что эти проекты предлагают VFM в течение всего срока действия проекта.

Оценка потенциала для ГЧП при определении VFM проектов социальной инфраструктуры имеет два неотъемлемых компонента:

1) определение факторов, которые будут определять, обеспечивает ли проект VFM;

2) оценка потенциала частного сектора в области осуществления VFM в отношении этого фактора.

Результаты оценки VFM информируют не только о потенциале ГЧП в отношении VFM, но также:

1) о выборе наиболее подходящей формы ГЧП;

2) об определении оптимальной сферы ГЧП;

3) об определении параметров, которые следует использовать при анализе соотношения цены и качества проектов ГЧП.

Факторы, определяющие, обеспечивает ли проект VFM, отличаются в зависимости от типа проекта, сектора реализации и региона. Некоторые факторы являются общими для ряда проектов и отражают стратегические цели управления регионами. В целом, ГЧП может способствовать повышению VFM с помощью ряда методов, включая:

1) сокращение расходов в течение всего жизненного цикла проекта,

2) более эффективное распределение рисков;

3) упорядоченное и эффективное осуществление проектов;

4) повышение качества обслуживания;

5) потенциал привлечения дополнительных источников дохода.

Региональные власти и учреждения, занимающиеся финансированием развития социальной инфраструктуры, должны определить, в каком виде проект будет реализован с наибольшей эффективностью: в государственном секторе, в частном секторе, или с использованием механизма ГЧП. Кроме того, очевидный результат ясно определенной экономической выгоды также позволяет руководству регионов доне-

сти мотивы принятия решений о проектах в сфере социальной инфраструктуры до заинтересованных сторон.

Анализ VFM должен быть выполнен для полного объема услуг, которые будут предоставляться в рамках данного реализованного проекта. Акцент в анализе должен быть сделан на затраты в течение всего жизненного цикла проекта, охватывающего разработку, строительство, эксплуатацию и долгосрочную перспективу обслуживания, а также способах оплаты по каждой модальности. Часто государственный сектор не учитывает операционные расходы на коммунальные услуги, расходы на разработку или расходы на надзор в общих бюджетных категориях. В объективном анализе VFM эти расходы должны быть деагрегированы и структурированы для конкретного проекта.

Кроме того, необходимо оценить риски, связанные с затратами и рабочими параметрами проекта, разработать разумные компараторы государственного сектора. Существенной проблемой такого анализа является тенденция руководства регионов проявлять «оптимизм предвзятости», излишне оптимистично относиться к результатам планируемых действий.

В государственном секторе это проявляется в виде:

- заниженной стоимости проекта;
- нереалистичных графиков реализации проекта;
- завышенных возможностей реализации или управления различными видами деятельности;
- чрезмерно амбициозных масштабов и характера проектов, особенно когда целевые результаты сравниваются с исторической реальностью.

В целом, анализ VFM требует, чтобы государственный сектор либо анализировал свою работу на исторической основе, либо обеспечивал необходимые дополнительные инвестиции в ресурсы, управление, инфраструктуру и др.

Информация государственного сектора должна включать объективные данные о бюджетных расходах, перерасходах, исторически сложившихся затратах, операционной эффективности и качестве, бюджетировании (оценка плана и фактического выполнения), и другие стандарты, по которым оцениваются проекты ГЧП. Объем и глубина анализа важны для обеспече-

ния достоверного сравнения [2].

Наилучший результат качественного анализа рисков проекта ГЧП в социальной сфере, по мнению авторов, может быть представлен матрицей анализа рисков, в которой наглядно проиллюстрированы выявленные риски и их характеристики (рис. 1).

По осям указаны степень воздействия факторов риска и вероятность их реализации, оцененные количественно по пятибалльной шкале, где 0—наименьший балл, 5—наивысший балл. Уровни риска выделены цветом, площадь круга указывает на относительный размер риска. В результате проведенного анализа участники проекта должны выделить 10–15 ключевых рисков, провести их ранжирование в порядке приоритета. Наиболее важные риски необходимо отстаивать в целях их дальнейшего снижения, остальные допустимо расторгнуть в следующих стадиях реализации проекта. Типовой формой для фиксации рисков служит реестр рисков.

Концепция «Value for money» и модель компаратора государственного сектора широко используется за рубежом, однако, в России до настоящего времени не применяется, несмотря на простоту модели. Это обусловлено недостаточными компетенциями сотрудников органов власти, отвечающих за развитие регионов, отсутствием стремления к инновациям, нежеланием чиновников загружать себя.

Для принятия решения о целесообразности применения инструментов государственно-частного партнерства для создания и модернизации объектов социальной инфраструктуры необходимо на этапе разработки проекта провести анализ его эффективности и сравнить её с эффективностью аналогичного проекта, но осуществлённого государственным сектором самостоятельно. Если рассчитанная приведенная стоимость анализируемых проектов получается больше аналогичного показателя компаратора государственного сектора, то проекты можно передавать для оценки, где выбирается наилучший с точки зрения VFM проект. Если же общая приведённая стоимость анализируемых проектов меньше аналогичного показателя компаратора государственного сектора—принимается решение об отсутствии возможности применения механизма ГЧП.

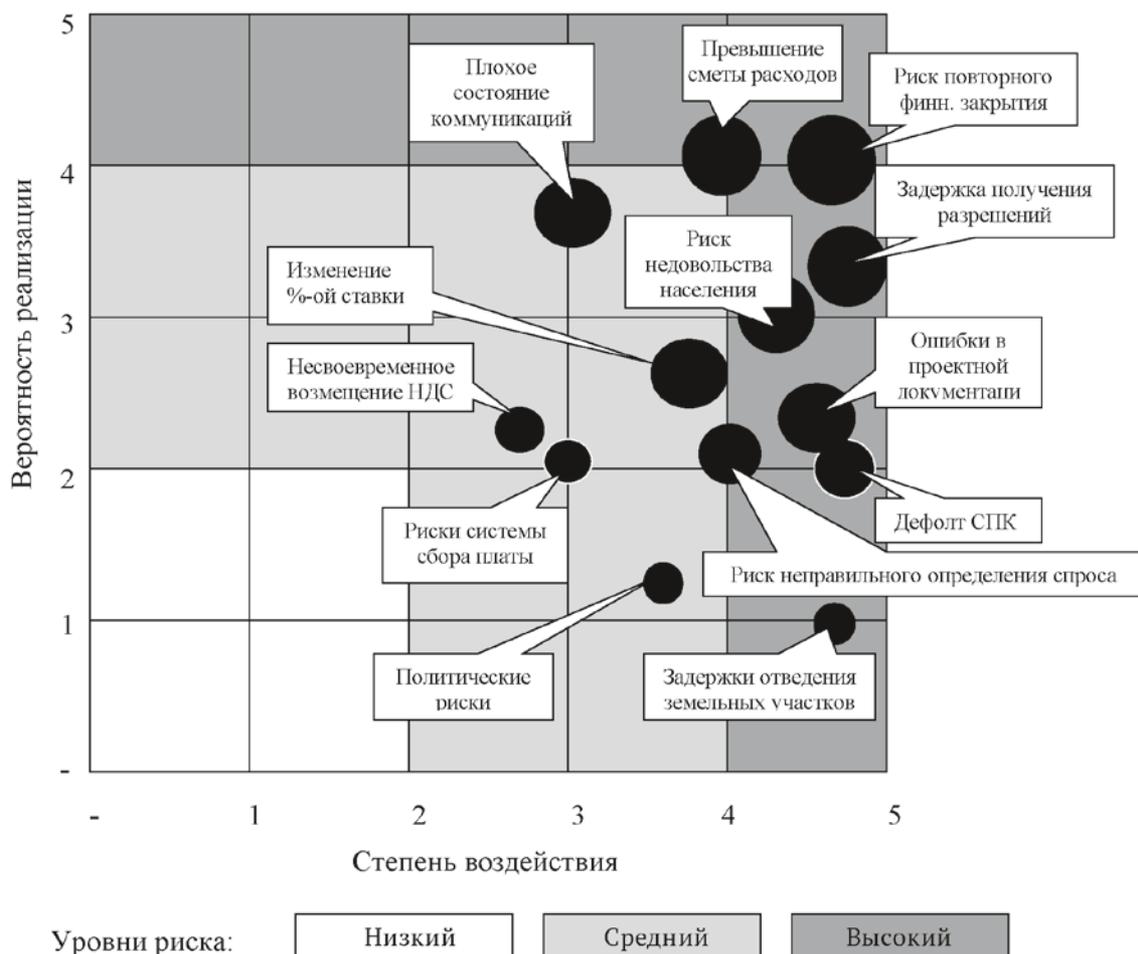


Рисунок 1 — Матрица качественного анализа рисков реализации проектов ГЧП в социальной сфере

Литература:

Literature:

1. Гудименко Г. В. Государственно-частное партнёрство как фактор развития инновационного предпринимательства (на примере Центрального Федерального округа РФ) // Успехи современной науки и образования. 2017. Том: 3 № : 2. — С. 24–27
2. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory / Golaydo I. M., Parshutina I. G., Gudimenko G. V., Lazarenko A. L., Shelepina N. V. // Journal of Applied Economic Sciences. 2017. T. 12. № 2 (48). С. 616–635.
3. Зотов В. Б. Проблемы развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации / В. Б. Зотов, К. Н. Базиан // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». — № 2, август 2015 г., с. 20–25.
4. Jackson P. Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion [Электронный ресурс] // The OECD Development Assistance Committee. — URL: www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf
5. Green Public Private Partnerships [Электронный ресурс] // UK Office of Government Commerce. 2002. — URL: www.unpcdc.org/home/key-resources.aspx
6. ISO 9001:2015(E). Quality management systems. Requirements

1. Gudimenko G. V. Public-private partnership as a factor in the development of innovative entrepreneurship (for example, the Central Federal District of the Russian Federation) // Successes in modern science and education. 2017. Volume: 3 № : 2. — P. 24–27.
2. Evaluation, forecasting and management of the investment potential of the territory / Golaydo I. M., Parshutina I. G., Gudimenko G. V., Lazarenko A. L., Shelepina N. V. // Journal of Applied Economic Sciences. 2017. T. 12. № 2 (48). С. 616–635.
3. Zotov V. B. Problems of the development of public-private partnerships in the Russian Federation / V. B. Zotov, K. N. Baziyan // Information and analytical magazine «Municipal Academy». — № 2, August 2015, p. 20–25.
4. Jackson P. Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion [Electronic resource] // The OECD Development Assistance Committee. — URL: www.oecd.org/dac/effectiveness/49652541.pdf
5. Green Public Private Partnerships [Electronic resource] // UK Office of Government Commerce. 2002. — URL: www.unpcdc.org/home/key-resources.aspx
6. ISO 9001:2015(E). Quality management systems. Requirements

Актуальные вопросы управления земельными ресурсами городов

Topical issues of urban land management



Ямчук Елена Васильевна, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
e-mail: yamchel@mail.ru

Yamchuk Elena Vasilyevna, senior lecturer, Department of state and municipal management, State University of management,
e-mail: yamchel@mail.ru

Аннотация. Управление земельными ресурсами и его социально — экономическая эффективность выражена в обеспечении социальной стабильности, повышения уровня и комфортности жизни населения города. Организация управления городскими земельными ресурсами направлена на обеспечение эффективной деятельности органов управления имуществом и земельным отношениям по предоставлению в аренду земель; получения бюджетом города доходов от реализации и аренды земельных участков; проведении постоянного мониторинга муниципального имущества и земель и т.д.

Ключевые слова: земельные ресурсы, продажа, аренда, эффективность, денежные потоки.

Abstract. Land management and its socio — economic efficiency is expressed in ensuring social stability, improving the level and comfort of life of the population of the city. The organization of management of urban land resources is aimed at ensuring the effective operation of the property management bodies and land relations for the provision of land for rent; receipt by the city budget of income from the sale and lease of land; conducting continuous monitoring of municipal property and land, etc.

Key words: land resources, sale, rent, efficiency, cash flows.

Земельные ресурсы представляют собой многомерную концепцию, которая требует понимания, управления, организации и экономики, знания практического опыта и анализа реформы правовых отношений к земле.

Принципы и методы управления земельными ресурсами (далее—ЗР) позволяют наращивать налоговую базу и собирать доходы бюджета, привлекать инвестиции в развитие муниципальных образований и регионов, создавать эффективную систему гарантирования прав лиц, осуществляющих земельные отношения [6, 9].

Земельный фонд РФ—совокупность всех земель на территории страны в пределах государственных границ, основа ее территориального суверенитета и главное достояние. Его категорирование осуществляется для реализации механизма регулирования земельных отношений. Управление и контроль эксплуатации земель отдельных категорий и природного объекта в целом осуществляют уполномоченные государственные органы: Президент и главы субъектов, Федеральное собрание и законодательные собрания субъектов, Правительство и власти субъектов, органы местного самоуправления и пр.

Управление ЗР представляет собой систематическое, сознательное, целенаправленное воздействие государства на земельные отношения. При этом оказываемое воздействие может быть как прямым, так и косвенным.

Основной целью управления ЗР является обеспечение удовлетворения социальных потребностей посредством землепользования.

Возникновение земельного участка (далее по тексту—ЗУ) как объекта права включает в себя несколько стадий: образование ЗУ с определением границ, постановка ЗУ на кадастровый учет и регистрация прав.

Существование ЗУ как индивидуально-определенного объекта недвижимости и действия с ним регламентируются Федеральными законами от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Объектами управления городскими ЗР являются ЗУ, на которых осуществляются обособленные процессы использования их хозяйствующими субъектами.

Субъектами управления городскими ЗР являются органы местного самоуправления (ОМС), собственники, землепользователи, арендаторы в лице граждан и юридические лица.

Муниципальное образование (далее—МО) является сложной системой и в процессе управления земельными ресурсами подвержено влияниям внешних факторов.

На систему управления городскими землями влияют такие факторы, как: пространственные, политические, экономические, социальные, рыночные, экологические и иные.

Земельно-информационная система, как основа для учета рыночных и экологических факторов в процессе управления ЗР [8], позволяет:

- проводить экологический мониторинг состояния ЗР;
- управлять деятельностью ОМС;
- обеспечить хранение и доступ к информации по рыночному обороту земель.

Особенности управления земельными ресурсами в городах

Управление городскими ЗР принципиально отличается от управления территориями сельских МО, что объясняется большой концентрацией населения, промышленности, повышенными требованиями к социальным, экологическим и транспортным условиям.

В связи с постоянным ростом населения и расширением границ городов, наиболее актуальными являются вопросы управления городскими ЗР в части предоставления земель для жилищного строительства.

Предмет управления городскими ЗР—процессы использования городской земли для социальной, жилой, промышленной, рекреационной, культурной и прочих сфер жизнедеятельности.

Городские земли имеют сложную структуру и состоят из нескольких территориальных зон, во многом аналогичных установленной категоричности земель.

Наличие большого числа объектов (ЗУ) и различных территориальных зон в городах и иных населенных пунктах, повышает значимость управления городскими ЗР.

В 2014 году Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ) был дополнен главами, регламентирующими порядок обращения земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности [1, 2], а именно:

- нормативно закреплены особенности предоставления ЗУ (гл. V.1);
- регламентирован порядок обмена ЗУ на земельный участок, находящийся в частной собственности (гл. V.2);
- определены правила установления сервитута в отношении ЗУ (гл. V.3);
- установлен порядок перераспределения земель и (или) ЗУ (гл. V.4);
- отрегулирован процесс безвозмездной передачи ЗУ (гл. V.5);
- установлен порядок использования земель или ЗУ без предоставления ЗУ и установления сервитута, публичного сервитута (гл. V.6).

Кроме того, существенные изменения коснулись главы XV ЗК РФ.

Так, категория земель «Земли поселений» была заменена на «Земли населенных пунктов», что в свою очередь, повлекло за собой ряд нормативных изменений как в понятийной, так и в нормоприменительной части.

Кроме того, вышеназванным законом, с 01 марта 2015 года упразднены пригородные зоны.

Основные проблемы управления городскими земельными ресурсами и пути их решения

Важное место в регулировании земельных отношений занимает информационная открытость.

Проведен анализ информационной открытости деятельности Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области в соответствии с требованиями действующего законодательства. Для проведения анализа был рассмотрен сайт Министерства — <https://мизо.тверскаяобласть.рф>.

Анализ информационной открытости деятельности Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области показал следующее. Министерство в результате своей деятельности взаимодействует со следующими аудиториями внешней среды:

Население. Министерство публикует на своем сайте отчеты о деятельности. Кроме этого на сайте публикуются прогнозные планы по приватизации имущества. Однако на сайте отсутствует форма обратной связи, где любой желающий может задать вопрос, подать претензию и жалобу или высказать пожелание. Министерство не представлено ни в одной соцсети. Руководитель

Министерства не освещает свою деятельность в личных блогах.

Органы федеральной власти. Министерство работает в тесном взаимодействии с Росреестром, а также с подразделениями органов федеральной власти, расположенных в Тверской области.

Органы власти субъекта федерации. Министерство является структурным подразделением Правительства Тверской области. Цель создания — реализация задач, направленных на эффективное управление земельным имуществом региона. Министерство осуществляет от имени Правительства Тверской области по специальному поручению отдельные полномочия в сфере управления и распоряжения земельным имуществом.

ОМС. Министерство в рамках своих полномочий и компетенции осуществляет служебные взаимодействия со всеми структурными и территориальными подразделениями Правительства области, органами государственной власти и ОМС, учреждениями, предприятиями и иными структурами.

Общественные организации. Министерство контактирует с организациями занимающимися проблемами окружающей среды и экологии, а также занимающимися защитой природы. Реализуемый проект «Оптимизация взаимодействия при проведении единой государственной политики в сфере имущественных и земельных отношений» обеспечит повышение эффективности работы органов власти, сокращение трудозатрат и сроков обмена информацией при распоряжении объектами государственной и муниципальной собственности, регистрации недвижимости, управлении предприятиями государственного сектора экономики. Среди направлений, по которым будут внедряться электронные технологии взаимодействия: «Учет и оформление имущества публично-правовых образований», «Имущественная поддержка малого предпринимательства», «Обеспечение формирования доходов бюджета от собственности», «Межведомственное взаимодействие с Росреестром», «Оборот земель сельскохозяйственного назначения», «Взаимодействие с представителями государства в органах управления хозяйственных обществ» и другие.

На сегодняшний день в рамках реализации проекта налажено информационное

взаимодействие с регистраторами Росреестра более чем по 15 видам сведений, что позволяет ускорить процесс регистрации недвижимости.

По результатам сравнительного анализа можно выделить следующие проблемы управления городскими земельными ресурсами (сравнивались городские земли следующих областей: Тверская, Ленинградская, Вологодская, Ярославская области и Республика Саха):

- низкая доля ЗР области находится в собственности юридических лиц и при этом высокий процент земель не используется, т.е. не приносят бюджетам городов дохода;

- кадастровая стоимость ЗУ сильно завышена, в связи с чем они не пользуются спросом среди юридических лиц;

- арендная ставка земель завышена;

- выделяемые на управление земельным фондом средства не полностью расходуются, что связано с тем, что практически отсутствует работа по решению проблем в управлении земельными отношениями и ресурсами;

- нет программ по повышению эффективности использования городскими ЗР и низкий размер субсидирования;

- отсутствует методика расчета арендных платежей за пользование ЗР и подход к оценке эффективности сдачи их в аренду;

- наличие неучтенных земель.

Последнюю проблему рассмотрим подробнее. В Российской Федерации государственный кадастровый учёт и государственная регистрация права осуществляются в соответствии с ФЗ от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ, которым объединены в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) сведения ЕГРНИП и ГКН. ЕГРН содержит достоверную информацию об объектах недвижимости. Однако, одной из ключевых проблем является недостаток сведений об объектах недвижимости, в том числе сведений о ЗУ и их границах в ЕГРН. Речь идёт о неучтенных и ранее учтенных ЗУ в ЕГРН.

Неучтенными ЗУ считаются те участки, которые не поставлены на государственный кадастровый учет в установленном законом порядке. У таких ЗУ отсутствует неизменяемый, не повторяющийся во времени и на территории страны кадастровый номер.

Причинами, когда ЗУ не поставлен на государственный кадастровый учёт, могут быть: изменения в законодательстве, утрата

информации о государственном учете ЗУ, отсутствие сведений о ЗУ как объекте земельно-имущественных отношений.

Ранее учтенными ЗУ являются участки, которые подлежали государственному кадастровому учёту, но их границы на местности не устанавливались или устанавливались с точностью ниже нормативной. Учет таких ЗУ осуществлялся до дня вступления в силу ФЗ от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». К ранее учтенным участкам относятся также объекты, государственный кадастровый учет которых не осуществлен, но права на них зарегистрированы в ЕГРН и не прекращены в установленном законом порядке. В результате в России тысячи участков не имеют точно установленных границ.

Обобщающим показателем масштабов экономической деятельности в регионах является валовой региональный продукт (ВРП). Согласно статистическим данным, Московская и Вологодская области занимают лидирующие позиции в рейтинге регионов по ВРП России, что говорит об их экономическом благосостоянии. Физические лица, владея ЗУ или приобретая их в собственность в условиях роста экономической эффективности соседних регионов РФ и активного освоения ЗР, вероятно, посчитают необходимым определить координаты характерных точек границ своего ЗУ, чтобы избежать в будущем возможных проблем с определением границ соседних участков другими собственниками.

Районы Тверского региона, граничащие с Московской областью, такие как Конаковский, Калининский, Зубцовский районы, а также г. Тверь и г. Ржев лидируют по объемам переработки молока и производства молочной продукции. Эти районы по объемам переработки сырья и производства основных видов мясной продукции имеют самые высокие показатели. Кроме этого, в Твери, Ржеве, Зубцове сосредоточен внушительный производственный потенциал машиностроения. Все это говорит не только о развитой инфраструктуре и налаженном экономическом сотрудничестве и развитой инфраструктуре между Конаковским, Калининским, Кимрским районами и Московской областью, но и о том, что рассматриваемые районы являются экономически развитыми, что также оказывает влияние на количество ЗУ, прошедших процедуру кадастрового учета и регистрации прав. Так,

в этих районах доля ЗУ с установленными границами составляет 60%.

В силу своего выгодного экономико-географического положения Тверская область, к примеру, является регионом с особо развитой инфраструктурой, что позволяет налаживать как торговые связи, так и обеспечивать перемещение туристов из всех регионов РФ. Главные транспортные артерии области—это федеральные трассы—Москва-Санкт-Петербург и Москва-Рига, по которым и прибывает основной турпоток, насчитывающий ежегодно, согласно ежегодной экспертной оценке Министерства экономического развития Тверской области, более 1 400 тыс. человек. Таким образом, является вполне закономерным, факт наличия большого количества ЗУ, имеющих определенные границы на территории Тверской области вблизи транспортных магистралей (Конаковский, Зубцовский, Калининский районы), поскольку в данных районах велика вероятность приобретения частной собственности приезжими туристами, имеющими средний достаток.

Таким образом, на сегодняшний день, половина ЗУ, внесенных в ЕГРН не имеют установленных границ. Можно предположить, что на существующую ситуацию и на будущее увеличение количества ЗУ с установленными границами влияют одновременно экономический потенциал соседних регионов, экономико-географическое положение региона, торговые и туристические пути, историко-культурное наследие, а также близость к городам федерального назначения. Действенным механизмом уточнения границ ЗУ является активизация комплексных кадастровых работ. Для государства такие работы важны в первую очередь для правильного формирования налоговой базы и совершенствования земельно-имущественных отношений, а для местных властей комплексные кадастровые работы—важный инструмент территориального планирования, наполнения бюджетов и повышения инвестиционной привлекательности своего города.

Ввиду вышеизложенного в городах развитие сферы земельных отношений предлагается проводить по следующим направлениям:

- стратегии социально-экономического развития, программы, управленческая практика и стратегические планы использования городского имущества [7];

- создание и эксплуатация геоинформационных систем [8];
- реализация ГЧП-проектов [11];
- заключение и реализация долгосрочных концессионных соглашений;
- модернизация арендных отношений;
- организация претензионной и исковой работы;
- организация регионального и общественного земельного контроля [10].

Рыночная перестройка аграрного строя Российской Федерации привела к появлению многообразных форм хозяйствования, активного включения компонентов рыночных отношений в экономику предприятия.

Трансформация экономических связей нуждается в коренном переустройстве рационального использования земли агропромышленным комплексом, его предприятиями, которые способны вести эффективную конкурентную борьбу, быстро реагировать на активные изменения в рынке, выпускать новые виды аграрной продукции высокого качества.

Государственно-административное и экономическое регулирование сочетаются в регулировании земельных отношений со стороны государства.

Ввиду этого в городах необходимо обеспечить их полную взаимосвязь с помощью ведения кадастрового учета земель, регистрации прав на землю и других землеустроительных работ.

Земельная реформа в городах должна быть продолжена для выработки механизмов перераспределения земли. Многие нормы в федеральных законах (носящих рамочный характер), не вписываются в специфику городов. Необходимо выработать и ввести собственные нормы, а также механизмы оборота земель. Это позволит обеспечить переход к наиболее эффективному производителю сельскохозяйственной продукции.

Использование городской земли должно носить как природоохранный характер, так и предусматривать сохранение почв.

Необходимо обратить внимание и на другие проблемы, которые сложились в земельных отношениях наиболее приоритетной для МО аграрной сферы. Они негативно влияют на рациональное и эффективное использование ресурсного потенциала МО и требуют скорейшего принятия решения.

При реализации инвестиционных проектов бизнесу необходимо брать частичное

решение социальной составляющей развития территорий города на себя. Данный подход стоит определить в качестве основы для развития современного социально-ориентированного аграрного предпринимательства как в отдельных МО, так и на территории всей Российской Федерации.

Решение вышеперечисленных проблем в сельскохозяйственном производстве, а также условий их образования зависит от эффективного регулирования государством земельных отношений, вследствие чего дальнейшее развитие АПК должно осуществляться в соответствии со стратегией возрождения и устойчивого развития МО на основе приоритетной государственной поддержки.

Основные направления данной стратегии:

- развитие территорий МО как базовое условие восстановления и устойчивого развития сельскохозяйственного производства;
- реализация инновационной модели развития АПК, которая базируется на модернизации технологии производства, достижений науки и практики;
- совершенствование экономических механизмов функционирования агропромышленного производства и продовольственного рынка, обеспечение сельскохо-

зяйственным производителям доли в цене конечного продукта.

Основные мероприятия, способствующие наиболее рациональному использованию земли в сельском хозяйстве:

- включение каждого гектара закрепленной за хозяйствами земли в производственное использование (оборот);
- повышение экономического плодородия почв путем применения системы удобрений;
- охрана плодородия почв.

В результате проведенного анализа в качестве основных направлений совершенствования государственного управления городскими ЗР предлагается следующее:

- провести учет всех городских земель, обновить базу по ЗР, привести в соответствие с рыночной действительностью кадастровую стоимость на ЗУ;
- разработать программу по льготному предоставлению земель сельхозназначения в пользование фермерам;
- сформировать базу по арендным отношениям и вести учет доходов и расходов по ним;
- разработать модель арендных отношений между учреждениями, управляющими ЗУ и арендаторами.

Список литературы:

1. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ Дата обращения: 10.08.2019
2. Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=9397338010815985904946124&cacheid=0EE68B9498773342E73B2FD9806BC567&mode=splus&base=LAW&n=300866&rnd=0.6437203400022203#bwj84p07s0> Дата обращения: 10.08.2019
3. Варламов А. А. Земельный кадастр: учебное пособие. М.: КолосС, 2012. 463 с.
4. Воронин А. Г., Лапин В. А. Основы управления муниципальным хозяйством. М.: МОФ, 2014. 245 с.
5. Государственное и муниципальное управление: программы учебных дисциплин для магистратуры. Учебное пособие. К 100-летию Государственного университета управления / Под редакцией Г. Р. Латфулиной, В. Б. Зотова, Н. А. Омельченко — М.: Юридический Дом «Юстицинформ» (Москва), 2019—648 с.
6. Завьялов А. А., Маркварт Э. Земельные отношения в системе местного самоуправления. М.: Статут, 2015. 256 с.
7. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6—9.
8. Казанцева Н. В., Милькина И. В. Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 89—93.
9. Коваленко Н. Я. Экономика недвижимости: учебное пособие. М.: КолосС, 2014. — 240 с.
10. Околышев Д. А., Сираждинов Р. Ж., Милькина И. В. Развитие институтов гражданского общества на материалах общественной палаты Московской области // В сборнике: Местное самоуправление перед лицом современных вызовов Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор В. Ю. Картухин. 2018. С. 215—224.
11. Стадолин М. Е. Государственно-частное партнерство в инвестиционном механизме модернизации и реконструкции инфраструктурных объектов коммунальной сферы // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: настоящее и будущее сборник научных трудов кафедры государственного и муниципального управления. Государственный университет управления. Москва, 2019. С. 200—203.
12. Цветков А. Ю., Петрина О. А. Центр содействия строительству как инструмент инновационного развития градостроительной сферы Московской области // В сборнике: Актуальные проблемы стратегического управления территориальным развитием Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 2018. С. 333—339.

Literature:

1. «The land code of the Russian Federation» of 25.10.2001 N136-FZ (edition of 02.08.2009) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ date of application: 10.08.2019
2. Federal law No. 171-FZ of 23 June 2014 «On amendments to the Land code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation» // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=9397338010815985904946124&cacheid=0EE68B9498773342E73B2FD9806BC567&mode=splus&base=LAW&n=300866&rnd=0.6437203400022203#bwj84p07s0> date of application: 10.08.2019
3. Varlamov A. A. Land cadastre: textbook. M.: Colossus, 2012. 463 p.
4. Voronin A. G., Lapin V. A. Fundamentals of municipal economy management. M: MOF, 2014. 245 p.
5. State and municipal administration: master's degree programmes. Textbook. To the 100th anniversary of the State University of Management / Edited by G. R. Latfullin, V. B. Zotov, N. A. Omelchenko — M.: Law House «Justicinform» (Moscow), 2019—648 p.
6. Zavyalov A. A., Markvart E. Land relations in the system of local government. M.: Statute, 2015. 256 p.
7. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. Pp. 6—9.
8. Kazantseva N. V., Milkina I. V. Problems of formation of municipal property policy in the conditions of digitalization // Municipal Academy. 2019. No. 2. P. 89—93.
9. Kovalenko N. Ya. Real estate Economics: textbook. M.: Colossus, 2014. — 240 c.
10. Okolyshev D. A., Sirajdinov R. J., Milkina I. V. The Development of civil society institutions in the public chamber of the Moscow region // In the book: Local government in the face of contemporary challenges proceedings of the III all-Russian scientific-practical conference with international participation. Executive editor V. Yu. Kartuhin. 2018. P. 215—224.
11. Stadoln M. E. Public-private partnership in the investment mechanism of modernization and reconstruction of infrastructure objects of the municipal sphere // In the collection: State and municipal management in the Russian Federation: present and future collection of scientific works of the Department of state and municipal management. State University of management. Moscow, 2019. P. 200—203.
12. Tsvetkov A. Yu., Petrina O. A. The Center of assistance to construction as the tool of innovative development of the town-planning sphere of the Moscow region // In the collection: Actual problems of strategic management of territorial development Materials of the all-Russian scientific and practical conference. 2018. P. 333—339.

Легислатуры и органы с особым статусом в системе управления и финансового контроля за государственным и муниципальным имуществом

Legislatures and bodies with special status in management and financial control system of state and municipal property

Александр Юрьевич Яковлев
доктор политических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления, Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and municipal
governance department of State University of Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация: в статье исследуются вопросы участия представительных органов и органов с особым статусом в управлении и финансовом контроле за государственным и муниципальным имуществом.

Ключевые слова: государственное имущество, муниципальное имущество, контроль, органы с особым статусом, контроль за имуществом.

Abstract: this article examines the participation of representative bodies and bodies with special status in the management and financial control of state and municipal property.

Key words: state property, municipal property, control, bodies with special status, property control.

В России среди проблем, с которыми приходится сталкиваться представителям органов государственного и муниципального управления, выходит на первый план вопрос о наполняемости бюджетов всех уровней. Органы власти находятся в постоянном поиске источников их пополнения. Среди возможных точек роста—получение доходов от использования государственного и муниципального имущества. На протяжении всей новейшей российской истории управление государственной и муниципальной собственностью осуществлялось далеко не всегда эффективно. Во многом содержание управленческих процессов заключалось в уменьшении количества объектов через приватизацию.

Одной из отличительных черт системы управления в России заключается в ключевой роли контрольной функции [16; 17], от реализации которой зависит эффективность управления в целом.

Основные полномочия по управлению государственной (муниципальной) собственностью сконцентрированы у органов исполнительной власти [8] или исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (администраций муницип-

пальных образований) [10; 11]. В связи с тем, что сами органы исполнительной власти, как правило, не очень успешно осуществляют контроль за аналогичными структурами ветви, то возникает необходимость контроля со стороны иных ветвей власти. Отсюда одна из функций представительных органов лежит в области контроля за деятельностью органов исполнительной власти, в т.ч. за управлением государственным (муниципальным) имуществом. Контроль осуществляется как непосредственно законодательством, так и через специальный орган контроля, относящийся к органам с особым статусом.

Представительные органы в России вне зависимости от уровня управления обладают целым комплексом форм контроля за государственным (муниципальным) имуществом. Федеральные, региональные и муниципальные законодательные органы имеют схожие полномочия. Однако есть и те, коими не наделены центральные законодательные органы в лице палат Федерального Собрания Российской Федерации (ФС РФ). Например, принятие прогнозного плана приватизации государственного (муниципального) имущества. Данное право находится у Правительства Российской Федерации.

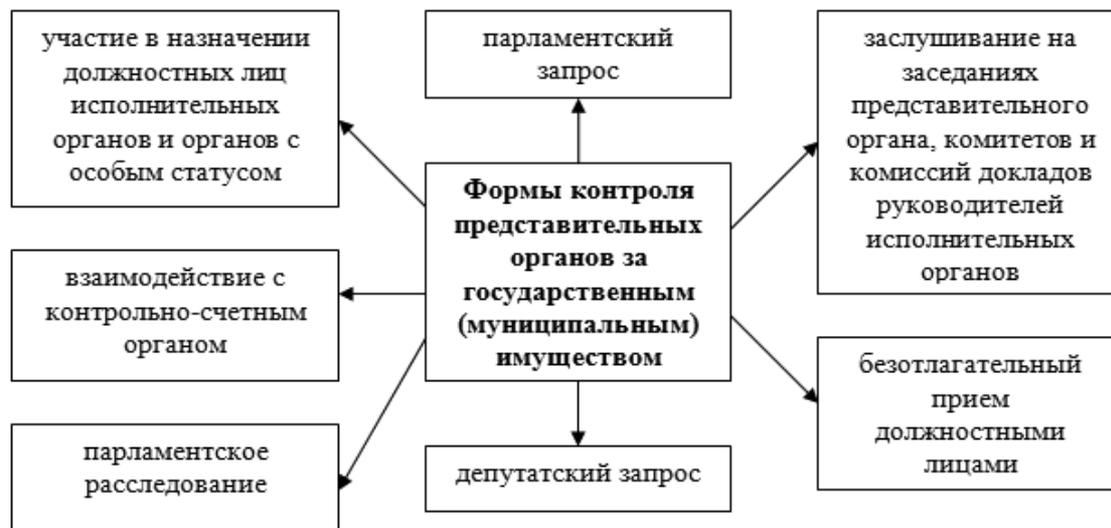


Рисунок 1. Формы контроля представительных органов за государственным (муниципальным) имуществом

Остановимся на приведенных формах более подробно на примере российского парламента.

Начнем с парламентских и депутатских запросов. Они представляют собой офи-

циальное письмо (обращение) к соответствующему должностному лицу о необходимости предоставления информации в соответствии с содержанием запроса. Как правило, запросы готовятся на основа-

нии обращения гражданина или юридического лица, поступившего к члену Совета Федерации ФС РФ или депутату Государственной Думы ФС РФ.

Парламентский запрос обладает более высоким статусом, т.к. идет от имени палаты законодательного органа страны, принимается большинством членов палаты, и направляется высшим должностным лицам, руководителям органов госвласти и местного самоуправления (ст. 81–83 [3]; ст. 47 [4]). Депутатский запрос имеет право направить член Совета Федерации ФС РФ и депутат Государственной Думы ФС РФ.

Довольно широкую практику получило заслушивание докладов руководителей исполнительных органов на заседаниях палат легислатуры, а также комитетов и комиссий. Вопросы, касающиеся управления имуществом, как правило, рассматриваются на парламентских слушаниях, организованных профильными комитетами ФС РФ. В «верхней» палате — это Комитет Совета Федерации по экономической политике, «нижней» — Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности

и земельным отношениям.

Примером может служить мероприятие 2019 г., прошедшее в «нижней» палате — парламентские слушания по теме повышения эффективности управления федеральным имуществом, на котором выступало руководство Минэкономразвития России, Росимущества, аудитор Счетной палаты Российской Федерации (СП РФ), депутаты, представители общественных организаций и научного сообщества [15]. Подобное мероприятие можно отнести к одной из форм взаимодействия палат парламента с СП РФ.

СП РФ является контрольно-счетным органом на федеральном уровне, осуществляющим государственный аудит (контроль). Им осуществляется вышеуказанная деятельность (п. 1 ст. 15 [1]), в т.ч. отношении хозяйственных обществ с участием Российской Федерации и федеральных государственных унитарных предприятий.

В своей деятельности федеральным контрольно-счетным органом используются следующие методы (п. 1–8 ст. 16 [1]).

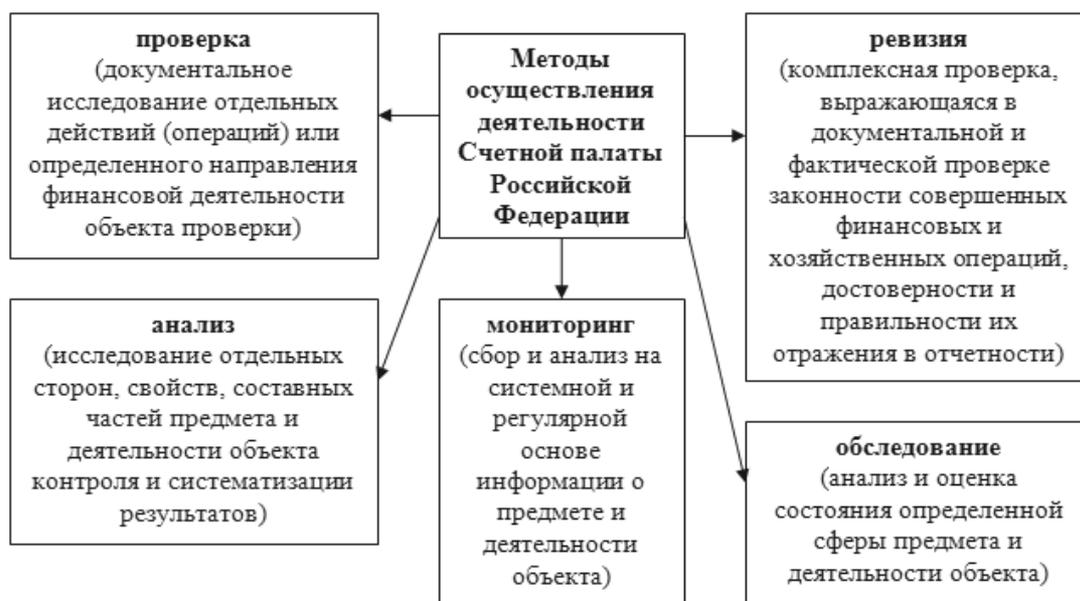


Рисунок 2. Методы осуществления деятельности Счетной палаты Российской Федерации

В своей деятельности палата активно взаимодействует с другими органами государственной власти и местного самоуправления, в т.ч. с правоохранительными структурами, т.к. нередко в деятельности

должностных лиц проверяемых органов и организаций содержатся признаки правонарушений. Так совместная работа осуществляется в следующих формах (п. 4 ст. 46 [5]).



Рисунок 3. Формы взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с правоохранительными органами

В силу того, что СП РФ является органом, выполняющим крайне важную и ответственную работу, ее руководство и аудиторы назначаются палатами российского парламента. Это наделяет их высоким статусом и независимостью. В состав СП РФ входят: председатель, заместитель, аудиторы в количестве 12 человек и аппарат палаты.

Аудиторы руководят департаментами, закрепленными за ними в соответствии с распределенными полномочиями. Департаменты состоят из инспекций, в которые, в свою очередь, входят инспекторы, на которых ложится основная нагрузка по проведению контрольных мероприятий.

В этой связи с чем, инспекторы на законодательном уровне наделены особыми правами. Среди таковых: беспрепятственное посещение территорий и помещений проверяемых организаций; направление запросов должностным лицам органов и организаций; доступ к документам и материалам, их копирование; право на изъятие документов; требование письменных объяснений от должностных лиц по фактам выявленных нарушений; составление протоколов об административных правонарушениях и др. (п. 1 ст. 36 [1]).

В субъектах федерации действуют свои контрольно-счетные органы. В частности, в столице таковым выступает Контрольно-счетная палата Москвы. Столичный закон определил ее как орган внешнего государственного финансового контроля, создан-

ный Московской городской Думой и подотчетный ей (п. 1 ст. 1 [6]).

По статусу, задачам и полномочиям Контрольно-счетная палата Москвы схожа с СП РФ. Так ее должностные лица среди прочего имеют право в проверяемых органах и организациях знакомиться со всеми необходимыми документами, связанными с финансово-хозяйственной деятельностью (пп. «5» и «6» п. 2 ст. 10 [6]).

Близки к федеральным и региональным контрольно-счетным органам местные. Например, в граничащем с Москвой городском округе Люберцы,—это Контрольно-счетная палата городского округа Люберцы. Она является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля, образуемым и подотчетным Совету депутатов городского округа Люберцы. Среди ее полномочий контроль за управлением муниципальным имуществом (пп. «5» п. 4 ст. 47 [7]).

В заключении стоит отметить, что, несмотря на имеющиеся сложности в вопросах эффективности управления государственной и муниципальной собственностью, в т.ч. в связи с некоторыми проблемами в кадровом обеспечении [12; 13], злоупотреблениями [9], сложностями в разграничении полномочий между уровнями управления [14], использование потенциала legislatures и контрольно-счетных органов способно изменить ситуацию к лучшему.

Литература:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации». Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
2. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
3. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ). Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
4. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.02.1998 № 2134-II ГД). Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
5. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.06.2013 № 3ПК). Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
6. Закон города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы». Режим доступа: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 08.08.2019).
7. Устав муниципального образования городской округ Люберцы Московской области (принят решением Совета депутатов муниципального образования городской округ Люберцы Московской области от 11.05.2017 № 39/5). <http://www.ksplub.ru/> (дата обращения: 08.08.2019).
8. Алексеев А. Ю., Яковлев А. Ю. Краткий очерк новейшей истории развития системы органов исполнительной власти в городе Москве // Вестник университета. — 2013. — № 20. — С. 70–76.
9. Гладышева О. В., Семенов В. А. Современная уголовно-правовая политика по обеспечению экономической безопасности уголовно-процессуальными средствами // Legal Concept. — 2018. — № 2. — С. 17–25.
10. Забелина Е. П. Парламентаризм и местное самоуправление: сферы взаимовлияния // Вестник Московского университета МВД России. — 2017. — № 4. — С. 25–32.
11. Забелина Е. П. Состав муниципального процесса // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 2. — С. 49–53.
12. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
13. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
14. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 08.08.2019).
15. Комитет Госдумы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям провел парламентские слушания по теме повышения эффективности управления федеральным имуществом. Режим доступа: <http://komitet3-1.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/18328644> (дата обращения: 08.08.2019).
16. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
17. Яковлев А. Ю. Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием // Муниципальная академия. — 2018 — № 3. — С. 79–83.

Literature:

1. Federal Law of 05.04.2013 № 41-FZ «About the Accounts Chamber of the Russian Federation». Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
2. Federal Law of 05.04.2013 № 41-FZ « About parliamentary control». Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
3. Regulation of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation (adopted by resolution of the Council of the Federation of the Russian Federation of 30.01.2002 № 33-SF). Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
4. The regulations of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation (adopted by resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of 02.22.1998 № 2134-II of the State Duma). Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
5. The Regulation of the Accounts Chamber of the Russian Federation (approved by the Resolution of the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation dated 06.06.2013 № 3PK). Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
6. Law of the city of Moscow dated 30.06.2010 № 30 «On the Control and Audit Chamber of Moscow». Available at: [http:// www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (accessed 08.08.2019).
7. The charter of the municipality of the city district of Lyubertsy of the Moscow Region (adopted by decision of the Council of Deputies of the municipality of the city district of Lyubertsy of the Moscow Region dated 05.11.2017 № 39/5) Available at: <http://www.ksplub.ru/> (accessed 08.08.2019).
8. Alekseev A. Y., Yakovlev A. Y. A brief outline of the recent history of the development of the system of executive authorities in the city of Moscow // University Herald. — 2013. — № 20. — P. 70–76.
9. Gladysheva O. V., Sementsov V. A. Modern criminal law policy on ensuring economic security with criminal procedural means // Legal Concept. — 2018. — № 2. — P. 17–25
10. Zabelina E. P. Parliamentarism and local self-government: areas of mutual influence // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. — 2017. — № 4. — P. 25–32.
11. Zabelina E. P. The composition of the municipal process // State power and local self-governance. — 2018. — № 2. — P. 49–53.
12. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351p.
13. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
14. Information and educational portal «State and municipal governance». Available at: <http://gimurf.ru/> (accessed 08.08.2019).
15. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
16. The State Duma Committee on Natural Resources, Property and Land Relations held parliamentary hearings on the topic of improving the efficiency of managing federal property. Available at: <http://komitet3-1.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/18328644> (accessed 08.08.2019).
17. Yakovlev A. Y. Ways to increase the effectiveness of control over financial and economic activities in joint-stock companies with state and municipal participation // Municipal Academy. — 2018 — № 3. — P. 79–83.

Развитие транспортной системы территорий

Development of transport system of the territories



Иванов Виктор Викторович, кандидат экономических наук, профессор НИУ-ВШЭ, Заместитель Председателя Совета по реализации стратегии пространственного развития страны, Москва
e-mail: vic_ivanov@mail.ru

Ivanov Viktor Viktorovich, PhD in Economics, Professor of HSE, Deputy Chairman Of The Board on the implementation of the country's spatial development strategy, Moscow
e-mail: vic_ivanov@mail.ru



Убушаева Байрта Григорьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственного и муниципального управления», ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»,
e-mail: ubgyu@bk.ru

Ubushaeva Bairta G., PhD in economics, associate Professor of «State and municipal management» IN the state budgetary educational institution «State University of Management»,
e-mail: ubgyu@bk.ru

Аннотация. Авторами проведен анализ задач пассажирских перевозок в российских регионах и муниципалитетах, в рамках которого выделен ряд ключевых аспектов, влияющих на успешность решения в целом проблемы управления транспортными потоками, за счет комплексного применения автоматизации и анализа больших данных в реальном режиме времени, позволяющих решить сложившиеся проблемы перевозок.

Ключевые слова: управление транспортными системами, пассажирские перевозки, платежные транспортные системы, муниципальное управление, транспортные субсидии.

Abstract. The authors analyzed the problems of passenger traffic in the Russian regions and municipalities, which identified a number of key aspects that affect the success of the overall problem of traffic management, through the integrated use of automation and analysis of big data in real time to solve the existing problems of transportation.

Key words. Management of transport systems, passenger transportation, payment transport systems, municipal management, transport subsidies.

В своем предыдущем исследовании [2], мы отразили ключевые проблемы, сложившиеся на сегодня в подавляющем числе российских регионов в части пассажирских перевозок.

Ситуация в отрасли складывается неблагоприятной и в случае дальнейшего ухудшения экономического положения как населения, так и транспортных компаний неминуемы серьезные социальные конфликты, так как возможности местных бюджетов нивелировать конфликт между пассажирами и перевозчиками практически исчерпан.

Вместе с тем, в работе самих транспортных компаний и в общей организации пассажирских перевозок в рамках региона существует значительный потенциал роста, способный не только увести данный вопрос с неблагоприятной ситуации, но и сформировать относительно успешное финансовое развитие предприятий.

Несмотря на то, что большинство решений, позволяющих снять проблему, находятся на территории предприятий, реализовать их возможно только при определяющей роли руководства регионов, муниципальных образований [1] и профильного министерства.

Практика показывает, отрасль не стоит на месте и в рамках работы отдельных предприятий постоянно происходит определенное развитие.

Примером тому является вступление в силу Федерального Закона (54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в РФ») [12], который с первого июля этого года полностью изменил ключевые процессы по обслуживанию пассажиропотоков, сформировав он-лайнные потоки информации сразу по целому ряду принципиальных данных о поездке [3]. Разумеется, данный подход решает прежде всего фискальные задачи государства, и развивает отрасль совершенно в другом ключе возможностей и ответственностей [13].

Безусловно, изменения после этого не остановятся. Многие из них будут так же важны, но определенный критический объем потенциальных изменений с приходом цифровых технологий [11], по нашему мнению, уже преодолен, что позволяет сформировать текущий,

перечень задач на данном уровне развития систем.

Принципиальные задачи организации пассажирских перевозок не сформированы, в большинстве случаев эти различия связаны с региональными особенностями и сложившихся практик. По нашему мнению, выходом в данном случае была бы попытка осознанного построения системы, определяющей решение поставленной проблемы комплексно. Такой подход, за счет ориентации на целостность и значимость в момент рассмотрения позволяет достичь желаемого баланса между детализацией и эффективностью рассмотрения.

В рамках систематизации рассмотрения данного вопроса выделим комплекс субъектов процесса и среды, которые они при этом затрагивает.

Пассажиров по городу под управлением перевозчиков доставляют его кадры. Соответственно, к субъектам мы отнесем: пассажиров (пользователей), город (муниципалитет), регион (как субъект), управление (процессом), кадры (транспортные перевозчики-исполнители), техника (как средство доставки).

При этом вся система построена для удовлетворения социального потребностей, на базе экономических отношений и экологических ограничений, в определенном законодательном поле, которое, как и все выше перечисленные активно трансформируется в новую цифровую среду.

Соответственно, комплекс субъектов процесса будет действовать в рамках: Законодательной, Экологической, Социальной, Экономической, Цифровой сред.

Графически данное взаимодействие можно представить в виде двойной пентаграммы (рис. 1), построенной авторами на основе данной работы, (показана на следующей странице).

Город, как субъект этого процесса формирует и развивает пассажирский транспорт прежде всего, как собственную инфраструктуру, решая ключевую задачу эффективной связанности города и функционирования его как единого субъекта. Транспорт является не единственной городской (муниципальной) инфраструктурой. Возможно, при значительной автоматизации и роботизации,



Рис. 1. Пентаграмма сред и функциональных субъектов транспортной системы территории

своевременное и эффективное перемещение населения позволит повысить жизнедеятельность территории.

Транспортные системы, влияя на мобильность населения и их основные характеристики (скорость перемещения, доступность разных точек притяжения города, количество и качество перемещения, время и комфортность ожидания, безопасность, способность гибко перенастраиваться по параметрам и ряд др. параметров) определяют значительное влияние на задачу комфортного и своевременного перемещения пассажиров, эффективность поездок для них, потенциал развития бизнеса и населения муниципалитета, целостность и жизнеспособность муниципалитета как единой системы, его эффективность планирования, эффективность развития местного социума, воздействие на экологию региона.

Очевидно, что многие задачи в этой плоскости имеют особенность в части затраты-отдача. Так, очевидным для большинства муниципалитетов решением экологических проблем, низкой себестоимости проезда, своевременности движения на маршруте и ряда других является применение электротранспорта. Однако в настоящее время стоимость обслуживания, строительство всего комплекса оборудования для электротранспорта является затратной.

Есть положительные примеры развития

отрасли на основе инновационных технологий, например, решения компании «Технезис» [10]. Согласно по отзывам региональной и муниципальной власти [14] и публикаций о внедрении ее пилотных проектов, можно реально наращивать эффективность за счет управленческих решений и новых технологий [9].

Для этого процесс реализации транспортных задач региона должен не формально, а реально строится от руководства регионов и муниципальных образований. Возможно, им самим в большинстве случаев просто невозможно будет к этому прийти, поэтому выход в создании на федеральном уровне требований по данному вопросу и методологии их реализации, который позволит задать правильный ориентир развития транспортной отрасли, и вывести из нелегальной части 1–3 трлн. рублей [7]. На наш взгляд, что решения существуют и, на уровне министерства необходимо лишь внимательно обобщить этот опыт. Есть Москва и Подмосковье, есть Нижний Новгород, Архангельск и другие положительные примеры, которые можно было бы при этом учесть.

Практика показывает, что развитие отрасли связано с инновационными технологиями. При этом инновационным должны быть не только современные технологические инструменты и технические решения, но и система управления и контроля.

Сложившаяся система управления и контроля также, как и применяемые финансовые инструменты, будет не эффективны, так как не позволяют правильно взаимодействовать с современным инструментарием Биг Даты [5].

Формирование потоковой информации он-лайн, и широкий спектр автоматизированных функций создает и иные принципы управления, позволяя гибко и оперативно перенастраивать задачи контроля, автоматически выявлять многие проблемы, концентрируя работу управленца на поиске нетривиальных и наиболее ответственных решений.

Создание на такой базе новых управленческих технологий позволяет существенно повысить отдачу от управленческих решений и сократить возможности для «преднамеренных злоупотреблений» [6], которые ранее было сложно отследить или формализовать.

Используя новые возможности комплексного контроля становится не только возможным выявление любых «нездоровых» отклонений персонала от поставленных задач, но и существенное повышение их реальной производительности и рационализации труда, что в свою очередь приводит не только к росту финансовых показателей, но еще и повышает безопасность и комфорт перевозок.

Отметим, что возможности работы в новом управленческом режиме с технологиями обработки Биг Даты, позволяют решать задачи всего спектра транспортной проблемы, от планирования транспортных потоков, повышения выручки, борьбы с воровством и нарушениями на предприятии, роста безопасности, профилактики правонарушений на транспорте, снижения социального напряжения и роста комфорта перевозок, до формирования новых сопутствующих доходов.

Практика показывает, что значительный потенциал дополнительных доходов заложен в развитии инфраструктуры. Например, остановки — это вынужденные центры притяжения большого потока граждан. Многие решения в этом направлении уже работают (киоски, реклама, информация, системы зарядки и другие элементы получения дохода). Однако, чаще всего они расчленены.

Наш анализ проблем перевозки пас-

сажиров в регионах в настоящее время и научных исследований, посвященных этой теме показал, что ключевые механизмы работы транспортных пассажирских предприятий многими исследователями представляется не до конца. Основной акцент в решении проблем видится им в широком использовании финансовых инструментов, а также активной тарификации, и применении новых технологий оплаты и контроля. В своем исследовании мы показываем, что все эти аспекты нивелируются в большинстве случаев проблемой вывода средств из-за низкого и ненадлежащего качества управления как на предприятиях, так и в отдельных регионах, муниципальных образований.

Сложившуюся ситуацию возможно изменить. Для этого совместно с комплексом инновационных технологий, формирующих информационные потоки о работе пассажирского транспорта он-лайн, требуется соответствующее им комплексное инновационное управление как на уровне предприятия, так и на уровне регионов, муниципальных образований [6].

Литература:

1. Зотов В. Б. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия, 2018. с. 9–14;
2. Иванов В. В., Убушаева Б. Г. Ключевые проблемы организации транспортных систем на муниципальном уровне и меры по их оперативной оптимизации // Муниципальная Академия, 2019, № 2, с. 133–139;
3. Иванов В. В. Концептуальные проблемы цифровизации индустриальной экономики // Друкеровский вестник, 2018, № 3, с. 30–43;
4. Иванов В. В. Ключевые риски и задачи государственного управления в период смены социально-экономической формации общества // Материалы 15-й международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» [Сборник], электронное издание сетевого распространения. — М.: «КДУ», «Добросвет», 2018. <http://www.bookonline.ru/node/1760/>;
5. Иванов В. В. Циклы финансирования инноваций на примере процессов цифровизации // Материалы II международного научного форума «Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин» [Текст]. Вып. 3 / Государственный университет управления. — М.: Издательский дом ГУУ, 2018. — 486 с.;
6. Иванов В. В. Цифровая матрица культурного кода / Стратегия России, 2019, № 4, с. 5–17;
7. Иванов В. В. О влиянии цифровизации на ускорение обнищания народных масс в период смены текущей общественной формации // Материалы XVI Международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества» [Сборник], электронное издание сетевого распространения /

Коллектив авторов. — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2019. — с. 95–105;

8. Сайт компании Золотая Корона (платежная система) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://koronapay.com/> (дата обращения: 05.05.2019);

9. Сайт компании «ПодКонтролем» (аналитическая платежная транспортная система) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://podkontrollem.online/> (дата обращения: 05.05.2019);

10. Сайт компании Технезис [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://technesis.ru/blog/> (дата обращения: 05.05.2019);

11. Мацкуляк И. Д., Веила У. Т., Клещинская Т. Н., Мацкуляк Д. И., Мисанова И. Н., Нагдалиев Н. З. О., Прутин Ю. Б., Скворцова З. И., Убушаева Б. Г., Шинкарева О. В. Обсуждение послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (1.03.2018) // Финансовая экономика. 2018. № 1. С. 7–26.;

12. Федеральный Закон № 54-ФЗ от 22.05.2003 г. «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчётов в РФ» с изменениями и дополнениями от 01.07.2019 г. <http://www.consultant.ru/>;

13. Хмельченко Е. Г. Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 114–117;

14. Цатхланова Т. Т., Натыров А. К., Эрдниева Э. В., Убушаева Б. Г., Буркутбаева Н. А., Намысов С. В. Особенности и приоритеты социально-экономического развития региона (на материалах Республики Калмыкия). — М.: Учреждение Российской академии сельскохозяйственных наук — редакция журнала «Вестник Российской академии сельскохозяйственных наук», 2014. — 114 с.

Literature:

1. Zotov V. B. Russian municipal Academy in the system of development of local self-government //Municipal Academy», 2018. p. 9–14;

2. Ivanov V. V., Ubushaeva B. G. Key problems of the organization of transport systems at the municipal level and measures for their operational optimization //Municipal Academy, 2019, № 2, p. 133–139;

3. Ivanov V. V. Conceptual problems of digitization of the industrial economy //Vestnik Kucerovsky, 2018, No. 3, pp. 30–43;

4. Ivanov V. V. Key risks and challenges of public administration in the period of change of socio-economic formation of the company // Proceedings of the 15th international conference «Public administration of the Russian Federation: challenges and prospects» [Collection], electronic edition of network distribution. — М.: «КДУ», «Dobrosvet», 2018. <http://www.bookonlime.ru/node/1760/>;

5. Ivanov V. V. Cycles of innovation financing on the example of digitalization processes // Proceedings of the II international scientific forum «Step into the future: artificial intelligence and digital economy. Revolution in management: a new digital economy or a new world of machines» [Text]. Issue. 3 / State University of management. — Moscow: Publishing house GUU, 2018. — 486 p.;

6. Ivanov V. V. Digital matrix of cultural code / Strategy of Russia, 2019, № 4, p. 5–17;

7. Ivanov V. V. On the impact of digitalization on the acceleration of impoverishment of the masses during the change of the current social formation // Proceedings of the XVI International conference «Public administration of the Russian Federation: the agenda of power and society» [Collection], electronic edition of network distribution / Team of authors. — М.: «КДУ», «University book», 2019. — p. 95–105;

8. Website of Zolotaya Korona (payment system) [Electronic resource]. Mode of access: <https://koronapay.com/> (accessed: 05.05.2019);

9. Website of the company «Controlled» (analytical payment transport system) [Electronic resource]. Access mode: <https://podkontrollem.ahhhonline/> (date of application: 05.05.2009);

10. The website of the company Tekhnezis [Electronic resource]. Mode of access: <https://technesis.ru/blog/> (accessed: 05.05.2019);

11. Matskulyak I. D., Weil W. T., Kleshchinsky T. N., Matskulyak D. I., Milanova I. N., Nagdaliev N. Z. About., Protein Y. B., Skvortsova Z. I., Ubushaeva B. G., Shinkareva O. V. A discussion of the message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation (1.03.2018) // Financial economy. 2018. No. 1. С. 7–26.;

12. Federal Law No. 54-FZ of 22.05.2003 «On the use of cash registers in settlements in the Russian Federation» with amendments and additions of 01.07.2019 <http://www.consultant.ru/>;

13. Khmelchenko E. G. Modern information and communication technologies in state and municipal management // Municipal Academy. 2018. No. 3. P. 114–117.11.

14. Tsatkhlanova T. T., Natyrov A. K., Erdniev E. V., Ubushaeva B. G., Burkutbaeva N. A. Namysov S. V. Peculiarities and priorities of socio-economic development of region (on materials of the Republic of Kalmykia). — Moscow: Establishment of the Russian Academy of agricultural Sciences — editorial Board of the journal «Bulletin of the Russian Academy of agricultural Sciences», 2014. — 114 p.

Формирование системы рационального обращения с твердыми коммунальными отходами как фактор развития экономики и охраны окружающей среды

Formation of the system of rational handling with solid municipal waste as a factor of economic development and environmental protection



Хмельченко Елена Геннадьевна, кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal
Administration FSBEI of HE «State University of Management»
elenamba@mail.ru

Аннотация. С увеличением роста потребления, численности городского населения вопросы охраны окружающей среды и рационального обращения с твердыми коммунальными отходами приобретают все большее значение.

Развитие урбанизированных территорий неразрывно связано с вопросами переработки и утилизацией твердых коммунальных отходов, однако проблема их рационального использования до сих пор остается одной из самых актуальных и не имеет удовлетворительного решения.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, рациональное обращение с твердыми коммунальными отходами.

Annotation. With increasing consumption, urban population, environmental issues and the rational management of municipal solid waste are becoming increasingly important.

The development of urbanized territories is inextricably linked with issues of processing and disposal of municipal solid waste, however, the problem of their rational use is still one of the most relevant and does not have a satisfactory solution.

Key words: municipal solid waste, rational management of municipal solid waste.

Ежегодно на территории России образуется около 60 млн. тонн твердых коммунальных отходов (ТКО), и всего лишь 5% из них идут на переработку, а остальное — на полигоны для захоронения [4,6].

Захоронение на полигонах, как и складирование отходов на санкционированных и несанкционированных свалках, является базовой технологией утилизации ТКО в России.

Полигоны для захоронения ТКО зачастую представляют собой банальные свалки, которые построены с нарушением санитарных требований по защите окружающей среды.

В результате происходит загрязнение атмосферного воздуха, почвы, грунтовых и поверхностных вод опасными химическими и биологическими веществами, наносится непоправимый вред всей экологической системе территории [7,8].

Проблемы, связанные с размещением объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами вблизи городов и населенных пунктов, приводят не только к загрязнению окружающей среды, но и способствуют нарастанию социальной напряженности [2].

В настоящее время в России основными причинами сложившейся ситуации в сфере обращения с отходами являются:

- увеличение объемов потребления и образования ТКО;
- увеличение объемов упаковочных материалов, в т.ч. небiorазлагаемых, таких как пластик, полиэтилен, поликарбонаты, полиуретаны и т.д.
- отсутствие единой системы переработки промышленных и твердых коммунальных отходов, которая должна быть в собственности не частных лиц, а государства в лице субъектов Российской Федерации;
- устаревшая технология сбора и переработки ТКО;
- не достаточное количество современных высокотехнологичных предприятий по переработке ТКО;
- не достаточный контроль со стороны государства за сферой обращения с твердыми коммунальными отходами;
- отсутствие мотивации к раздельному сбору ТКО у населения;
- отсутствие или недостаточное экологическое просвещение населения по раздельному сбору ТКО [5].

Изучение зарубежного опыта, показыва-

ет, что применяемая система рециклинга и имеющиеся современные технологии позволяют осуществлять почти 100%-ную переработку промышленных и бытовых отходов, и таким образом решать глобальные экологические проблемы и восполнять дефицит различных ресурсов.

Во многих странах на протяжении долгого времени применяется технология раздельного сбора мусора, что позволяет с минимальными рисками для экологии сократить объем ТКО и извлечь требующееся сырье для дальнейшей переработки и вторичного использования.

В странах Европы сфера обращения с твердыми коммунальными отходами вообще является отдельной областью экономики, т.к. отходы, являются экономически выгодным сырьем для восполнения различных ресурсов.

Захоронению в странах Европейского Союза подлежат только те отходы, которые невозможно переработать с помощью современных высоких технологий. Захоронение без сортировки отходов запрещено и считается экономически нецелесообразным, является, по сути, «захоронением экономического капитала» [6].

Примером рационального обращения с отходами является Германия, в которой перерабатывают до 99% твердых коммунальных отходов.

Интересен опыт такой страны как Израиль, где вопросы переработки мусора являются особо значимыми в связи с отсутствием возможности размещения мусорных свалок из-за ограниченности территории.

Считается, что израильтяне являются большими производителями мусора (среднестатистический житель производит до 68 литров мусора еженедельно), поэтому государство вынуждено было принимать срочные меры для предотвращения катастрофического загрязнения окружающей среды и развивать безотходную систему обращения с отходами.

Еще несколько лет назад крупнейшая по своим размерам свалка недалеко от города Тель-Авив была глобальной экологической проблемой всего Израиля, которая загрязняла почву, подземные воды, создавала вокруг неприятный зловонный запах и проблемы для работы аэропорта из-за птиц, которых привлекали пищевые отходы свалки.

Поэтому именно Тель-Авив стал родоначальником экологической революции

в стране, а на месте проблемной городской свалки, на мусорном холме высотой более 60 метров, городские власти решили построить парк, где проводятся экологические выставки и размещают арт-объекты из мусора.

Сегодня на улицах Израиля размещены отдельные емкости для сбора различного вида мусора: ящики для бумаги, клетки для пластиковых бутылок, контейнеры для старой одежды и баки для пищевых отходов.

Если образуется несортированный мусор, то городские власти обязаны заплатить государству штраф более 25 долларов за каждую тонну такого мусора.

Для населения также введены штрафы за отказ от сортировки и раздельного сбора мусора.

С 2011 года в Израиле введен закон, в соответствии с которым все производители должны утилизировать упаковку от своих товаров. Например, консервные заводы — должны утилизировать консервные банки, компании по производству молочных продуктов отвечают за сбор пластиковых бутылок и емкостей и т.д.

Для этого в израильских городах устанавливают мусорные баки оранжевого цвета, куда собирают упаковку из пластика, картона, полиэтилена, металла. К 2020 году всех производителей планируют обязать утилизировать 100% упаковочного материала.

Сегодня Израиль — один из лидеров в разработке новых технологий переработки мусора. В стране разработан инновационный метод сортировки твердых бытовых отходов — гидросепарация, с помощью которой получают биогаз и удобрение. Сначала с помощью электромагнитов из мусора отделяют железо, черные и цветные металлы, а затем путем гидросепарации, мусор разделяют и отправляют на переработку или утилизацию.

Как правило, государства, которые не имеют своих собственных природных ресурсов, вынуждены максимизировать переработку отходов и проводить эффективную политику в области использования вторсырья.

Например, Япония смогла выйти на автомобильный рынок мирового масштаба, только за счёт качественного рециклинга, не имея своих собственных природных месторождений железных руд [6].

Для России применение успешного зарубежного опыта по обращению с ТКО —

одно из приоритетных направлений и первоочередных задач в области рационального обращения с твердыми коммунальными отходами.

В Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1], одним из наиболее важных является вопрос о снижении объемов образования отходов и увеличения доли утилизации отходов перед их обезвреживанием и размещением на полигонах ТКО [3].

Однако мусорная реформа, начатая еще в 2015 году, до сих пор не смогла решить вопросы, связанные со снижением объемов образования ТКО, повторного использования отходов в готовую продукцию, привела к увеличению тарифов для населения за предоставление коммунальной услуги по обращению с ТКО [3].

При захоронении на полигонах происходит безвозвратная потеря невозможных природных ресурсов, при этом на ценные компоненты приходится до 55% массы ТКО, т.е. около 38,5 млн. тонн ежегодно [3].

Для России внедрение системы раздельного сбора ТКО обеспечит сокращение образования отходов и максимальное использование вторичного сырья. По подсчетам специалистов, около 60–80% морфологического состава ТКО состоит из потенциального сырья для промышленности (35–40%) и компостирования (50–80%).

Однако, для достижения эффективного функционирования системы раздельного сбора отходов и использования сырья, содержащегося в них, надлежит распределять ТКО по категориям на самом начальном этапе. Сортировать мусор нужно, начиная с каждого отдельного домохозяйства. Для этого необходимо разработать и запустить в массовое производство мусорные контейнеры с отделениями для различных видов домашних отходов. Сортировка отходов крайне необходима для того чтобы на самом первом этапе отделить мусор по разным фракциям, что позволит снизить расходы на сортировку мусора в пунктах ее сортировки и переработки.

Очень важно чтобы раздельный сбор твердых коммунальных отходов стал общественной нормой. Для этого экологическое воспитание россиян должно начинаться с самого раннего возраста — с детского сада, со школьной скамьи.

Необходимо обучать всех граждан как правильно сортировать отходы потре-

ния, используя все современные информационные каналы, что позволит ввести систему раздельного сбора ТКО и будет способствовать улучшению экологической обстановки. Для того чтобы население занималось сортировкой и сбором мусора, необходимо ввести экономическое стимулирование граждан, когда за сбор вторсырья они будут получать денежное вознаграждение, как это было принято во времена СССР.

Тем не менее, внедрению раздельного сбора ТКО могут помешать неподготовленность населения и отсутствие необходимого технического обеспечения.

Посредством научно-популярных фильмов, социальной рекламы, мероприятий, занятий в школах и университетах можно сформировать интерес у населения к защите окружающей среды и внедрить раздельный сбор ТКО.

На современном этапе на территории России рынок вторичного сырья довольно слабо развит. Для улучшения данной ситуации следует стимулировать те предприятия, которые применяют вторичное сырье в процессе своего производства, с применением налоговых льгот. Кроме того, существующая система тарифного регулирования подлежит модернизации.

Так, стоимость тарифа на утилизацию практически в 10 раз превышает тариф на захоронение. Ввиду этого, подавляющее большинство предприятий прибегает к захоронению отходов. Следовательно, система тарифов должна предполагать выгодные условия всем участникам производства.

С другой стороны, в государстве возросла потребность в строительстве новых предприятий по переработке ТКО—металла, полимерных материалов, стекла, бумаги, картона в зависимости от потребностей промышленности.

По мнению специалистов, работающих в сфере обращения с ТКО, переработка вторичного сырья является довольно прибыльным производством, но при условии внедрения раздельного сбора мусора.

Более того, считаем необходимым стимулирование сбора определенного вида ТКО (например, макулатуры) в обмен на какой-либо бонус.

Например, многие органы власти в Соединенном Королевстве и в Европе ввели городские карточки, которые действуют как инструмент, предназначенный для

предоставления местным жителям скидок. В результате менеджеры, занимающиеся отходами, присуждают бонусные очки и предлагают специальные предложения, тем самым, поощряя участие.

Опыт Японии показывает, что люди, принося в пункт сдачи жестяные банки, взамен получают несколько поездок на общественном транспорте. Для привлечения населения можно воспользоваться и иными формами стимулирования в рамках аналогичных подходов, предполагающие предоставление бесплатных или субсидируемых товаров и услуг регулярным участникам раздельного сбора.

В то же время, чрезвычайно важно показать гражданам всю пользу от раздельного сбора ТКО. Таким образом, в случае если инвентарь, используемый в городском хозяйстве, изготовлен из вторичного сырья, его необходимо отмечать соответствующими наклейками, этикетками, надписями—«Изготовлено из вторичного сырья» (например, пляжное оборудование, тару и упаковку, кашпо и пр.).

Таким образом, формирование системы рационального обращения с твердыми коммунальными отходами должно начинаться еще на первом подготовительном этапе, поскольку введению раздельного сбора компонентов ТКО должна предшествовать продолжительная разъяснительно-просветительская работа с населением, которая позволит значительно сократить расходы по сортировке вторсырья, а эффективная переработка позволит снизить уровень потребления природных ресурсов.

Однако, даже если население будет сортировать мусор, но в стране не будет развита система рационального обращения с твердыми коммунальными отходами, не будут строиться современные высокотехнологичные предприятия по переработке ТКО, а весь отсортированный мусор снова будут вывозить и закапывать в землю на мусорные полигоны, вся эта работа будет бесполезной, а территория со временем станет не пригодной для жизни не только человека и всех живых организмов.

Литература:

1. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89 — ФЗ «Об отходах производства и потребления.
2. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
3. Долгушин А. Б., Хмельченко Е. Г., Прибылов П. А. Анализ развития законодательной базы по реформированию системы обращения с твердыми коммунальными отходами в России // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 20–25.
4. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
5. Кириллова А. Н., Мусинова Н. Н. Структуризация проблем, технологий и механизмов реализации стратегий в сфере обращения с отходами // Экономика и предпринимательство. 2017. № 10–1 (87). С. 910–914.
6. Мусинова Н. Н. Формирование системы раздельного сбора ТКО как условие рационального обращения с отходами // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 151–155.
7. Осипов В. И., Данилов-Данильян В. И., Медовар Ю. А., Казакова И. Г., Хмельченко Е. Г. Сохранение водных ресурсов Московской и Владимирской областей как важнейший аспект экологической безопасности страны // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 28–35.
8. Хмельченко Е. Г., Казакова И. Г., Богомолов Ю. Г., Савельев А. Ф., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. О влиянии полигона твердых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.

Literature:

1. Federal Law of June 24, 1998 No. 89-FZ On Production and Consumption Wastes.
2. Vafin D. R., Khmelchenko E. G. Taking into account the opinions of citizens when considering the placement of a waste recycling enterprise in a municipality // University Herald (State University of Management). 2018. No. 3. P. 132–136.
3. Dolgushin A. B., Khmelchenko E. G., Pribylov P. A. Analysis of the development of the legislative framework for reforming the municipal solid waste management system in Russia // Municipal Academy. 2019. № 1. S. 20–25.
4. Zotov V. B. Problems of solid waste management in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: Management of the state, municipal and corporate: theory and best practices. Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. S. 13–18.
5. Kirillova A. N., Musinova N. N. Structuring problems, technologies and mechanisms for implementing strategies in the field of waste management // Economics and Entrepreneurship. 2017. No. 10–1 (87). S. 910–914.
6. Musinova N. N. Formation of a separate MSW collection system as a condition for rational waste management // Municipal Academy. 2018. No. 4. P. 151–155.
7. Osipov V. I., Danilov-Danilyan V. I., Medovar Yu. A., Kazakova I. G., Khmelchenko E. G. Conservation of water resources of the Moscow and Vladimir regions as the most important aspect of the country's environmental safety // Municipal Academy. 2019. № 2. S. 28–35.
8. Khmelchenko E. G., Kazakova I. G., Bogomolov Yu. G., Savelyev A. F., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. About the influence of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3. P. 55–62.

Направления повышения эффективности работ по водоотведению поверхностных сточных вод

Directions for increasing the efficiency of water discharge works on surface waste waters



Сираждинов Рифат Жамалетдинович
Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
доцент доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления»
Email rifsir@yandex.ru

Sirazhdinov Rifat Zhamaletdinovich
Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Associate
Professor Associate Professor, State University of Management
Email rifsir@yandex.ru

Аннотация: наблюдаемые в последние годы на территории России наводнения вызваны целым рядом причин как природного, так рукотворного характера. Серьезное влияние на повышение частоты наводнений в разных регионах вызвано лишь отчасти изменениями климата. В работе исследуются методические недостатки в учете различных факторов при расчетных обоснованиях показателей очистных сооружений.

Ключевые слова: водоотведение, температура окружающей среды, среднегодовое количество осадков, климатические показатели.

Annotation: the floods observed in recent years in Russia are caused by a number of reasons, both natural and man-made. A major impact on increasing flood rates in different regions is only partly due to climate change. In the work, methodological shortcomings are studied in taking into account various factors in the calculation justifications of the indicators of treatment facilities.

Key words: water disposal, ambient temperature, average annual rainfall, climatic indicators.

Последние несколько лет на территории Российской Федерации постоянно происходят события, связанные со стихийными бедствиями. Вот уже, какое лето подряд происходят наводнения, вызванные разными причинами. При этом в качестве основных причин можно назвать как человеческий фактор, так и природный. В качестве других групп факторов можно назвать методические, то есть методики учета природных факторов, влияющих на количество осадков, характер территории и другие.

В настоящее время в качестве основных методов расчета необходимых объемов принимаемых поверхностных сточных вод используются многолетние статистические данные о климатических показателях. В качестве таковых учитываются: дневные и среднемесячные температуры окружающего воздуха; количество суточных и месячных осадков; сроки ледостава и ледохода и другие [4].

Проанализируем факторы, учитываемые при расчетах объемов принимаемых поверхностных вод на территории поселений.

Как мы уже отмечали выше, в качестве базы принимается среднегодовое количество атмосферных осадков, причем оно рассчитывается в зависимости от времени года. В условиях России календарный год делится на два периода: зимний (ноябрь-март); летний (апрель-октябрь). В зависимости от времени года осадки учитываются в двух формах: снега и дождя.

Особенностью зимнего периода является аккумуляция осадков в виде снега на территории поселения и его таяние в период чаще всего с марта по апрель [3]. Общее количество влаги принимаемой системой водоотведения зависит от организации обращения со снегом в поселении. В соответствии с действующей нормативной базой организацией вывоза снега и благоустройством территории занимаются муниципальные органы управления. Таким образом, кроме количества осадков на 1 кв. метр территории учитывается площадь поселения и объем снега вывезенного на специальные снегоплавильные пункты или другие специально отведенные для этих целей места.

В летний период времени при расчете объемов принимаемых поверхностных сточных вод учитываются среднегодовое количество атмосферных осадков, опре-

деляемое по информации, получаемой от Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. При этом учитываются данные за последние 3 года. В случае отсутствия требуемых данных при проектировании очистных сооружений разрешается использовать материалы строительной климатологии.

В нашем случае обратим основное внимание на осадки в виде дождя.

Для расчетов общих объемов осадков учитываются площадь земельного участка поселения (территория). При этом отдельно учитываются площади кровель, асфальтобетонных покрытий, брусчатых и булыжных мостовых, грунтовых поверхностей и газонов. Учет характера покрытий ведется раздельно в связи с различиями в степени проницаемости поверхности.

При этом для кровли и асфальтобетонных покрытий принимается коэффициент равный 0,7. То есть в нашем случае не вся вода в виде дождя не в полном объеме попадает в дренажные стоки. Частично происходит ее испарение, частично впитывается в поверхность.

Для брусчатых и булыжных мостовых этот коэффициент равен 0,5. Для грунтовых поверхностей и газонов принимаются значения соответственно 0,2 и 0,1.

В методике расчета объем дождевого стока учитываются отклонения фактических объемов от средних в размере 7 процентов.

Значительное упрощение расчетов, при которых принимаются значения климатических показателей за последние 3 года, в значительной мере искажают реальное положение дел и приводит к систематическим ошибкам в расчетах.

Проиллюстрируем нашу точку зрения на расчеты, используемые при определении объемов принимаемых поверхностных сточных вод. Используем доступную статистику.

Так по данным Гидрометеоцентра, представленных в таблицах 1 и 2 представлены средние данные по температуре и сумме осадков в 1961–2010 годы на территории Москвы. (Таблица 1)

Таблица 1. Усредненные климатические показатели в Москве за 1961–1980 гг.

Месяц	Температура (°С)	Сумма осадков в месяц (мм)
1	-9,20	42
2	-7,60	36
3	-2,10	34
4	5,70	44
5	13,00	51
6	16,50	75
7	18,10	94
8	16,30	77
9	10,90	65
10	5,00	59
11	-1,10	58
12	-6,00	55
Итого за год	4,96	690

*Составлено автором на основе Климат городов мира: ежемесячные данные [5]

За анализируемый период среднегодовая температура выросла на 0,82 градуса, а количество годовых осадков увеличилось на 16 мм.

При этом необходимо учесть, что это среднемесячные показатели за 20 лет, которые за счет накопленного значения несколько микшируют изменения.

В реальности эти показатели выросли в 2,5 раза, что составляет очень значительную величину для территории Москвы.

Кроме того, необходимо учесть значительные изменения не только в среднемесячных значениях, но и от внутримесячных.

Таблица 2. Усредненные климатические показатели в Москве за 1981–2010 гг.

Месяц	Температура (°С)	Сумма осадков в месяц (мм)
1	-6,50	52
2	-6,70	41
3	-1,00	35
4	6,70	37
5	13,20	48
6	17,00	80
7	19,20	85
8	17,00	82
9	11,30	68
10	5,60	71
11	-1,20	55
12	-5,21	52
Итого за год	5,78	706

*Составлено автором на основе Климат городов мира: ежемесячные данные [5]

Интересно исследовать картину изменения климатических показателей между средними значениями за анализируемый период.

За анализируемый период наиболее значительные изменения (рост) значений температуры и осадков произошли в зимние месяцы. Суммарный рост за эти месяцы составил 4,3 градуса. За этот же период в наибольшей степени выросли среднемесячные осадки.

За этот период в летние месяцы среднемесячные температуры и среднемесячные осадки выросли незначительно.

В наименьшей степени изменения климатических показателей произошли в осенние месяцы.

Однако небольшие изменения в количестве среднемесячных осадков особенно в летние месяцы не могли привести к наблюдаемым в последние годы явлениям сопровождаемым ливнями и наводнениями,

причем практически повсеместно не, только по Москве, но и по всей России.

За последние годы количество пасмурных дней и при наличии осадков значительно сократилось, особенно последних.

По статистическим наблюдениям осе-

нию 2018 года за последние 100 лет было наименьшее количество солнечных дней.

Нами были проведены расчеты количества осадков, выпавших в сутки в одном из наиболее дождливых месяцев - июне. Данные представлены в таблице 3.

Таблица 3. Расчет среднесуточных объемов осадков в июне

Годы	Количество дней с осадками	Объем дневных осадков, мм/сутки	Превышение фактических объемов суточных осадков над среднесуточными
1997	5	16,00	6,23
2000	7	11,43	4,45
2005	5	16,00	6,23
2010	4	20,00	7,78
2015	4	20,00	7,78
2019	6	13,33	5,19

По многолетним данным в июне в сутки выпадало 2,57 мм. Проведенные нами расчеты, итоги которых представлены в таблице 3, свидетельствует о значительном превышении фактического объема осадков над средними значениями, под которые ориентированы анализируемая методика расчета объемов принимаемых поверхностных сточных вод. Как мы уже отмечали выше, в методике предусмотрена необходимость учета критических обстоятельств в размере 7 процентов. Как мы также отмечали, что кроме увеличения объемов осадков в месяц при сокращении количества дней с осадками, значительно увеличилась интенсивность осадков, что приводит к пиковым нагрузкам на ливневые стоки и систему водоотведения поселений.

Кроме приведенных выше недостатков в методике расчетов объемов принимаемых поверхностных сточных вод, необходимо отметить весьма важный недостаток систем водоотведения поверхностных сточных вод.

В настоящее время для защиты от случаев наводнения поселений почти в большинстве из них возводятся различные сооружения - дамбы, плотины и т.д. Водным кодексом эти объекты отнесены к категории гидротехнических сооружений [1]. Чаще всего в связи недостаточной мощностью этих сооружений за недостаточностью финансовых средств, в пиковые нагрузки они не справляются со своими функциями. В итоге эти сооружения разрушаются и все объемы сточных вод аккумулированных в больших объемах в водоемах, образуемых ими устремляются далее по течению,

что приводит к цепной реакции разрушения следующих по течению сооружений.

В настоящее время все эти сооружения из-за их малых мощностей и объемов находятся в собственности и компетенции муниципальных органов управления.

Согласно нормативным актам, регулирующим отношения между уровнями управления, функции пользователей водных объектов далеко не всегда распределены между государственным и муниципальными уровнями четко. При этом практически все работы, проводимые на гидротехнических сооружениях, согласно водному кодексу проводятся по инициативе и по заказу собственника. В этом случае все они (работы) проводятся исходя из финансовых возможностей и компетенции руководителей органов управления [7]. Кроме того, развитие инженерной инфраструктуры также находится в компетенции органов государственного и муниципального управления, также как и вопросы территориального планирования [8]. Вопросы функционирования малых гидротехнических сооружений в настоящее время как бы зависли между уровнями управления [9].

При проведении работ по проектированию и строительству гидротехнических сооружений целесообразно формирование резервных водоемов, которые осуществляют прием поверхностных сточных вод в дополнительных объемах. То есть предлагаемые к созданию водоемы в обычное время могут функционировать в не наполненном состоянии и осуществляют прием дополнительных объемов воды в пиковые периоды и снимает напряженную ситуацию

при чрезвычайных ситуациях. Эти водоемы могут в обычное время использоваться как дополнительные зоны отдыха для населения. Состояние этих объектов, как и место их строительства должно контролироваться общественностью [6].

Список литературы:

1. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // Электронный ресурс Режим доступа. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315070&fld=134&dst=100078,0&rnd=0.37388823424375617#00796698659309496>
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2019) // Электронный ресурс Режим доступа. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693>
3. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 17 октября 2014 г. № 639/пр «Об утверждении Методических указаний по расчету объема принятых (отведенных) поверхностных сточных вод» // Электронный ресурс Режим доступа. <http://ivo.garant.ru/#/document/70877958/paragraph/1:0> (Дата обращения 4.08.2019 г.)
4. СП 131.13330.2012 Строительная климатология. Актуализированная редакция СНиП 23–01–99* (с Изменениями N1, 2) // Электронный ресурс. Режим доступа. <http://docs.cntd.ru/document/1200095546> (Дата обращения 4.08.2019 г.)
5. Климат городов мира: ежемесячные данные // Электронный ресурс Режим доступа. <https://meteoinfo.ru/climatcities?p=1659> (Дата обращения 4.08.2019 г.)
6. Сираждинов Р. Ж. ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 113–118.
7. Сираждинов Р. Ж. О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ В УПРАВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 81–84.
8. Сираждинов Р. Ж. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2010. Т. 1. С. 135–139.
9. Система муниципального управления Zotov V. B., Babun R. V., Kirillova A. N., Kovalenko E. G., Kuznetsova L. A., Mullagalieva Z. Z., Musinova N. N., Roy O. M., Sapozhnikov A. A., Semkina O. S. учебник / [Zotov V. B. и др.]; под ред. В. Б. Зотова. Ростов-на-Дону, 2010. Сер. Высшее образование (5-е изд., испр. и доп.)

Кроме того, при проектировании гидротехнических сооружений, осуществляющих функции защиты населения от чрезвычайной ситуации, необходимо использовать механизмы регулирования уровня воды в них- различные затворы.

References:

1. «Water Code of the Russian Federation» dated 06.06.2006 No. 74-FZ (as amended on 12.27.2018) (as amended and additional, effective from 07/01/2019) // Electronic resource Access mode. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=315070&fld=134&dst=100078.0&rnd=0.37388823424375617#00796698659309496>
2. Federal law dated 06.10.2003 No. 131-FZ (as amended on 02.08.2019) «On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation» (as amended and supplemented, entered into force on 06/06/2019) // Electronic resource Access mode. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=330145&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.49228314229794545#0372787153979693>
3. Order of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation of October 17, 2014 № 639 / pr «On approval of the Guidelines for calculating the volume of accepted (allocated) surface wastewater» // Electronic resource Access mode. <http://ivo.garant.ru/#/document/70877958/paragraph/1:07> (Date accessed 08/04/2019)
4. SP 131.13330.2012 Construction climatology. Updated edition of SNiP 23–01–99* (as amended by N1, 2) // Electronic resource. Access mode. <http://docs.cntd.ru/document/1200095546> (Date accessed 08/04/2019)
5. Climate of world cities: monthly data // Electronic resource Access mode. <https://meteoinfo.ru/climatcities?p=1659> (Date accessed 08/04/2019)
6. Sirazhdinov R. Zh. RESEARCH OF PECULIARITIES OF PUBLIC CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION // Municipal Academy. 2017. No. 1. S. 113–118.
7. Sirazhdinov R. Zh. ABOUT SOME APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF THE SOCIAL SPHERE // Bulletin of the University (State University of Management). 2014. No. 7. P. 81–84.
8. Sirazhdinov R. Zh. INCREASING THE EFFECTIVENESS OF TERRITORIAL PLANNING // Transactions of Bratsk State University. Series: Economics and Management. 2010. Vol. 1. P. 135–139.
9. Municipal management system Zotov V. B., Babun R. V., Kirillova A. N., Kovalenko E. G., Kuznetsova L. A., Mullagalieva Z. Z., Musinova N. N., Roy O. M., Sapozhnikov A. A., Semkina O. S. textbook / [Zotov V. B. et al.]; under the editorship of V. B. Zotova. Rostov-on-Don, 2010. Ser. Higher education (5th ed., Rev. And add.)

Становление в России институтов регионального развития

Formation of regional development institutes in Russia



Балацкий Евгений Всеволодович, доктор экономических наук, профессор, директор центра макроэкономических исследований, Финансовый университет при Правительстве РФ
главный научный сотрудник ЦЭМИ РАН
e-mail: evbalatsky@inbox.ru

Evgeny V. Balatsky, Doctor of Economics, Professor, Director of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia;
chief researcher of the Central Economics and Mathematics Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
e-mail: evbalatsky@inbox.ru



Екимова Наталья Александровна, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник центра макроэкономических исследований, Финансовый университет при Правительстве РФ
e-mail: n.ekimova@bk.ru

Natalya A. Ekimova, PhD of Economics, Associate Professor, leading researcher of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
e-mail: n.ekimova@bk.ru



Юревич Максим Андреевич, научный сотрудник центра макроэкономических исследований, Финансовый университет при Правительстве РФ
e-mail: maksjuve@gmail.com

Maksim A. Yurevich, junior researcher of the Center for Macroeconomic Research of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia
e-mail: maksjuve@gmail.com

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные проблемы функционирования таких институтов развития, как региональные инвестиционные форумы и региональные корпорации развития. Дано определение институтов регионального развития с учетом международного опыта. Показано, что изначальное успешное функционирование двух типов институтов стало затухать, сопровождаясь их банкротством. Данный процесс во многом связан с постепенным переходом региональных и муниципальных институтов под контроль федеральных властей с их последующей бюрократизацией. Обосновываются принципы управления институтами регионального развития, которые могут позволить перезапустить их работу в новом организационном формате.

Ключевые слова: институты регионального развития, региональные корпорации развития, региональные инвестиционные форумы

Abstract: the actual problems of the functioning of such development institutions as regional investment forums and regional development corporations are dealt in this article. The definition of regional development institutions based on international experience is given. It is shown that the initial successful functioning of the two types of institutions began to fade, accompanied by their bankruptcy. This process is largely associated with the gradual transition of regional and municipal institutions under the control of the Federal authorities with their subsequent bureaucratization. The principles of management of regional development institutions, which can allow to restart their work in a new organizational format, are substantiated.

Keywords: regional development institutions, regional development corporations, regional investment forums

Введение.

В наши дни широкое распространение в мире получили институты регионального развития (ИРР). Не стала исключением из правила и Россия, огромная территория которой многократно актуализирует прогрессивный опыт использования данных институтов. Самыми яркими примерами ИРР в России в последние десятилетия получили такие их формы, как региональные корпорации (агентства) развития (РКР) и региональные инвестиционные форумы (РИФ).

В данной статье предпринимается попытка систематизировать специфику и опыт функционирования таких знаковых для страны институтов регионального развития, как РКР и РИФ.

Институты регионального развития: определения, функции, классификация.

На сегодняшний день в литературе и нормативных документах отсутствует как таковое понятие институтов регионального развития (ИРР), в связи с чем к данному классу институтов иногда относятся такие, которые имеют мало общего с их истинным назначением. К наиболее значимым в этой области исследованиям, на наш взгляд, можно отнести следующие работы [1, 2, 3, 4]. На основе анализа данных работ дадим собственное определение ИРР, которое в наибольшей степени соответствует международной практике.

Под ИРР понимаются такие организационные формы взаимодействия бизнеса и власти региона (субъекта РФ или муниципального образования), которые способствуют привлечению в регион инвестиций, запуску новых проектов и повышению темпов экономического роста территории. Как

правило, ИРР, даже будучи оформленным как независимое юридическое лицо, не ведут самостоятельной коммерческой и производственной деятельности, а выступают в качестве институциональных посредников между бизнесом и властью, развитие стратегического партнерства между которыми в России является залогом устойчивого роста нашей экономики [5]. Посредничество ИРР позволяет оперативно согласовывать интересы всех участников как на начальных стадиях проектов (привлечение инвестиций, запуск новых производств, снятие административных барьеров и т.п.), так и на остальной части их жизненного цикла (включая эксплуатацию новых объектов, раздел прибыли и т.п.).

В России самыми яркими примерами ИРР в последние десятилетия получили такие их формы, как РКР и РИФ.

В последнее время именно они выступают в качестве координаторов и операторов многих значимых проектов в российских регионах. Они являются своего рода связующим звеном между всеми уровнями власти (центральной, региональной и местной), бизнесом и общественностью. Роль их в развитии регионов очевидна, однако опыта в их построении пока не так уж и много и, как правило, он почти не фигурирует в научной литературе. Между тем большинство стран с транзитивной экономикой остро нуждаются в подобных институтах. Каковы же особенности работы ИРР в нашей стране?

На сегодняшний день можно выделить три уровня функционирования ИРР: федеральные институты развития (ФИР), федеральные институты развития на региональном уровне (ФИРР), региональные институты развития (РИР) (рис. 1).

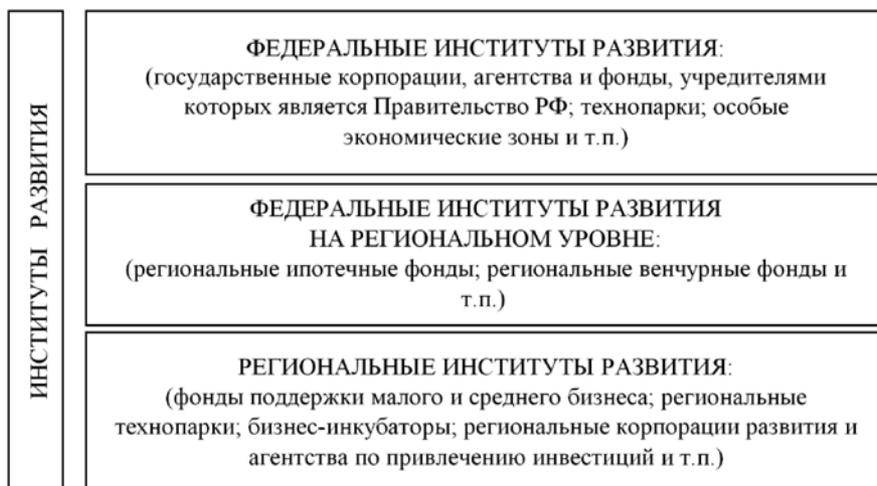


Рисунок 1. Классификация институтов развития в России

Разумеется, такая классификация является достаточно условной, поскольку все региональные институты находятся в тесной взаимосвязи и взаимодействии. Например, особые экономические зоны представляют собой структуры, создаваемые Правительством РФ, но по своему целевому назначению они, скорее, могли бы быть отнесены к ИРР, поскольку их деятельность ориентирована преимущественно на развитие регионов, также как и управление привязано к конкретной территории. Тем не менее, остановимся на данной классификации, так как в ее основу заложен универсальный «учредительный принцип».

По понятным причинам наибольшее распространение в России получили ФИР. Существует целый ряд сформировавшихся ФИР, к наиболее крупным из которых можно отнести Фонд развития инновационного центра «Сколково», Инвестиционный фонд Российской Федерации, АО «Роснано», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», ГК «Внешэкономбанк» и др. Замыкающим звеном в классификации рис. 1 выступают РКР и РИФ, которые с самого начала несли в себе элемент региональной инициативы.

Ретроспектива создания и функционирования РКР и РИФ: прогрессивные начинания и банкротства.

История создания РКР уходит корнями в 2005 год. Именно тогда, с момента создания «Корпорация развития Дальнего Востока», формирование ИРР в России приобрело массовый характер. Хотя указанную корпорацию нельзя назвать «чистым» региональным институтом развития, ибо ее учредителем в отличие от большинства создаваемых РКР является не субъект РФ, а Правительство РФ, именно она может считаться отправной точкой процесса создания корпораций развития в российских регионах.

Несмотря на то, что РКР должны выступать в качестве драйверов региональных стартапов, эта миссия ими с большим трудом реализуется в российских регионах. Например, одним из первых примеров неудачного опыта организации РКР является пример ОАО «Корпорация развития Восточной Якутии», созданная в 2008 году Министерством имущественных отношений Республики Саха (Якутия) (25,1%) совместно с «Южно-Верхоянской горнодобывающей

компанией» (74,9%). Создание данной корпорации преследовало вполне конкретную цель, связанную с реализацией инвестиционного проекта «Комплексное развитие Томпонского горнопромышленного района». Однако осуществить намеченные планы не получилось и в 2011 году «Корпорация развития Восточной Якутии» прекратила свое существование.

Другим провальным примером служит РКР «Корпорация развития Республики Бурятия», которая была создана в 2013 году региональными властями для обеспечения благоприятных условий ведения бизнеса и привлечения инвестиций в регион. При создании данной РКР планировалось, что старт ее инвестиционной деятельности начнется с продажи трех объектов недвижимости, принадлежащих Республике Бурятия, с целью создания гостиничной инфраструктуры. Вырученные от продажи деньги планировалось направить на создание и развитие инфраструктуры региона. В результате из трех объектов был продан только один, а вырученных средств оказалось недостаточно для воплощения задуманных планов. Позже аудиторами Счетной палаты Республики было установлено, что за 2,5 года функционирования «Корпорации развития Республики Бурятия» не было получено ни одного значимого результата, а все расходы организации преимущественно были связаны с содержанием ее имущества, в связи с чем в январе 2016 года было принято решение о ликвидации данной РКР.

Еще один хрестоматийный пример неудачной деятельности РКР дает основанная в 2012 г. «Корпорация развития Республики Татарстан», которая должна была заниматься реализацией значимого для города инвестиционного проекта — «Смарт сити Казань». В рамках этого проекта, связанного со строительством города-спутника, предполагалось создать современный деловой центр, оснащенный современной инфраструктурой и «умными» технологиями, способным предоставить городу 40 тыс. новых рабочих мест. Однако кроме подписания нескольких инвестиционных соглашений никаких реальных достижений у «Корпорации развития Республики Татарстан» зарегистрировано не было, в связи с чем в 2016 году было принято решение о ее ликвидации.

Причин рассмотренных неудач, разумеется, множество, но аналитики указы-

вают на одну из основных, которая состоит в изначально большой информационной закрытости почти всех перечисленных РКР [6]. Отсутствие полноценного обмена информацией с внешней средой приводило к управленческим злоупотреблениям и торможению большинства региональных инициатив.

В отличие от создания множества видов институтов развития появление РИФ в России в большинстве случаев было продиктовано интересами и потребностями региональных рынков, а не обусловлено специальной федеральной инициативой. Ключевую роль в их организации играли либо органы региональной или муниципальной власти, либо коммерческие компании и их объединения. Участие управленческих федеральных структур к оказанию титульной поддержки РИФ, которые хорошо себя зарекомендовали, и делегированию на эти форумы своих представителей в качестве докладчиков. Некоторые крупные форумы зарождались немного по иному сценарию: федеральные органы власти входили в число учредителей, что позволяло им принимать активное участие в их финансировании и продвижении. Первый отечественный РИФ—Первый Уральский инвестиционный форум—прошел в 2001 г. С этого момента можно отсчитывать историю российских РИФ. Далее институт РИФ активно развивался. В 2015 г. они проводились уже в 30 субъектах РФ.

Однако почти сразу обозначилась специфическая проблема в организации РИФ: пересечение дат форумов, сходных по тематике и составу привлекаемой аудитории. Отсутствие скоординированных действий организаторов форумов в части их логистики стало отрицательно сказываться на результативности процесса заключения инвестиционных соглашений [7]. Учитывая, что успешное и регулярное проведение РИФ требует поддержки федеральных или хотя бы местных властей, финансовой помощи в виде спонсорских контрактов, координации сроков проведения и т.п., «провал» хотя бы одной из этих составляющих способен привести к «смерти» форума. Новейшая история России насчитывает достаточное число подобных региональных фиаско.

Ярким примером сворачивания РИФ служит Байкальский экономический форум (БЭФ), который впервые состоялся в 2000 г., получив поддержку от Совета Федерации ФС РФ, Министерства регионального раз-

вития РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ. Сильный импульс к развитию этого форума был получен в 2006 г., когда Президентом России было продекларировано «восточное направление» внешнеэкономической политики, однако очередному БЭФ, запланированному в 2013 г., состояться было уже не суждено. Похожая ситуация имела место с Первым Тульским экономическим форумом (ТЭФ), состоявшемся в 2006 г. благодаря стараниям областной администрации и при участии Министра экономического развития и торговли РФ Г. Грефа и полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе Г. Полтавченко. По итогам первого форума было подписано соглашений о сотрудничестве на сумму 90 млрд. руб., что превышает несколько годовых бюджетов Тульской области, однако ТЭФ 2013 года уже не состоялся из-за низкой активности инвесторов. Не менее впечатляющим провалом стало начинание с Международным инвестиционным форумом (МИФ) «Югра», который стартовал в 2004 г. и с перерывом на кризисные 2008–2009 гг. прошел еще 5 раз, но по финансовым причинам уже в 2014 г. не состоялся. Несколько иной сценарий провала был характерен для Форума «Сибирский Давос», прошедшим в первый раз в 1999 г. и не свернувшимся в 2016 г. по сугубо политическим причинам.

Таким образом, столь перспективные начинания, как РИФ и РКР уже во втором десятилетии XXI начали эпопею своего банкротства, что ставит вопрос о том, насколько удачными являются эти формы ИРР применительно к России.

Координация и патронаж РИИ.

Как только стали образовываться РКР, практически сразу появилась потребность в их объединении для совместного продвижения общих интересов ассоциированных участников. На сегодняшний день в РФ существует несколько Ассоциаций, где РКР являются активными членами.

Первая волна организации федерального патронажа над РКР была связана с деятельностью Агентства стратегических инициатив (АСИ), которым в 2011 г. был разработан «Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата

в регионе». Это документ стал своеобразным ориентиром по повышению инвестиционной привлекательности в регионах. Его внедрение стало одним из ключевых направлений деятельности РКР. Можно сказать, что корпорации и агентства получили административные установки по тому, как сформировать основу эффективного сотрудничества бизнеса и местных властей и увеличить в регионы поток инвестиций. Эта инициатива отнюдь не решила проблему отсутствия системного взаимодействия РИР, но стала первым шагом к бюрократизации их деятельности.

Вторая волна организации федерального патронажа над РКР связана с созданием и проведением в 2013 году в Екатеринбурге Всероссийского форума институтов развития. К этому моменту в России уже было функционировало порядка пятидесяти РИР. В процессе работы многие из них сталкивались с целым рядом схожих проблем, однако были вынуждены самостоятельно их решать. С целью обмена лучшими практиками реализации инвестиционного потенциала регионов России и налаживания взаимодействия между региональными институтами развития было принято решение провести соответствующий форум. Первоначально его организаторами выступили Корпорация развития Среднего Урала совместно с Агентством стратегических инициатив при поддержке губернатора Свердловской области. В 2014 г. Екатеринбургский форум получил федеральный статус, т.к. к его организации и проведению присоединилось Министерство регионального развития РФ. Однако упразднение данного министерства в сентябре 2014 года привело к тому, что в 2015 году форум не состоялся.

Похожие процессы имели место и в деятельности РИФ. Например, самый престижный РИФ России—Петербургский международный экономический форум (ПМЭФ). В 1997 г. он был учрежден по инициативе Совета Федерации, а после 2006 г. перешел под эгиду Правительства РФ. Создаваясь изначально как «Давосский форум в рамках СНГ», форум через пару лет трансформировался в «Русский Давос», где демонстрация инвестиционного потенциала проектов компаний постсоветского пространства сочеталась с обсуждением экономических и политических проблем на международном уровне. В 2011 г. на

саммитах появилась практика проведения специальных брифингов, во время которых представители власти отвечали на вопросы слушателей. В последние годы важность и масштабность этого форума возросла, и он стал проводиться под личным патронажем В. В. Путина. Эти факторы продвижения ПМЭФ способствовали его преобразованию в формат Фонда Росконгресс. С этого момента акцент РИФ делается не на традиционный формат встреч инвесторов и производителей, а на проведение заседаний и круглых столов. Таким образом, есть основания говорить об отходе ПМЭФ от классической модели РИФ и его своеобразном вырождении как площадки для поиска инвестиций. Данное событие может восприниматься в качестве примера деградации изначально плодотворного начинания.

Судьба новых институтов: эффективность vs бюрократизация.

Появление в России таких ИРР, как РИФ и РКР является знаковым событием. Дело в том, что во всем мире такие институты являются примерами самоактивности и самоуправления регионов, руководство которых изыскивает более содержательные и менее забюрократизированные способы запуска регионального экономического роста. Более того, опыт показывает, что институт РИФ в России получил поразительно широкое распространение по сравнению практически со всеми странами мира [2]. Данные факты позволяли надеяться, что новые ИРР станут важным и эффективным дополнением к слабо развитому в стране рынку капитала. Однако постепенно и РКР, и РИФ, изначально создававшиеся как неформальные институты, выродились в марionеточные бюрократические структуры, которые даже в лучших случаях постепенно перешли от реальных дел к бесконечным дискуссиям на абстрактные для регионов темы.

Опыт показывает, что наиболее впечатляющие результаты демонстрировали те ИРР, которые патронировались персонально высшими администраторами, например, губернаторами, лично заинтересованными в развитии своей территории. Типичным примером такого подхода является успех Калужского индустриального форума, который не просто курировался губернатором Калужской области А.Д. Артамоновым, но при необходимости использовался

им для донесения до федеральных властей важных сообщений относительно проблем региона [2]. Таким образом, есть основания полагать, что роль личности в успешном функционировании ИРР ничто не может заменить.

Сегодня федеральные власти превратили РКР и РИФ из неформальных и гибких институтов в сугубо формальные и забюрократизированные предприятия. Например, федеральные представители определяют повестку дня РИФ, формат их проведения, состав участников, объем затрат, формат взаимодействия со СМИ и т.п. Роль руководства регионов и муниципалитетов, а также предпринимателей и инвесторов становится все меньше. РКР и РИФ превращаются в самостоятельные мероприятия с минимальным выходом в реальный сектор экономики.

Данные факты позволяют констатировать, что плодотворное начинание в виде создаваемых в стране РКР и РИФ постепенно «захлебнулось». В связи с этим возникает логичный вопрос: можно ли перезапустить указанные ИРР? Как добиться их эффективной работы?

Заключение.

Подробные ответы на поставленные вопросы требуют отдельного исследования. Мы ограничимся лишь двумя принципами, которые должны стать основой деятельности РКР и РИФ.

Во-первых, необходимо обеспечить предельно широкую информационную открытость указанных ИРР. Каждый из указанных институтов должен иметь свой сайт, на котором должны быть отражены ежегодные данные о всех сторонах его работы: численности персонала, объеме и источниках затрат, реальных результатах и т.д.

Во-вторых, необходимо возложить персональную ответственность за деятельность РИФ и РКР на губернаторов. По всей видимости, в список ключевых показателей эффективности глав регионов должны быть включены параметры деятельности РИФ и РКР. В противном случае данные структуры будут отданы на откуп местной бюрократии, либо вообще выпадут из зоны пристального контроля региональной администрации.

Литература:

1. Tatarkin A. I., Kotlyarova S. N. Regional Development Institutions as an Economic Growth Factors // *Economy of Region*. — 2013. — No. 3(35). — Pp. 18–26.
2. Балацкий Е. В. Инвестиционные форумы России как институт регионального развития // *Журнал Новой экономической ассоциации*. — 2013. — № 2(18). — С. 101–128.
3. Maslikhina V. Yu., Maslikhin A. V. Regional Development Institution in Russia // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. — 2015. — Vol. 6, no. 3 S5. — Pp. 107–112. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s5p107.
4. Норд Д. Институты и экономический рост: историческое введение // *THESIS*. — 1993. — Т. 1, Вып. 2. — С. 69–91.
5. Гудименко Г. В., Зотов В. Б., Ибяттов Ф. М. Стратегическое партнерство государства и крупного бизнеса в целях реализации значимых государственных проектов // *Вестник университета (Государственный университет управления)*. — 2018. — № 12. — С. 23–27. DOI: 10.26425/1816–4277–2018–12–23–27.
6. Екимова Н. А. Корпорации регионального развития: хроника неудач. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://kapital-rus.ru/articles/article/korporacii_regionalnogo_razvitiya_hronika_neudach/
7. Юревич М. Временная и географическая логистика региональных инвестиционных форумов России. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://kapital-rus.ru/articles/article/vremennaya_i_geograficheskaya_logistika_regionalnyh_investitsionnyh_forumov/

References:

1. Tatarkin A. I., Kotlyarova S. N. Regional Development Institutions as an Economic Growth Factors. *Economy of Region*. 2013, no. 3(35), pp. 18–26. DOI: 10/17059/2013–3–1.
2. Balatsky E. V. Russian Investment Forums as the Regional Development Institute. *Journal of the New Economic Association*. 2013, no. 2(18), pp. 10–128.
3. Maslikhina V. Yu., Maslikhin A. V. Regional Development Institution in Russia. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015, vol. 6, no. 3 S5, pp. 107–112. DOI: 10.5901/mjss.2015.v6n3s5p107.
4. North D. Institutions and Economic Growth: a historical introduction. *THESIS*. 1993, vol. 1, № 26 pp. 69–91.
5. Gudimenko G., Zotov V., Ibyatov F. Strategic Partnership Between the State and Large Business in Order to Implement Significant State Projects. *Vestnik Universiteta (The State University of Management)*. 2018, no. 12, pp. 23–27. DOI: 10.26425/1816–4277–2018–12–23–27.
6. Ekimova N. A. Regional development corporations: chronicle of failure. [Electronic resource] — Access Mode: http://kapital-rus.ru/articles/article/korporacii_regionalnogo_razvitiya_hronika_neudach/
7. Yurevich M. Temporary and geographical logistics of regional investment forums in Russia. [Electronic resource] — Access Mode: http://kapital-rus.ru/articles/article/vremennaya_i_geograficheskaya_logistika_regionalnyh_investitsionnyh_forumov/

Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов

The role of municipalities in the implementation of national projects



Голованов В.И.
профессор, доктор экономических наук, академик РМА, МАИ,
РАЕН, Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия

Golovanov V.I.
D.E.S., prof., Russian State University for the Humanities,
Moscow, Russia
golovanov52@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реализации национальных проектов РФ в 2018–2024 годах. Выявлены основные проблемы их исполнения на муниципальном уровне и показаны пути их решения, в частности, это касается вопросов финансирования, участия общественности в контроле за исполнением нацпроектов и организации управления.

Ключевые слова. Национальные проекты, муниципальные образования, показатели эффективности, анкетирование.

Annotation. V statye predstavleny voprosy realizatsii natsionalnykh projektov Rossii v 2018–2024 godakh, v chasnosti, eto kasaysya voprosov finansirovaniya, uchastiya obshchestvennosti v kontrole za ispaniyey natsionalnyye proyekty.

Keyword. Natsionalnyye proyekty, munitsipalnyye obrazovaniya, pokazateli effektivnosti, anketirovaniye

В мае 2018 года был подписан указ Президента « О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204 [1]. В нем поставлены цели, которые должны быть реализованы до конца 2024 года. В рамках исполнения указа были определены 9 приоритетных национальных целей, включающих 12 национальных проектов.

В их основе лежат паспорта национальных проектов, утвержденные президиумом Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам в декабре 2018 года.

Реализация Национальных проектов должна обеспечить научное, технологическое и социально-экономическое развитие страны, соответствующее передовым мировым стандартам. За счет их выполнения будет повышен уровень жизни населения, созданы условия и возможности для реализации прав граждан в той или иной сфере деятельности.

Проекты сгруппированы в три группы: «Человеческий капитал», «Комфортная для жизни среда», «Экономический рост», определяющие основные целевые показатели и ожидаемые результаты их выполнения

В первую группу входят нацпроекты: «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура»,

Во вторую группу включены: «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жильё и городская среда», «Экология»,

Третью группу составляют нацпроекты: «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт».

В каждую группу нацпроектов входят от трех до одиннадцати федеральных проектов (всего 76). Они конкретизируют цели национальных проектов в той или иной отрасли. Кроме того разработано или разрабатывается более 3500 проектов, устанавливающих цели нацпроектов и пути их достижения в каждом конкретном регионе. Каждый нацпроект имеет свой «паспорт» — («дорожную карту»), являющуюся основным документом проекта. Кроме того, распоряжением Правительства РФ [2] установлены основные сведения о структуре, целевых показателях и результатах реализации нацпроектов.

В 2018 году правительство утвердило проекты и прогноз развития страны. На эти цели правительством России планируется с 2019 по 2024 год направить на реализацию национальных проектов 25,7 трлн. рублей, 13,1 млрд. рублей из которых будет выделено из федерального бюджета, из региональных — 4,9 трлн. рублей, из внебюджетных источников — 7,5 трлн. рублей, а еще 147 млрд. рублей — из государственных внебюджетных фондов. При этом больше всего средств в объеме 6,348 трлн. рублей будет направлено на модернизацию и расширение магистральной инфраструктуры. На нацпроект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» направят 4,779 трлн. рублей. Проект «Экология» будет профинансирован в размере 4,041 трлн. рублей.

Национальные проекты позволяют бизнесу получать информацию о планах государства по развитию экономики, культуры, социальной сферы и т.д., используемых при этом ресурсах и условиях участия в них частных структур

При этом госслужащие должны способствовать созданию таких условий для бизнеса, которые позволили бы обеспечить ежегодный рост производительности труда в стране на пять и более процентов.

Стратегические цели развития России до 2024 года предусматривают:

А. Создание условий для стабильного роста численности населения

Б. Увеличение к 2024 году продолжительности жизни до 78 лет, а к 2030 году — до 80 лет

В. Стабильный рост реальных денежных доходов граждан. Рост пенсионного обеспечения превышающий уровень инфляции

Г. Сокращение не менее чем в два раза уровня бедности

Д. Ежегодное улучшение жилищных условий 5 млн. семей

Е. Обеспечение ускоренного технологического развития страны. Рост числа предприятий и организаций, внедряющих в производство более 50% различных инновационных решений от их общего числа

Ж. Увеличение темпов роста использования цифровых технологий во всех сферах жизнедеятельности страны

З. Вступление страны в пятерку стран мира с наиболее развитой экономикой. Обеспечение макроэкономической стабильности при уровне инфляции не более 4% и темпов экономического роста выше, чем в развитых странах мира.

И. Периориентация части обрабатывающей промышленности, агропромышленного комплекса и других базовых отраслей экономики на экспорт продукции за счет создания специальных высокопроизводительных подразделений, применяющих современные технологии и высококвалифицированные кадры.

В соответствии с Методическими указаниями по разработке национальных проектов основными документами по каждому нацпроекту являются паспорт и сводный план. Форма паспорта нацпроекта содержится в разработанных методических указаниях, а сводный план нацпроекта состоит из планов мероприятий федеральных проектов.

В настоящее время в период реализации Нацпроектов заключаются соглашения с регионами и начинается их практическое выполнение. С каждым субъектом, министерствами, ведомствами планируется подписать более 1900 соглашений.

Отмечается, что нацпроекты—это не только разработанные паспорта, но и сложная работа по их реализации на ближайшие пять лет. При этом одной из важнейших задач работы по реализации национальных проектов, является изучение и распространение лучших региональных практик в других регионах.

Контроль за реализацией национальных проектов должен осуществляться не только со стороны властей, но и со стороны общественных структур. Для этого требуется возможность получения полной информации о реализации каждого проекта с целью выявления проблемы с которыми могут сталкиваться исполнители и оперативно их устранять. На основе национальных целей развития разработаны 15 основных показателей эффективности (KPI), по которым будет оцениваться работа всех федеральных и региональных властей.

Все показатели национальных, федеральных и региональных проектов должны быть корреспондированы между собой. Правительство РФ будет следить за координацией деятельности по выполнению национальных проектов на всех уровнях государственного и муниципального управления.

Распределена ответственность за реализацию и достижение целей национальных проектов. При этом федеральный министр является ответственным за выполнение каждого национального проекта и входящих

в него федеральных проектов как на федеральном так и на региональном уровнях. На власти субъектов федерации возлагается ответственность за те нацпроекты, которые реализуются на данной территории. В муниципальных образованиях предусматривается закрепление за главами муниципалитетов персональной ответственности за достижение показателей, выполнение мероприятий и решение задач региональных портфелей проектов, в части, касающейся соответствующего муниципального образования.

Хотя местная власть играет объединяющую роль между госструктурами и инициативными гражданами, ТОСами, волонтерами, но пока не решены вопросы ее участия в реализации Нацпроектов, не определены объемы работ и схемы финансирования.

Это подтвердил и съезд крупнейшей ассоциации органов МСУ -Общероссийский Конгресс муниципальных образований, состоявшийся 8 февраля 2019 года [3]. Главная тема съезда—вопрос участия муниципальных структур в реализации «майского» Указа Президента и национальных проектов.

В выступлениях участников было отмечена проблема нехватки средств в большинстве муниципалитетов. Поэтому необходимо выработать инструментарий и предложения для роста эффективности и дальнейшего развития профицитных муниципальных образований и найти возможности, а также точки роста для остальных.

Было подчеркнуто, что именно представители местного самоуправления, представляющие самый близкий к людям уровень власти, могут дать объективную «обратную связь» о реализации норм того или иного закона или проекта.

На уровне муниципалитета принимаются решения, результаты которых определяют качество жизни. Было подчеркнуто, что в настоящее время, например, отсутствует системный подход к решению вопроса цифровизации муниципального управления. Хотя в рамках национальной программы «Цифровая экономика» предусмотрен федеральный проект «Цифровая трансформация государственного управления», но проблемы муниципального уровня в этом проекте раскрыты недостаточно. Отмечено, что Конгресс совместно с пилотными регионами приступил к реализации этой задачи. Необходимо, чтобы во главе цифровой трансформации мун-

ципального управления должно стоять муниципальное сообщество, определяющее направления и основные принципы всех изменений. Предложено для успешного решения задач на базе Конгресса создать рабочую группу, которая проработает концепцию цифровизации муниципалитетов.

В соглашениях субъектов с федералами по реализации проектов большую роль играют оценочные показатели работы, в том числе по муниципалитетам, а в правила распределения бюджетных средств должен войти муниципальный показатель. Необходимо довести до каждого муниципалитета масштаб предстоящей работы, а губернаторам и правительствам субъектов РФ следует оперативно распределить и довести ресурсы, полученные на реализацию нацпроектов, до муниципалитетов, чтобы они смогли вовремя приступить к работе.

На съезде отмечено, что первоочередная задача Минюста — обеспечить местное самоуправление эффективной нормотворческой базой, создать законы, которые, не ущемляя местное самоуправление, помогли бы развивать территории и повышать качество жизни граждан. Задача номер один — проверить обеспеченность полномочий финансами. По интерактивной карте, которую составляет Конгресс, можно перенастраивать распределение полномочий между субъектами и муниципалитетами. При этом можно увидеть, какие полномочия необходимо перенаправить в какой муниципалитет или субъект. Есть возможность выявлять лучшие муниципальные практики, которыми муниципалитеты могут делиться с другими муниципальными образованиями.

Опыт Брянской области [4] показывает, что областью разработаны 44 региональных проекта по десяти направлениям стратегического развития. При этом основой измерения различных показателей деятельности муниципальных образований служит статистический учет, хотя полноценная и достоверная статистическая информация в разрезе муниципальных образований фактически отсутствует. Нет и единообразной системы статистических данных о состоянии муниципалитетов. Отдельно собираются более 500 показателей и отдельно для ежегодного мониторинга Минюста отдельно 543 показателя, а также несколько сот показателей отдельно для Росстата по разделу «муниципальная статистика» для

оценки эффективности деятельности городских округов, муниципальных районов. Муниципалитеты готовят отчеты и для других государственных органов. Требуется подготовка качественной и доступной информационной основы, заключающейся в использовании показателей паспорта муниципального образования и дальнейшее их введение в интерактивную форму.

Съездом было рекомендовано создать на региональном уровне механизм учета мнения муниципального сообщества в лице регионального совета муниципальных образований. Этот механизм должен координировать и рассматривать вопросы перераспределения полномочий в сферах здравоохранения, образования, культуры, демографии, принятия, реализации и корректировки региональных проектов, программ, принятых в рамках указанных национальных проектов.

Также предложено продолжить работу по выявлению, анализу и тиражированию лучших муниципальных практик поддержки МСП. Органам местного самоуправления следует активизировать работу общественных советов предпринимателей, вовлекая их в разработку мероприятий, проводимых муниципалитетами в целях реализации нацпроектов. Органам МСУ необходимо выработать меры, направленные на развитие кооперации сельхозпроизводителей. «Опора России» предложила закрепить за местными бюджетами дополнительные отчисления от налогов, взимаемых с субъектов МСП и индивидуальных предпринимателей.

Необходимо формирование и реализация на местах эффективной молодежной политики, в первую очередь, в рамках содействия профориентации и занятости, шире участвовать в грантовой политике, активно задействовать СМИ. Необходимо создание ресурсных центров для активных жителей городов и сел и предусмотрена возможность для участия жителей регионов в контроле за реализацией нацпроектов.

При внедрении нацпроектов особое внимание в муниципальных образованиях следует уделять участию общественности в реализации национальных проектов. Их выполнение нуждается в поддержке населения, так как данные проекты реализуются в местах проживания населения на конкретной территории в муниципальных образованиях. Однако, как показывает практика, местные органы власти не могут решить

все вопросы самостоятельно. Требуется привлечение партнеров, общественных структур и включение их в социальные процессы происходящие на территории.

Проведенные социологические опросы руководителей муниципальных образований показывают, что 13% из них считает, что общественные институты слабо задействованы в выполнении национальных проектов.

50% опрошенных о формах участия муниципалитетов в реализации национальных проектов заявили, что такой формой является софинансирование проектов муниципалитетами, государством и частными структурами. Однако, так как бюджеты муниципальных образований чаще всего дотационны, то вопрос софинансирования фактически не решаем. Поэтому для достижения целей, установленных в нацпроектах, необходима разработка финансовых предложений в период проектирования и разработки механизмов реализации проектов. Также дополнительно требуется сбор информации о процессах выполнения проекта, их мониторинг и широкое привлечение общественных организаций при реализации национальных проектов в муниципальном образовании.

Около половины респондентов, считают, что информация о ходе реализации проекта должна своевременно поступать в региональные и федеральные контролирующие и исполняющие подразделения. При этом требуется четкое исполнение директив, поступающих из государственных органов власти различных уровней.

Десять процентов опрошенных считают необходимым при выполнении нацпроектов действенный общественный контроль над деятельностью органов власти субъектов федерации. Кроме того, в обязанности местных органов власти должно входить обеспечение благоприятных условий для деятельности инвесторов, участвующих в осуществлении проектов.

Отмечено также, что для участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов, должны быть внесены изменения в Налоговый кодекс и Федеральный закон №131, так как в них не предусматривается непосредственное участие муниципалитетов в таких проектах. Для этого требуется разработка и принятие местных градостроительных и землеустроительных нормативных актов, на которые у местных органов власти нет средств. Для

повышения активности муниципалитетов в реализации национальных проектов, требуется выделить те вопросы, которые они в действительности могут решать в рамках действующих нормативно-правовых документов. При этом большая часть респондентов не выделили ни одной преобладающей проблемы из перечисленных в анкетах общих проблем, осложняющих и препятствующих реализации национальных проектов.

Опыт реализации предыдущих проектов, как отмечали анкетированные, показывает, что система отчетности по национальным проектам представляет собой сложную и громоздкую систему с большим объемом отчетности перед государственными структурами. При этом используются системы финансирования, требующие открытие большого количества счетов и соответственно их ведение. Отмечается отсутствие соответствующих специалистов по осуществлению проектов, а на повышение квалификации сотрудников отсутствуют средства в местном бюджете.

Процесс реализации проектов натывается на долгий бюрократический характер принятия решений. Отмечается, что многие проблемы не могут быть решены на уровне муниципалитетов, так как носят институциональный характер, и поэтому должны решаться на государственном уровне.

Привлечение общественности к реализации национальных проектов возможно только при условии обеспечения ей таких условий, которые позволяли бы использовать ее возможности для реализации национальных проектов вместе с местными органами власти. Тесное взаимодействие и информирование населения о ходе выполнения проектов позволит повысить степень его доверия к деятельности органов самоуправления, а также установить лучшее взаимопонимание федерального центра, субъектов федерации и местных органов власти. Регулярные социологические опросы среди структур, работающих и действующих на территории муниципалитета, позволят установить обратную связь между разработчиками проектов и их исполнителями, что позволит учитывать мнение общественности при выработке управленческих решений по реализации национального проекта..

Говоря о эффективной реализации нацпроектов следует отметить совпадение

целей и задач национальных проектов с целевыми установками многих уже реализуемых проектов. Переход на экономические методы управления с формированием рыночной инфраструктуры и определении роли государства и местного самоуправления требует создания систем управления на базе цифровой экономики, сетевого планирования, управления проектами и т.п.

Однако итоги реализации нацпроектов в 2018 и первой половине 2019 года вызывают целый ряд вопросов. [5]. Комитет Госдумы по бюджету и налогам раскритиковал исполнение Правительством РФ ключевых программ, считает, что эффективность исполнения государственных программ поставлена под сомнение. Это обусловлено тем, что действия исполнителей зачастую не согласованы, сроки согласования не соблюдаются, а увеличение выделяемых финансовых ресурсов не приводит к повышению эффективности. Было отмечено, что из субсидий регионам на 2020–2021 годы нераспределенными остаются 45 субсидий (более 40%). Депутаты назвали недостаточно эффективными целый ряд госпрограмм, в первую очередь меры по стимулированию малого бизнеса, от развития которого на территории во многом зависят бюджеты муниципальных образований.

Они особо выделили проблемы с реализацией нацпроектов, так как на 22 мая 2019 года более половины из них были исполнены менее чем на 20% от общих лимитов бюджетных расходов на год. Критически низкий уровень исполнения сложился по нацпроекту «Цифровая экономика» — менее 1%; низкий уровень реализации отмечается у нацпроектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги» — 2,9%; «Производительность труда и поддержка занятости» — 4%, «Экология» — 7,5%. Также невысок уровень выполнения нацпроектов «Образование» — 15,8%, «Культура» — 17,7%.

Все это может привести к тому, что принятые решения по выполняемым нацпроектам могут быть не в полной мере обоснованы или приняты с опозданием.

Успешная реализация национальных проектов может быть осуществлена только при повышении самостоятельности бюджетов муниципальных образований за счет внесения соответствующих изменений по их формированию в нормативные документы [6]. При чем повышение эффективности расходования бюджетных средств

может быть достигнуто при их прозрачности и контроле со стороны общественных организаций. Отсутствие в бюджетах субъектов федерации и муниципалитетов статьи по реализации нацпроектов не позволяет им в настоящее время участвовать в их выполнении, в том числе, и в софинансировании. При этом даже выделяемых средств не хватает для осуществления национальных проектов. Поэтому вопрос финансирования муниципальных образований стоит достаточно остро.

Задачи, которые необходимо решать местным органам власти:

- создание условий для привлечения бизнесменов в жилищно-коммунальное хозяйство и совершенствование управления фондом жилья;
- увеличение объемов жилищного строительства за счет организации условий для инвесторов;
- обеспечение муниципальных очередников жильем;
- создание условий для расширения объемов производства в сфере малого и среднего бизнеса;
- создание условий для привлечения к работе в муниципалитетах специалистов — управленцев, обладающих знаниями в области информационных технологий.

Одной из главных задач, которые необходимо решать в организации управления на сегодняшний день является разработка и обеспечение сквозного управления реализацией национальных проектов.

Особую роль в муниципальных образованиях призваны играть формируемые в них общественно-экспертные советы, состоящие из специалистов городских служб и представителей общественности. Их основная задача состоит в координации деятельности общественности и муниципалитетов. Данные советы осуществляют контроль гражданского общества за ходом реализации национальных проектов. Роль органов управления субъектов федерации состоит в координации работы муниципальных образований. Региональные власти должны обеспечивать их необходимой информацией и оказывать методическую помощь.

Большого внимания заслуживает проблема контроля и оценки эффективности использования бюджетных средств, направляемых на реализацию национальных проектов. Необходимо, чтобы ответственность

за решение данной проблемы должны нести как хозяйствующие субъекты, так и государственные и муниципальные служащие, применяя для этого технологии управления по результатам. Данная технология базируется на оценке результатов работы каждого исполнителя по закрепленным за ними функциями по определенным критериям и показателям. Виды и количество этих функций должны устанавливаться нормативными документами субъектов федерации.

Общественный контроль за расходованием бюджетных средств, направляемых на национальные проекты должен оцениваться гражданами данной территории по результатам регулярных социологических опросов, отчетов местных органов власти перед населением и перед вышестоящими государственными организациями.

В заключение можно сделать выводы, что в настоящее время в реализации нацпроектов есть проблемы в законодательном обеспечении участия муниципалитетов, не проработан механизм участия органов

местного самоуправления в нацпроектах. Требуют решения вопросы выделения средств муниципальным образованиям из вышестоящих бюджетов, требуются изменения в нормативную базу регулируемую доходы муниципалитетов. Необходимо разработать механизмы их взаимодействия с общественностью.

Для решения вопроса об участии и организации взаимодействия между местными органами власти, местным бизнесом и общественностью в нацпроектах должен быть разработан соответствующий нормативный документ. Отношения между муниципалитетами и регионами должны строиться на договорной основе путем заключения между ними специального соглашения.

В муниципальных образованиях должна быть создана такая атмосфера, чтобы каждый гражданин России ощутил на себе результаты реализации национальных проектов улучшения здоровья людей и повышении уровня их образования и благосостояния.

Литература:

1. Указ президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204.
2. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года. Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 N2101-р
3. Материалы съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований от 8.2.2019 г.
4. Об участии муниципальных образований в реализации региональных составляющих национальных проектов. Материалы Минэкономразвития. М.: 2019 г..
5. Материалы совещания «Национальные проекты — Этап «Реализация», 4–6 апреля 2019 г.
6. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е, доп. и перераб. М.: Юстицинформ, 2018.

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation "On national goals and strategic development tasks of the Russian Federation for the period until 2024" from 05.07.2018 № 204.
2. A comprehensive plan for the modernization and expansion of the trunk infrastructure for the period until 2024. Order of the Government of the Russian Federation of 09.30.2018 N2101-p
3. Materials of the Congress of the All-Russian Congress of Municipal formations from 8.2.2019
4. On the participation of municipalities in the implementation of regional components of national projects. Materials of the Ministry of Economic Development. M.: 2019
5. Materials of the meeting "National Projects - Stage" Implementation ", April 4–6, 2019
6. Zotov V. B., Golovanov V. I. The system of municipal management in the schemes: textbook: ed. 4th, add. and reslave. M.: Justicinform, 2018.

Повышение роли местного сообщества в реализации национальных проектов

Enhancing the role of local communities in the implementation of national projects



Муסיнова Нина Николаевна, к.э.н., доцент, доцент Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Musinova Nina Nikolaeвна, Candidate of Economics, Associate Professor of «State and municipal management» Department At Financial University under the government of the Russian Federation

Аннотация. В работе обосновывается роль местного сообщества в реализации национальных проектов Российской Федерации и рассматривается механизм повышения роли территориального общественного самоуправления в реализации муниципальных проектов.

Ключевые слова: местное сообщество, местное самоуправление, муниципальное образование, национальные проекты, территориальное общественное самоуправление.

Annotation. The paper substantiates the role of the local community in the implementation of national projects of the Russian Federation and considers the mechanism of increasing the role of territorial public self-government in the implementation of municipal projects.

Key words: local community, local self-government, municipality, national projects, territorial public self-government.

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 [2] утверждены 12 направлений национальных проектов (программ), на реализацию которых на период до 2024 г. предусмотрено выделить 18209,9 млрд. руб. Безусловно, для эффективной реализации нацпроектов необходимо в первую очередь обеспечить совместную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти. В целях системной увязки мероприятий, выполняемых в рамках региональных проектов и программ, в соответствии с распоряжением Правительства РФ [4] созданы региональные проектные офисы, в составы которых вошли должностные лица субъектов РФ и руководители ряда общественных структур.

Очевидно, что отраслевые государственные проекты и программы претворяются в конкретные объекты инфраструктуры на муниципальном уровне и перед органами местного самоуправления (далее—МСУ) в рамках региональных проектов ставятся определенные задачи. Однако, выборочный анализ составов проектных команд в субъектах РФ и документов региональных проектных офисов, проведенный региональными советами муниципальных образований (далее—МО), показал, что представители МСУ далеко не всегда включены в число заинтересованных участников территориального управления. [6, С. 4] Исключение МО из межведомственного взаимодействия не только ставит под сомнение эффективность координирующей деятельности региональных проектных офисов, но и существенно снижает мотивацию местных властей к выдвижению собственных инициатив в рамках решения общегосударственных и региональных задач, и вместе с тем отрицательно влияет на активизацию участия местного сообщества в реализации нацпроектов.

Заметим, что под местным сообществом понимается население МО, различные слои которого в разной мере заинтересованы в решении тех или иных вопросов местной жизни (территориальные, национальные и религиозные сообщества, социальные и профессиональные группы, организации по интересам, и др.). [10] Закон № 131-ФЗ выделяет формы участия граждан в МСУ [1, гл. 8], среди которых наиболее распространенной и востребованной, имеющей непосредственное отношение к реализации национальных проектов, яв-

ляется территориальное общественное самоуправление (далее—ТОС). ТОС—самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения [1, п. 1, ст. 27]. В отличие от других общественных объединений, ТОСы работают со всеми категориями населения. ТОС как институт гражданского общества, осуществляет функции социального партнерства, направленного на выстраивание цивилизованных отношений с органами власти.

Впервые ТОС появилось в 1988 г. в г. Москве. В Российской Федерации ТОС, как элемент системы МСУ, институционально стало оформляться в начале 1990-х гг.

Следует отметить, что ТОС распространено на территории России неравномерно, о чем свидетельствует исследование, проведенное Е.С. Шугриной и К.А. Ивановой. [11] Авторы отмечают, что в целом этот институт тяготеет к регионам с высокой плотностью населения. Больше всего ТОСов зафиксировано в Краснодарском крае (6,0 тыс.), здесь они образованы во всех поселенческих МО. Наряду с этим имеются регионы, в которых этот институт почти полностью отсутствует (например, Псковская область).

Заметим, что развитие ТОС во многом зависит от того, как налажена работа муниципальных органов с жителями на местах. И наоборот, благополучие муниципалитета напрямую связано с вовлеченностью жителей в процесс управления своей территорией. Такие выводы были сделаны научно-практической конференцией, проходившей в Саратовском социально-экономическом институте РЭУ им. Г.В. Плеханова, приуроченной ко Дню МСУ. [7, С. 12]

Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию (02.12.2016 г.) призвал органы власти честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно в вопросах благоустройства городов и поселков, создания современной среды для жизни. [3] Несомненно, речь шла об институте ТОС, способном выполнять практически весь перечень общественно-полезных услуг.

К началу 2018 г. на территориях городских поселений и городских округов функционировало около 15,8 тыс. ТОСов. Деятельность ТОС направлена на решение вопросов местного значения, при этом наиболее традиционным их направлением, как показы-

вает практика, является благоустройство территорий. Например, в Архангельской области более половины всех проектов ТОС направлены на благоустройство территории населенных пунктов. Несомненно, этому способствовало то, что в конце 2017 г. перечень вопросов, решаемых органами МСУ, законодательно был дополнен. В частности, в их число вошли следующие: утверждение перечня мероприятий по благоустройству городской территории, порядка и периодичности их проведения; осуществление контроля за их соблюдением; организация благоустройства территории города. [1, ст. 14, 16]:

Наряду с этим ТОСы—это еще и представительство интересов в органах МСУ, выявление первостепенных проблем, определение приоритетов в предстоящий бюджетный период. Имеются многочисленные примеры участия руководителей органов ТОС в деятельности муниципальных органов: систематическое участие в заседаниях коллегии местной администрации; избрание активистов ТОС главами поселений и депутатами. Показателен опыт многих поселений Краснодарского края по наделению руководителей органов ТОС полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере благоустройства. Например, руководителями ТОС г. Геленджика в 2017 г. было составлено 110 таких протоколов с наложением штрафов. [11]

Неслучайно, в методических рекомендациях, утвержденных приказом Минстроя [5], один из принципов, рекомендованных к использованию при разработке муниципальных программ формирования современной городской среды—учет мнения жителей и организаций при определении конкретных общественных территорий, подлежащих благоустройству в первоочередном порядке, а также при реализации этих проектов.

Органы МСУ должны заботиться о развитии ТОСов и, используя имеющийся опыт, встраивать их в процессы реализации нацпроектов. А для этого необходимо анализировать и обобщать лучшие муниципальные практики, изучать формы и механизмы вовлечения граждан в эти процессы. Проведение региональных и всероссийских конкурсов «Лучшая муниципальная практика» и организация оказания помощи МО по участию в них—это задача Совета муни-

ципальных образований каждого субъекта РФ и Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО). Следует заметить, что уже многое ими сделано в этом направлении, и продолжает делаться.

В рамках реализации национального проекта важно обеспечить субсидиарное распределение полномочий между органами исполнительной власти различных уровней в области развития ТОС. Оно должно быть четким, исключая дублирование.

На наш взгляд, органы госвласти субъектов РФ совместно с ОКМО должны быть заняты разработкой действенных механизмов финансовой поддержки реализации инициатив граждан и органов ТОС. В задачи органов МСУ, в первую очередь глав поселений, входит: привлечение ТОС к обсуждению и реализации проектов благоустройства поселений; поддержка развития ТОС; разработка предложений по механизмам финансовой поддержки реализации инициатив граждан и органов ТОС в конкретных МО.

Автор разделяет точку зрения Н.С. Сергиенко о необходимости законодательно предусмотреть в качестве обязанности органов МСУ оказание следующих видов поддержки ТОС при осуществлении с ними взаимодействия:

- финансовой (как прямых субсидий, так и на основе проведения конкурсов),
- имущественной (в виде предоставления бесплатных помещений),
- экономической (выделение в муниципальных заказах лотов специально для ТОС, которые они могли бы реально осилить),
- информационно-методической,
- информационной
- организационной поддержки (в осуществлении коммуникаций с органами МСУ). [9, С. 88]

При этом важно законодательно уточнить юридический статус органов ТОС в качестве локальных социально ориентированных НКО, определить расходные обязательства органов МСУ по финансированию деятельности органов ТОС; уточнить общие принципы и механизмы инициативного финансового участия граждан в содержании общественно значимых объектов, в т.ч. на принципах инициативного бюджетирования.

В настоящее время наблюдается тенденция к росту количества ТОС в значительной степени благодаря программам ини-

циативного бюджетирования поддержки местных инициатив, которые реализуются в 44 субъектах РФ. Анализ типологии проектов показал, что, прежде всего, граждан волнуют вопросы, связанные с благоустройством, дорогами и водоснабжением и они их непосредственно претворяют в жизнь, осуществляя контроль за ходом выполнения работ. Получаемый экономический эффект заключается в софинансировании и в экономии бюджетных средств, повышении эффективности муниципальных расходов и искоренении иждивенческих настроений. На повестке дня — задача разработки механизма самофинансирования гражданами своих инициатив (проектов) по благоустройству дворовых территорий, не предусматривающего обязательного создания юридического лица в форме фонда. При этом целесообразно включить в состав мероприятий Государственной программы развития сельских территорий мероприятия по внедрению механизмов инициативного бюджетирования, применяемых как для создания, так и для содержания социально значимых объектов.

Целесообразно обеспечить возможность участия жителей разных возрастов и социальных категорий в общественном контроле за реализацией национальных проектов, создать на муниципальном уровне совещательные органы из числа руководителей общественных организаций, ТОС, НКО, сельских старост, возложив на них полномочия по общественной экспертизе нормативно-правовых актов, направленных на реализацию национальных проектов, а также по сбору, анализу, аккумулированию и конкурсному отбору общественных инициатив по социально-экономическому развитию МО.

И в заключении вернемся к тому, с чего начали: повышение роли местного сообщества в реализации нацпроектов во многом зависит от организации проектного управления. Поэтому, во-первых, необходимо включать в составы участников региональных проектных офисов руководителей и/или уполномоченных представителей советов МО субъектов РФ. И, во-вторых, органы МСУ должны создавать свои проектные офисы с участием руководителей учреждений социальной сферы, уполномоченных разрабатывать предложения по системной увязке мероприятий, реализуемых в МО в рамках нацпроектов, а также

стремиться активизировать работу общественных советов предпринимателей путём вовлечения их в разработку мероприятий, осуществляемых в МО.

Следует отметить, что положительный опыт применения проектного управления на муниципальном уровне отмечается в ряде городских округов. Примером может служить город Оренбург, где уже третий год осуществляется проектное управление. [8] Здесь в состав проектного офиса «Формирование комфортной городской среды» входят представители структурных подразделений городской администрации, отвечающих за архитектуру и градостроительство, ЖКХ, финансы и экономику, связи с общественностью. На первоначальном этапе участники проектного офиса занимались подготовкой необходимой нормативно-правовой базы и разработкой муниципальной программы благоустройства. Затем приступили к осуществлению координации реализации проекта и осуществлению информационно-методологической поддержки населения. Участники проектного офиса принимали участие в образовательных программах для населения и специалистов администрации, в организации и проведении встреч с жителями и общих собраний собственников многоквартирных домов. Была организована работа горячей линии. На благоустройство территории в рамках приоритетного проекта в бюджете города была предусмотрена субсидия с регионального уровня и использовался механизм муниципально-частного партнерства.

Для взаимодействия органов власти и горожан многие МО используют интерактивный портал, благодаря которому любой горожанин может обратиться к администрации со своей инициативой, обосновав ее полезность, а затем представить инициативу на голосование. Горожане сами выбирают общественные места для благоустройства, участвуют в разработке концепций дизайн-проектов, контролируют качество и ход работ. Новая форма обратной связи позволяет дорабатывать дизайн-проекты объектов благоустройства с учетом мнения населения. За конкретным проектом закрепляется инициативная группа граждан, сопровождающая проект на всех его этапах с правом его корректировки в процессе реализации.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.» (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019). [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=324065&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.03579812001366678#007033826981840408> (дата обращения: 12.07.2019).
2. Указ Президента РФ от 7.05.2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898> (дата обращения: 11.03.2019).
3. Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации / Российская газета, № 274, 02.12.2016. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420384353> (дата обращения 12.07.2019)
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года № 2165-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206010&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6299107501250241#030565202117055423> (Дата обращения 09.08.2019)
5. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 6 апреля 2017 года № 691/пр. «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды в рамках реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» на 2018–2022 годы» (с изменениями на 21 декабря 2017 года). [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/456057487> (дата обращения 12.07.2019)
6. Резолюция Съезда Общероссийского Конгресса муниципальных образований «Участие муниципального сообщества в реализации национальных проектов» // Муниципальный вестник Оренбуржья. — 2019, № 2. — С. 4–7.
7. День МСУ в АСМО. // КонгрессМуниципаловРФ. — 2019, № 6 (46) С. 2–15
8. Ким А. «Формирование комфортной городской среды»: как Оренбург применяет проектное управление. // Практика муниципального управления. — 2018, № 9. — С. 6–11.
9. Сергиенко Н. С. Институты гражданского общества в реализации социально значимых проектов на местном уровне. // Управленческие науки в современном мире = Management Sciences in the Modern World: Сб. докл. науч. — практ. конф.: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; науч. реценз. журнал «Стратегические решения и риск-менеджмент». — СПб.: ИД «Реальная экономика», 2019. — 562 с. — С. 86–91.
10. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. — 5-е изд., испр. и доп. — Ростов н/Д: Феникс, 2010. — 717 с. — С. 203–215.
11. Шугрина Е. С., Иванова К. А. О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спецдоклад. — М: Изд-во «Проспект», 2018. — 160 с.

References:

1. Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 «On General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation.» (ed. by 01.05.2019, Rev. from 03.07.2019). [Electronic resource] — access Mode: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=324065&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.03579812001366678#007033826981840408> (date: 12.07.2009).
2. Decree of the President of the Russian Federation from 7.05.2018 g № 204 «On national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the period up to 2024». [Electronic resource] — access Mode: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898> (date of application: 11.03.2009).
3. Message of the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation / Rossiyskaya Gazeta, № 274, 02.12.2016. [Electronic resource] — access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/420384353> (accessed 12.07.2009)
4. Order of the Government of the Russian Federation No. 2165-R of 15 October 2016 «On approval of the plan of priority measures for the organization of project activities in the Government of the Russian Federation for 2016 and 2017». [Electronic resource] — access Mode: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=206010&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6299107501250241#030565202117055423> (accessed 09.08.2009)
5. Order of the Ministry of construction and housing and communal services of the Russian Federation of April 6, 2017 № 691/etc. «On approval of guidelines for the preparation of state programs of the subjects of the Russian Federation and municipal programs for the formation of a modern urban environment in the framework of the priority project «Formation of a comfortable urban environment» for 2018–2022» (as amended on December 21, 2017). [Electronic resource] — access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/456057487> (accessed 12.07.2009)
6. Resolution of the Congress of the all-Russian Congress of municipalities «Participation of the municipal community in the implementation of national projects» // Municipal Bulletin of Orenburg region. — 2019, № 2. — P. 4–7.
7. Day MSU in ASMO. // Congressmanonpaul. — 2019, № 6 (46) — P. 2–15
8. Kim A. «Formation of comfortable urban environment»: how Orenburg applies project management. // Municipal government practice. — 2018, № 9. — P. 6–11.
9. Sergienko N. S. civil society Institutions in the implementation of socially significant projects at the local level. // Management science in the modern world = Management Sciences in the Modern World: Sat. Dokl. science. — prakt. Conf.: Financial University under the Government of the Russian Federation; scientific. review. journal «Strategic decisions and risk management». — SPb.: ID «Real economy», 2019. — 562 p. — P. 86–91.
10. The system of municipal government / ed. V. B. Zotov. — 5th ed., Rev. and DOP. — Rostov n/D: Phoenix, 2010. — 717 p. — P. 203–215.
11. Shugrina E. S., Ivanova K. A. On the state of territorial public self-government in the Russian Federation (to the 30th anniversary of the first Russian CBT). Special report. — M: Publishing house «Prospect», 2018. 160 p.

Реализация принципов местного самоуправления через повышение гражданской активности в территориальном общественном самоуправлении

The implementation of the principles of local self-government through the increase of civil activity of territorial public self-government



Черкасова Марина Александровна, доктор философских наук, профессор кафедры ГМУ, ИГУИП
msk-1972@mail.Ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna, doctor of philosophical sciences, professor department of GMU
msk-1972@mail.ru

Аннотация: в статье показано значение гражданской активности для процесса демократизации общества. Дана характеристика современного состояния территориального общественного самоуправления. Обозначены основные формы поддержки развития ТОС, указаны изменения в требованиях к деятельности ТОС. Само территориальное общественное самоуправление представлено как ресурс, оказывающий положительный эффект в реализации принципов местного самоуправления.

Ключевые слова: демократизация общества, территориальное общественное самоуправление, гражданская активность, принципы местного самоуправления.

Abstract: the article shows the importance of civic activity for the process of democratization of society. The characteristic of the current state of territorial public self-government is given. The main forms of support for the development of CBT are indicated, changes in the requirements for the activities of CBT are indicated. The territorial public self-government is presented as a resource that has a positive effect in the implementation of the principles of local self-government.

Key words: democratization of society, territorial public self-government, civil activity, principles of local self-government.

Наступление нового тысячелетия для России ознаменовалось активизацией развития в стране гражданского общества. Формирование гражданского общества одно из важных условий успешной реформы государственного управления, в том числе института местного самоуправления. В современный период настроения жителей муниципального образования зависят от четкого функционирования всех органов управления. Вся цепочка взаимодействия власти, бизнеса и общественности определяет качество жизни населения. В отдельно взятой семье, проживающей на той или иной территории, есть свои проблемы, традиции, принципы построения взаимоотношений, иерархия о которых знают только они, и только они понимают какой необходим план мероприятий для решения всех вопросов. Так и население, проживающее на определенной локальной территории, конструктивно взаимодействуя с властью, гораздо лучше справится с любой проблемной ситуацией на своей территории. В основе деятельности ТОС лежит цель построения развитого гражданского общества. Территориальное общественное самоуправление решает задачи привлечения граждан к участию в местном самоуправлении, с учетом местных ментальных характеристик [1].

Участвуя в ТОС, местное население активно изменяет облик своих территорий через социальное экономическое развитие региона, залогом успешности которого становится гражданская активность.

Сегодня важно осознавать, что массовые ощущения населения, которые хотят видеть комфорт и благоустроенность своей жизни, должны совпадать с отчетами органов муниципальной власти, чтобы у таких органов власти не возникал конфликт с гражданским населением. Избежать конфликта и противоречия можно при активном участии граждан в системе реформирования и управления, совместно с органами исполнительной власти, через такую форму взаимодействия, как территориальное общественное самоуправление

Объединяя в своих рядах неравнодушных активных жителей, территориальное общественное самоуправление решает значительное количество местных проблем:

- вникает и вносит свои предложения в градостроительные решения;
- тракует правильное понимание стра-

тегии благоустройства т е, создание условий для развития всех форм жизненной активности;

- выступает за улучшение качества жизни населения, которое должно сопровождаться такими параметрами окружающей среды как: эстетические характеристики, уличное оборудование, безопасность;

- помогает органам местного самоуправления в проведении переписи населения;

- предлагает реальные действия по планированию придомовых территорий;

- не оставляет без внимания ремонтные строительные работы на объектах их территорий, которые влияют на загрязнение атмосферы;

- поддерживает порядок на улицах и придомовых территориях;

- следит за санитарным состоянием локальной территории;

- принимает участие в осуществлении контроля за расходом газа, воды, тепла, электроэнергии, проводит мероприятия по экономии этих расходов;

- информирует население и получает одновременно обратную связь по организации досуга детей и подростков, молодежи, людей пожилого возраста, что представляет социально-культурную жизнь населения на локальной территории.;

- содействует органам пожарного надзора в осуществлении противопожарных мероприятий;

- совместно с органами социального обеспечения оказывает помощь в решении социальных вопросов.;

- ведёт прием населения в пределах своих полномочий.

Наиболее приоритетными в работе ТОС являются вопросы контроля качества предоставляемых услуг ЖКХ. «Следует также учитывать, что развитие локальных сообществ является одним из ведущих средств продвижения социальных реформ в России, в частности реформы ЖКХ, проблематичной для многих регионов» [2]. Основная задача ТОС требование исполнительской дисциплины от госслужащих всех уровней для обеспечения высокого качества работы ЖКХ.

В своей деятельности ТОС должны руководствоваться прежде всего принципом единства интересов граждан и органов исполнительной власти муниципального образования. Территориальное общественное

самоуправление может осуществляться только в пределах локальных территорий. Общественные предложения, которые представители ТОС направляют власти— это не поправки в очередные законы и нормативные акты, а показатель гражданского патриотизма в требовании высокой отдачи и исполнительской дисциплины прежде всего от госслужащих всех уровней. Общество на протяжении последних десятилетий формулирует основной запрос на то, что общественный контроль должен прежде всего быть направлен на вопросы, связанные с четким функционированием всех органов управления, всей цепочки взаимодействия власти, бизнеса и общественности—от которых прежде всего зависит их качество жизни. Органами ТОС могут быть советы или комитеты. На сегодняшний день территориальное общественное самоуправление

имеет место в каждом третьем муниципальном образовании России, причем, предел распространения ТОС ещё не достигнут.

Согласно данным исследований Мерсиановой И. В. их доля может увеличиться:

- в сельских поселениях на—54% установив значение 75%;
- в городских округах—на—30% и достичь показателя—79%;
- в городских поселениях—на 57% достигнув показателя 90%;
- в муниципальных районах на—44% и стать в пределах—74%;[3].

На рисунках 1 и 2 отражено фактическое и прогнозируемое количество ТОС, из которого можно заключить о тенденции более интенсивного развития территориального общественного самоуправления в городских поселениях.

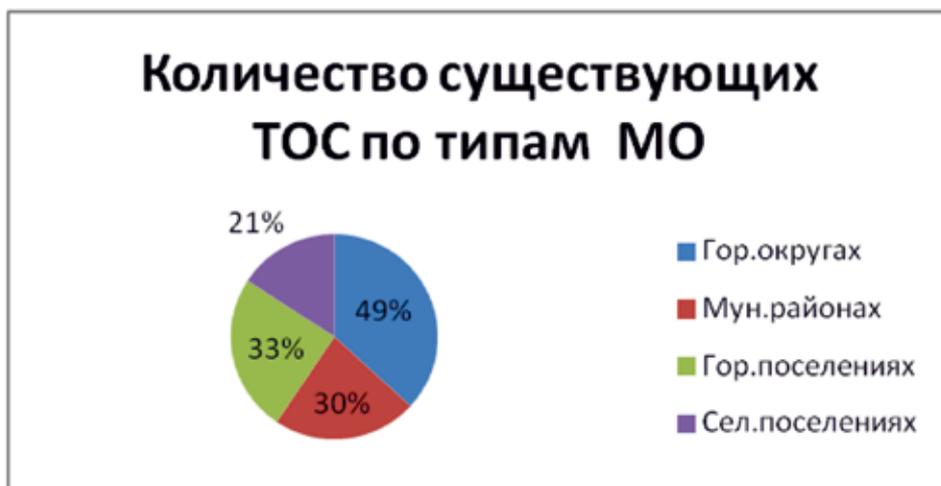


Рисунок 1. Количество существующих ТОС по типу МО

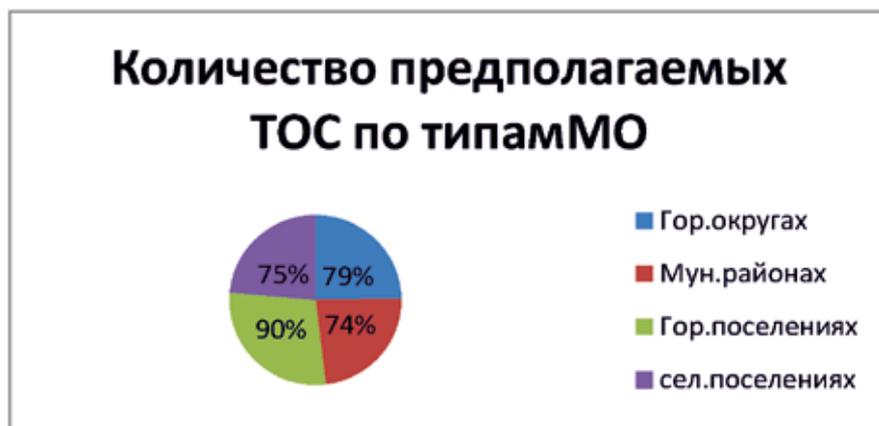


Рисунок 2. Количество предполагаемых ТОС по типу МО

Как показало время, залогом успешного развития территориального общественного самоуправления является не только гражданская активность, но и действенная

поддержка со стороны органов местного самоуправления. Формами поддержки могут выступать направления, отраженные в таблице 1.

Таблица 1. Направления поддержки ТОС органами местного самоуправления

Наименование направления	Содержание направления
1.Повышение эффективности взаимного сотрудничества ТОС с органами местного самоуправления	1.Разработка правовой базы регламентирующей деятельность ТОС. 2.Создание рабочих групп активных граждан и организация их работы. 3.Проведение совместных мероприятий органов местного самоуправления и органов ТОС. 4. Организация Совета по ТОС и его деятельности при Главе Администрации. 5. Грантовая деятельность муниципальных образований для поддержания конкурентной среды по общественно значимым проектам. 6. Должностные лица органов местного самоуправления должны встречаться на систематической основе с населением и представителями ТОС. 7.Проведение обучающих тренингов для общественных активистов.
2.Повышение активности граждан в деятельности ТОС.	1.Обработка поступивших предложений от граждан муниципального образования и планирование мероприятий в рамках целевых программ по развитию локальных территорий. 2.Активное участие граждан в вопросах ЖКХ. 3.Публичные слушания с участием общественных активистов.
3. ТОС и бизнес.	1.Оказание содействия в разработке общественно-полезных инициатив и совместное их осуществление. 2.Совместная деятельность ТОС и представителей малого и среднего предпринимательства по решению актуальных вопросов. 3.Обобщение и распространение положительного опыта .
4.Мероприятия по обеспечению информированности населения.	1.Издание и распространение популярной литературы по вопросам деятельности ТОС. 2.Привлечение средств массовой информации для информирования населения о совместной деятельности ТОС и органов местного самоуправления.

В настоящий момент действующее законодательство дает весь необходимый инструментарий, чтобы сделать гражданскую активность на местах в виде нового современного института, призванного помогать решать возникающие проблемы. Важно распространить общественное влияние на меры, которые обязаны принять ответственные лица по поступающим сигналам и их исполнению. Территориальное общественное самоуправление можно и нужно рассматривать как форму тесного, эффективного взаимодействия власти и активной части общества, позволяющей получить полноценную систему мониторинга, выявления проблем и «болевых точек» на местах. Не пассивная реакция на поступающие жалобы, со стороны органов исполнительной власти, а именно активная деятельность в поисках конструктивного решения вопроса. Сегодня, к сожалению, пока отсутствует статистическая оценка вклада территориального общественного самоуправления в решение вопросов местного значения.

ТОС является мощным ресурсом социально-экономического развития населения. В нормативно-правовых актах муниципальных образований должны быть конкретизированы реальные права ТОС на участие в решение тех или иных вопросов. Такое законодательное закрепление прав на ре-

шение перечня вопросов местного значения определит институциональные рамки деятельности ТОС. Территориальное общественное самоуправление одна из наиболее доступных форм вовлечения населения в управленческий процесс. В своём послании от 04 декабря 2014 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Каждый, кто готов брать на себя ответственность, должен быть вовлечён в реализацию планов развития страны, конкретных регионов и муниципалитетов. Если государство и общество действует в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия— это гарантия достижения успеха».[4]

В августе 2017 года Президентом РФ было поручено Правительству РФ представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений предусматривающих предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально-ориентированных некоммерческих организаций, исполнительных общественно-полезных услуг.

Изменения действующего законодательства по отношению к социально-ориентированным НКО послужили толчком к возникновению слухов о переходе ТОС к выполнению социального заказа. «В идеале ТОС не находится в иерархических связях

с какими-либо структурами, обеспечивает соответствие своей деятельности только нормам права и должно быть гарантировано от вмешательства извне. На практике этот принцип часто искажается, ТОС ставятся в иерархическую зависимость от органов местного самоуправления. Наиболее распространенным случаем влияния на территориальное общественное самоуправление является использование финансовых инструментов». [3]

Необходимо подчеркнуть, что территориальное общественное самоуправление не входит в систему органов публичной власти, являясь самоорганизацией граждан по осуществлению собственных инициатив. Новый импульс развития ТОС получило за последние десятилетия. В этот период появилось много новых проектов на федеральном уровне, в числе которых ключевое место отводится проекту по формированию комфортной городской среды. В 2014 году Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определил стратегический план развития региона, что принципиально важно, так как он основывается на стратегических планах развития городов и районов, которые в свою очередь опираются на планы развития поселений. Проблемы своих территорий лучше других знает территориальное общественное самоуправление.

Во многих муниципальных образованиях, большей частью в городских округах, эффективными формами взаимодействия органов власти и ТОС являются:

- предоставление муниципальных грантов (в каждом втором городском округе);
- предоставление НКО имущественной поддержки от органов власти (в каждом пятом городском округе);
- обеспечение НКО информацией для более эффективной деятельности (в каждом четвертом городском округе).

Из всего потенциала форм взаимодействия органов власти и ТОС наиболее распространены общественные советы. Можно привести примеры деятельности ТОС в городе Старая Русса, Новгородской области, в которых по инициативе общественности решением Совета депутатов было выделено семь микрорайонов. В каждом микрорайоне было создано территориальное общественное самоуправление. Уставы ТОС были зарегистрированы Постановлением

Администрации города. Помимо своих социальных функций ТОС выполняют функции делегированные им исполнительной властью. Совместно с ТОС Администрацией города разработано и принято решение «Об утверждении Положения о добровольных формированиях по охране общественного порядка». Участники формирований получают льготы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц [6]. Интересен опыт работы территориального общественного самоуправления в городе Лабинске Краснодарского края, там было создано 192 домовых комитета, 44 квартальных, 6 советов микрорайонов. Работа, проводимая ТОС состоит из внушительного перечня мероприятий. Распространение опыта работы органов ТОС осуществляется органами местного самоуправления через семинары, совещания с руководителями и членами органов ТОС, организацию учёбы, методическое обеспечение [7].

Значительную долю в арсенале форм взаимодействия органов местного самоуправления и ТОС составляет совместная реализация целевых муниципальных программ. Преимущества такой формы взаимодействия выражаются в минимизации затрат от привлечения труда добровольцев на реализацию программы. ТОС в городе Ленинске-Кузнецке Кемеровской области руководствуется «Положением об уличном комитете». Уличные комитеты выполняют основную функцию — снятие социального напряжения территории; повышении уровня доверия населения к власти; в своевременном решении возникающих проблем и др. Являясь членами избирательных комиссий председатели уличных комитетов способствуют повышению процента явки избирателей на избирательные участки. ООО «Спецавтохозяйство» стимулирует работу комитетов на заключение договоров по вывозу ТБО выплатой 15% денежных средств, собранных с жителей. ТОС поддерживает осуществление общественного движения «Служу Кузбассу» [8]. Всё большее распространение получает практика предоставления территориальному общественному самоуправлению муниципальных грантов за социально-значимые проекты. Так, в Воронежской области в 2018 году на реализацию общественно-полезных проектов, предоставленных ТОС и муниципалитетами было выделено 60 млн. рублей. В Костромской области общий объём финан-

сирования программы, направленной на всестороннюю поддержку развития всех видов общественных объединений составил 266550,7 тыс.руб.; в Белгородской области 2,8 млн.руб.; в калужской области 34,1 млн.руб. Показателен пример Ивановской области, в которой предусмотрены бюджетные средства в размере 60 млн. руб. на органы ТОС в целом.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы государственной поддержки территориального общественного самоуправления. К ним относятся: республика Коми; Ненецкий автономный округ, Архангельская область. В проектах подаваемых ТОС на конкурс затрагиваются сферы строительства, благоустройства, реконструкции, охраны окружающей среды, социальной защиты, патриотического воспитания и др.

Архангельская область на сегодняшний день лидирует среди субъектов Российской Федерации по объёму финансирования программ, направленных на совершенствование функционирования территориального общественного самоуправления. Здесь 133 млн.руб. выделено из областного бюджета и 35 млн.руб. из местных.

В некоторых муниципальных образованиях для поддержки ТОС органами местного самоуправления создаются условия для максимального совпадения интересов населения и власти. Так, в Новосибирске для

более эффективной работы ТОС городская мэрия осуществляет следующие мероприятия: поддерживает социально-значимые инициативы жителей муниципальными грантами; обеспечивает советы ТОС помещением и оплачивает затраты на их содержание; предоставляет трудовым отрядам по месту жительства питание; совершенствует взаимодействие структурных подразделений мэрии с органами ТОС; поощряет актив ТОС и др.

В заключение хочется ещё раз подчеркнуть неопределимую роль территориального общественного самоуправления в решении проблем и потребностей местных сообществ, в развитии демократического гражданского общества, в реализации принципов местного самоуправления. ТОС сегодня—это определенный гарант социально-экономической стабильности территорий. Развитие «тосовского» движения является одной из первоочередных задач на повестке дня современного российского общества. Граждане локальных территорий через Территориальное общественное самоуправление могут себя ощущать реальной силой, которая может решать все вопросы и проблемы, опираясь на собственный опыт и возможности. ТОС является формой реализации социальных реформ в России. Именно населению на территории следует доверить решать, каким должно быть качество их жизни.

Литература:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года № 131.
2. Зотов В. Б. Проблемы и перспективы развития ТОС в современных российских условиях// Муниципальная академия 2017, № 2.
3. Мерсиянова И. В. территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельности// СОТИС 2009, № 6.
4. www.kremlin.ru
5. Старая Русса [Электронный ресурс] //Официальный сайт администрации города Старая Русса: URL: <http://admgorod.strussa.net>
6. Администрация Ленинска-Кузнецкого городского округа. [Электронный ресурс]// Официальный сайт администрации Ленинск-Кузнецкого городского округа: URL: <http://www.leninsk-kuz.ru>
7. ТОС г.п. Лабинск [Электронный ресурс]// Лабинское городское поселение Администрация: URL: <http://www.labnsk.ru/content/tos>

Literature:

1. Federal law No. 131 of 06.10.2003 "On General principles of local self-government organization in the Russian Federation".
2. Zotov V. B. Problems and prospects of CBT development in modern Russian conditions// Municipal Academy 2017, № 2.
3. Mersyanova I. V. territorial public self-government: technologies of development and activity// SOTIS2009, № 6.
4. www.kremlin.ru
5. Staraya Russa [Electronic resource] //Official website of Staraya Russa city administration: URL: <http://admgorod.strussa.net>
6. The administration of the Leninsk-Kuznetskiy urban Okrug. [Electronic resource]// Official site of administration of Leninsk-Kuznetskiy urban Okrug: URL: <http://www.leninsk-kuz.ru>
7. CBT G. p. Labinsk [Electronic resource]// Labinsk city settlement Administration: URL: <http://www.labnsk.ru/content/tos>

Экологическая безопасность региона: проблемы и пути решения

Ecological safety of region: problems and solutions



Петрина Ольга Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
petrina2007@mail.ru

Olga Petrina, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
petrina2007@mail.ru



Дудуева Альбина Сергеевна, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
as_dudueva@mail.ru

Albina Dudueva, master student State University of Management (Moscow)
as_dudueva@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу современного состояния экологической безопасности Северо-Кавказского Федерального округа в целом и Республики Северная Осетия-Алания в частности. Обозначены проблемы и определены основные подходы к совершенствованию механизма эколого-экономической безопасности региона.

Ключевые слова: экологическая безопасность, регион, окружающая среда, государственная экологическая политика

Annotation. The article is devoted to the analysis of the current state of environmental safety of the North Caucasus Federal district in General and the Republic of North Ossetia-Alania in particular. The problems are identified and the main approaches to improving the mechanism of ecological and economic security of the region are defined.

Key words: ecological safety, region, environment, state environmental policy

Термин «экологическая безопасность» был впервые определен законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в 1991 году. В дальнейшем правовое регулирование экологической безопасности получило свое развитие в рамках экологического права.

Экологическая безопасность — состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий. В настоящее время государства проводят комплекс экологических, политических, организационных, технических, государственно-правовых и экономических мероприятий, что позволяет предотвратить угрозы экологической безопасности. [4; 9]

Управление экологической безопасностью в современном мире реализуется на макро, региональном и локальном уровнях. Макроуровень управления экологической безопасностью направлен на отслеживание процессов состояния и прогнозирования биосферы, региональный охватывает крупные экономические и географические зоны, локальный уровень — города, районы, топливно-энергетические комплексы и др.. Объектами управления экологической безопасностью являются природные и природно-промышленные системы.

Несмотря на то, что в мировом экологическом сообществе Российскую Федерацию считают ведущей экологической державой и по ряду экологических рейтингов, таких как индекс экологической эффективности (34 место из 180 стран), глобальный индекс адаптации (33 место из 181 страны), индекс истощения природных ресурсов (29 место из 136 стран), индекс экологической демократии (8 место из 70 стран) Россия занимает верхние позиции, вопрос обеспечения экологической безопасности в нашей стране стоит крайне остро. Россия занимает худшие позиции по готовности стран отвечать на будущие вызовы (12 место из 20), по индексу эффективности действий в области изменения климата, характеризующий экологическую политику страны Россия занимает 53 место из 60 стран. По индексу лучшей жизни, включающий такие аспекты, как физические условия и качество жизни, загрязне-

ние воздуха и качество воды, наша страна занимает 33 место из 38 стран. [3]

Национальный экологический рейтинг проводимый Общероссийской общественной организацией «Зелёный патруль» ежеквартально отражает реальную картину по экологической безопасности в стране. Сводный индекс включает три индекса: промышленно-экологический, социально-экологический и природоохранный. [10] На 1 марта 2019 года наиболее благоприятная экологическая ситуация зафиксирована в Республике Алтай, Тамбовской области, Алтайском крае, городе Москве, Белгородской области. Сложная экологическая ситуация зафиксирована в Оренбургской, Челябинской, Иркутской, Свердловской, Нижегородской областях.

Как показывает практика, причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения является неблагоприятная окружающая среда, что в конечном счете ведет к экономическим потерям в размере 4–6 процентов валового внутреннего продукта. [5; 7]

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года определены цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, вектор которой направлен на сохранение и восстановление природной среды в целях повышение уровня комфортного проживания населения, снижения заболеваемости и смертности, устойчивого социально-экономического развития. [1]

В ходе проведенного исследования был проанализирован уровень экологической безопасности Северо-Кавказского Федерального округа (СКФО) в целом и Республики Северная Осетия-Алания (РСОА) в частности, который показал, что СКФО занимает второе место среди округов России, однако внутри округа есть регионы с лучшими экологическими показателями (Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика) и с худшими, где сложилась неблагоприятная экологическая ситуация (Республика Северная Осетия-Алания). (Табл. 1)

Проведенный анализ позволил выделить основные экологические проблемы региона:

- загрязнение атмосферного воздуха;
- нерешенные вопросы утилизации отходов производства и потребления;

- высокая заболеваемость и естественная убыль населения;
- загрязнение водных объектов неочищенными и недостаточно очищенными сточными водами.

Несмотря на спад производства на Кавказе, уровень загрязнения биосферы растет. К основным причинам повреждения экосистемы в регионе можно отнести

функционирование горнопромышленных и металлургических предприятий, сливы неочищенных сточных вод в реки, бесконтрольную вырубку леса, автомобильное загрязнение, несанкционированные полигоны и свалки. Все это приводит к прогрессирующему загрязнению водных объектов и атмосферы, разрежению лесов, эрозии почв и высыханию родников.

Таблица 1.
Национальный экологический рейтинг Северо-Кавказского Федерального округа

№	СКФО	Природо-охранный индекс	Промышленно-экологический индекс	Социально-экологический индекс	Сводный экологический индекс
1	Карачаево-Черкесская Республика	73/27	40/60	62/38	59/41
2	Кабардино-Балкарская Республика	75/25	24/76	66/32	58/42
3	Чеченская Республика	55/45	30/70	75/25	57/43
4	Республика Дагестан	54/46	35/65	71/29	56/44
5	Республика Ингушетия	66/34	23/77	67/33	55/45
6	Ставропольский край	53/47	41/59	63/37	54/46
7	Северная Осетия-Алания	57/43	30/70	63/37	52/48

Республика Северная Осетия-Алания имеет мощный энергетический потенциал, так как на территории региона протекает множество горных рек, ресурс которых используется шестью гидроэлектростанциями. Однако, следует отметить, что качество воды в большинстве рек оценивается как неудовлетворительное, концентрация соединений металлов, органических и биогенных веществ в последние годы выше предельно допустимых норм. Ключевая проблема, как и по всей России, неудовлетворительное состояние очистных сооружений (физический износ 80–85 процентов), и, как следствие — загрязненных стоков — более 60%. Кроме того, качество

воды в водных объектах региона (река Терек, река Камбилеевка, река Фиагдон) не отвечает нормам для рыбохозяйственных водоемов. Терек, является главной водной артерией для шести субъектов Российской Федерации, поэтому чистота реки имеет важнейшее значение для экологии всего Северного Кавказа.

В настоящее время основными источниками загрязнения поверхностных водных объектов на территории республики являются предприятия водопроводно-канализационного хозяйства (табл. 2), перерабатывающей промышленности и цветной металлургии.

Таблица 2.
Объемы сброшенных сточных вод в поверхностные водные объекты в Северной Осетии-Алании в 2014–2018 гг. (млн.м3)

№	Наименование показателей	Годы				
		2014	2015	2016	2017	2018
1	Водоотведение в поверхностные водные объекты	135,21	119,91	118,42	123,80	123,01
1.1	Из них:					
	Загрязненных всего	102,59	87,01	85,14	90,02	90,69
	В том числе:					
	- без очистки	6,00	6,00	2,96	2,59	2,65
	- недостаточно очищенные	96,59	81,01	82,18	87,43	88,1
1.2	Нормативно-чистых (без очистки)	29,02	29,53	30,74	31,52	31,23
1.3	Нормативно-очищенных	3,60	3,37	2,54	2,26	1,09
2	Мощности очистных сооружений	13,29	13,38	13,31	13,46	13,24

На сегодняшний день из 14 централизованных систем водоотведения работает только три. Степень изношенности сетей водоотведения и водопотребления по всем муниципальным образованиям Северной Осетии превышает 70%.

Экологически значимой проблемой для региона являются последствия деятельности предприятий цветной металлургии (отвалы отходов ОАО «Электроцинк»), хвостохранилища Мизурской и Фиагдонской обогатительных фабрик).

Наибольшее отрицательное воздействие на экологию региона в последние годы наносила деятельность завода «Электроцинк». Это крупнейшее промышленное предприятие Республики Северная Осетия, занимающее 70,2 га в северо-восточной части столицы региона и одно из ведущих предприятий цветной металлургии России. Завод «Электроцинк» является источником загрязнения воздуха, водных объектов и литосферы. Санитарно-защитная зона вокруг завода составляет всего 300 метров, следует отметить, что именно на таком расстоянии начинается жилая застройка (законодательно предприятия первого класса опасности, каковым является «Электроцинк», должны быть удалены от жилых районов не менее чем на 1000 метров). «Зона влияния» предприятия далеко не ограничивается одним километром, а распространяется практически на весь Владикавказ. Завод в настоящее время закрыт, но серьезной проблемой остаются места складирования отходов производства: огромные курганы, расположенные в черте города. Концентрация тяжелых металлов в почве вблизи завода в 10 раз превышает предельно допустимые нормы, а непосредственно у стен предприятия в 100 раз.

Согласно результатам исследования Росстата, с января по июль 2018 года смертность от новообразований в Северной Осетии возросла на 16,1% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. По данным республиканского Минздрава, среди онкологических заболеваний в регионе доминируют рак молочной железы и кожи. При этом мышьяк, который содержится в рудах цветных металлов, и превышение ПДК по которому было обнаружено Институтом минералогии, геохимии и кристаллохимии редких элементов, является канцерогеном, вызывающим рак кожи и легких.

В сложившейся ситуации требуется раз-

работка основных подходов к совершенствованию механизма эколого-экономической безопасности исследуемого региона. Прежде всего, должен использоваться комплексный программно-целевой подход в решении экономических, экологических и социальных проблем республики. Реализация программных документов должна быть направлена на улучшение экологической ситуации в Северокавказском регионе. [2]

В целях реализации приоритетных направлений в рамках экологической безопасности региона комплексный подход должен охватывать следующие механизмы:

организационный—включает институциональные и функциональные инструменты. Предполагает внедрение на территории республики системы экологического менеджмента, оптимизацию контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды. Внедрение системы автоматизированного государственного экологического контроля выбросов/сбросов, позволит существенно повысить эффективность экологического контроля, в первую очередь, за счет получения достоверной информации о загрязнении окружающей среды, причем в непрерывном режиме. Сегодня необходимо введение лицензирования видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, жизни и здоровья людей, создание системы экологического аудита;

экономический—охватывает систему экономически стимулирующих инструментов (планирование, прогнозирование, финансирование, страхование). Следует констатировать, что в расходах республиканского бюджета доля на финансирование охраны окружающей среды составляет 0,15%. Вовлечение частного бизнеса в сферу охраны окружающей среды позволит привлечь дополнительные средства для повышения уровня экологической безопасности. Развитие экологического сервиса (очистка сточных вод и газов, переработка отходов) в регионе также будет способствовать улучшению экологической обстановки. В РСОА необходимо развивать такой инструмент как экологической страхование, который позволит решить проблему предупреждения техногенных аварий и сверхнормативного загрязнения окружающей среды в результате деятельности промышленных предприятий. Создание и развитие системы

экологических фондов будет также способствовать повышению уровня экологической безопасности региона;

правовой—механизм предполагает строгое выполнение норм законов и подзаконных актов в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности. Сегодня полностью не разработаны законодательные механизмы по нормированию качества окружающей среды, экологическому аудиту, обязательному экологическому страхованию, внедрению наилучших доступных технологий, поэтапному сокращению воздействия на окружающую среду, и как следствие—недостаточное внимание природопользователей к решению экологических проблем. В сложившихся условиях требуется повысить уровень юридической ответственности за экологические правонарушения;

идеологический механизм—включает экологическое воспитание, образование и культуру. Экологическую культуру необходимо формировать с малых лет и активное участие должны принимать местные органы власти (организация субботников, посадка деревьев и кустарников и др.), общественные организации и средства массовой ин-

формации. Сегодня существует и кадровая проблема: не хватает специалистов в данной сфере, необходимо повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности; [6; 8]

международное сотрудничество. В последние годы в отношении Российской Федерации проводится политика сдерживания, что обуславливает ограничение доступа к иностранным экологически чистым инновационным технологиям, материалам и оборудованию. Развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды должно проходить с учетом защиты национальных интересов.

Таким образом, устойчивое развитие экономики региона, обеспечение гидрометеорологической и экологической безопасности территории возможно только при комплексном подходе, включая организационные, экономические, правовые и идеологические инструменты. И так как политика в сфере экологической безопасности является частью внутренней и внешней политики страны, она должна проводиться на федеральном, региональном и местном уровне с участием граждан и общественных организаций.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/49362.html> / (Дата обращения 10.08.2019 г.)
2. Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 17.10.2013 года № 374 «О государственной программе Республики Северная Осетия-Алания «Охрана окружающей среды, экологическая безопасность и благополучие Республики Северная Осетия-Алания» на 2014–2020 годы (с изменениями на 18 марта 2019 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/550108826/> / (Дата обращения 10.08.2019 г.)
3. Алексеева Н. Н. Положение России в международных экологических рейтингах / Н. Н. Алексеева, М. А. Аршинова, А. И. Баичева, Вестник РУДН. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2018. Том 26 № 1. С. 134–152.
4. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Материалы первой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
5. Милькина И. В., Озернова М. О. Экологические инновации в области использования водоочистных технологий // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы. Сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 195–201.
6. Петрина О. А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем / О. А. Петрина // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51–57
7. Сираждинов Р. Ж. Экология как поле разрешения конфликта интересов // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 187–190.
8. Стадолин, М. Е., Ямчук, Е. В. Особо охраняемые природные территории местного значения: проблемы управления и развития / М. Е. Стадолин, Е. В. Ямчук // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2017. — № 3. — С. 195–199.
9. Яковлев А. Ю. На страже национальной безопасности / А. Ю. Яковлев // Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития. 2010. № 1. С. 66
10. Национальный экологический рейтинг: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.greenpatrol.ru/ru/projects> (Дата обращения 10.08.2019 г.).

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation of April 19, 2017 No. 176 "On the Environmental Security Strategy of the Russian Federation for the period until 2025" [Electronic resource] // Access mode: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/49362.html> / (Date accessed 08/10/2019)
2. Decree of the Government of the Republic of North Ossetia-Alania dated October 17, 2013 No. 374 «On the state program of the Republic of North Ossetia-Alania» Environmental Protection, Ecological Safety and Well-Being of the Republic of North Ossetia-Alania «for 2014–2020 (as amended on March 18 2019) [Electronic resource] // Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/550108826/> (Date of access 10.08.2019)
3. Alekseeva N. N. The position of Russia in international environmental ratings / N. N. Alekseeva, M. A. Arshinova, A. I. Bachev, Bulletin of the RUDN University. Series: Ecology and Life Safety. 2018. Vol. 26 No. 1. P. 134–152.
4. Zotov V. B. Problems of solid household waste disposal in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: Management of the state, municipal and corporate: theory and best practices Materials of the first All-Russian scientific and practical conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. P. 13–18.
5. Milkina I. V., Ozeranova M. O. Environmental innovations in the use of water treatment technologies // In the collection: Management of social innovations: experience, problems and prospects. Collection of articles of the VII All-Russian Scientific and Practical Conference. Peoples' Friendship University of Russia. 2018. P. 195–201.
6. Petrina O. A. Theoretical approaches to the formation of sustainable development of socio-economic systems / O. A. Petrina // In the collection: State and municipal administration in the Russian Federation: modern problems and development prospects. Collection of scientific papers of teachers, graduate students and students of the department of state and municipal administration. Moscow, 2017. P. 51–57
7. Sirazhdinov R. Zh. Ecology as a field of conflict of interest resolution // Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 187–190.
8. Stadolin, M. E., Yamchuk, E. V. Specially Protected Natural Territories of Local Importance: Problems of Management and Development / M. E. Stadolin, E. V. Yamchuk // Bulletin of the University (State University of Management). 2017. No. 3. P. 195–199.
9. Yakovlev A. Yu. Guard national security / A. Yu. Yakovlev // Issues of local government: strategy and practice of municipal development. 2010. No 1. P. 66
10. National environmental rating: [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.greenpatrol.ru/ru/projects> (Date of access 10.08.2019).

Внедрение биоэнергетических технологий при решении экологических проблем регионов России (на примере Тульской области)

Introduction of bioenergy technologies in solving environmental problems of Russian regions (on the example of Tula region)



Косарин Сергей Петрович, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
kosarin.sp@gmail.com

Sergey Kosarin, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
kosarin.sp@gmail.com



Цебрук Даниил Сергеевич, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
ms.cebruk@bk.ru

Daniil Cebruk
Master student, State University of Management (Moscow)
ms.cebruk@bk.ru

Аннотация. В современном мире очень остро стоит проблема исчерпаемости традиционных источников энергии и того негативного воздействия, которое их использование оказывает на окружающую среду. При этом альтернативные возобновляемые источники энергии, наряду с несомненными достоинствами, обладают целым рядом недостатков, которые на сегодняшний день препятствуют их широкому распространению. Одним из вариантов выхода из сложившейся ситуации может быть более широкое использование биоэнергетики, которая позволит также решить ряд экологических и экономических проблем регионов современной России.

Ключевые слова: традиционная энергетика, возобновляемые источники энергии, биоэнергетика, утилизация бытовых отходов, экология

Abstract. In today's world, the problem of exhaustion of traditional energy sources and the negative impact that their use has on the environment is very acute. At the same time, alternative renewable energy sources, along with undoubted advantages, have a number of disadvantages that prevent their widespread. One way out of this situation may be to use bioenergy more widely, which will also solve a number of environmental and economic problems of regions in modern Russia.

Key words: traditional energy, renewable energy, bioenergy, waste management, ecology

Мировая индустриализация двадцатого века неизбежно привела нас к осознанию того, что наша планета не является такой уж огромной, развитие глобализации вы-

звало бурный рост не только технологий, но и необходимости в неограниченном потреблении как привычных нам ресурсов, так и энергии.

Таблица 1 — Динамика производства электрической энергии за счет различных видов энергоносителей по годам в процентах от общего производства [12]

	1971	1986	1990	1995	1999	2000
Уголь	40,02	38,74	38,09	37,89	38,27	39,1
Нефть	20,87	11,92	11,31	9,43	8,52	7,92
Природный газ	13,27	12,53	13,78	14,86	16,94	17,41
Атом	2,12	15,86	17,02	17,57	17,15	16,86
Гидро	23,03	20,12	18,35	18,79	17,57	17,10
ВИЭ	0,69	0,83	1,45	1,56	1,55	1,71
Производство эл.энергии, ГВт*ч	5 247 555	10 098 367	11 828 029	13 271 118	14 759 704	15 378 956

Согласно прогнозам Организации Объединенных Наций (ООН), численность населения Земли к 2030 году составит 8 миллиардов человек, а к 2050—10 миллиардов. Однако, гораздо важнее то, что население в городских агломерациях прирастает гораздо быстрее, чем в сельской местности. Проблема недостатка ресурсов и загрязнения биосферы планеты становится достаточно острой не только для человечества в целом, но и для конкретных территориальных областей, городов, сел, деревень [3].

На сегодняшний день к наиболее острым экологическим проблемам в мире можно отнести:

- повышение уровня парниковых газов в атмосфере Земли, постепенное повышение средней температуры на поверхности, связанное как с большим количеством загрязнителей, так и с хищническим обращением с естественными очистителями;
- захламление природы твердыми бытовыми отходами, большинство из которых разлагаются за нерационально долгое время.
- Соответственно, необходимо решить следующие важные задачи:

- постепенное снижение производства парниковых газов, остановка вырубки несертифицированной древесины, осуществление максимально возможного рационального перехода на возобновляемые источники энергии;

- очистка и рекультивирование захламленной человеком территории.

История вопроса и нынешнее положение

Базис современной энергетической отрасли основан на использовании традиционных невозобновляемых источников энергии, таких, как газ, нефть, уголь. Такая ситуация складывалась на фоне относительно дешевых горючих материалов, которые «били прямо из-под земли»—их было легко разведать, добыть и переработать. С увеличением объемов мирового потребления энергии становится понятно, что запасы этих источников хоть и большие, но истощаются быстрыми темпами, а на естественное восстановление ресурсов необходимо слишком много времени. Поэтому, чтобы не оказаться на пороге энергетического кризиса, необходимо уже

сейчас принимать меры по снижению производства энергии из подобных источников и переводить промышленные мощности на «чистую» энергию, энергию, которую можно получать практически бесконечно при грамотном подходе. Кроме проблемы возможного дефицита ресурсов также очень остро встает вопрос негативного экологического эффекта от повсеместного сжигания угля и мазута.

По состоянию на начало 2018 года, согласно статистике, приведенной на сайте Министерства энергетики Российской Федерации, из всех 240 ГВт энергии, вырабатываемой в стране за год, на долю чистой энергии приходится порядка 20,5% (из них 20,2% от всей энергии вырабатывается на гидроэлектростанциях), причем географически почти все станции расположены на Урале, в Сибири или на юге страны. Большинство из всех работающих на данный момент гидроэлектростанций было построено в 60–80 годах прошлого века и только одна из них была подвергнута ремонту и вторичному вводу в эксплуатацию после аварии 2009 года—Саяно-Шушенская ГЭС, она же и крупнейшая на территории страны (около 6400 МВт) [6]. Что касается солнечных электростанций, то крупнейшей по установленной мощности является станция «Владиславовка», расположенная в Республике Крым, вырабатывающая 110 МВт и занимающая 220 Га земли [1]. Очевидно, что все солнечные электростанции расположены на юге России, где инсоляция выше. На примере одной из самых освещенных солнцем в течение года территорий страны видно, как низкоэффективно в сравнении с традиционными источниками энергии расходуется полезная площадь земли. Относительно крупных действующих ветряных электростанций в России насчитывается 15 штук (большинство расположены на территории Республики Крым), из которых наибольшей мощностью обладает Адыгейская ВЭС (150 МВт) [4].

Из всей вышеприведенной статистики видно, что альтернативные источники электроэнергии на территории России, кроме ГЭС, на сегодняшний день способны обеспечивать только индивидуальное или мало-промышленное потребление, также экономически обосновано их использование в труднодоступных и изолированных энергозонах. Говорить же, что за счет ветряного парка или гелиостанции может суще-

ствовать крупная промышленность, на данный момент времени не приходится.

Возобновляемые источники энергии и сравнение их эффективности с традиционными

Все возобновляемые источники делятся на две группы: использующие прямую энергию солнечного излучения и ее вторичные проявления, а также энергию взаимодействия Солнца, Земли и Луны. Основными недостатками, ограничивающими повсеместное использование альтернативных ВИЭ, являются [5]:

- малая плотность энергетического потока, на порядки меньшая, чем у традиционных источников, например, $1,36 \times 10^{-2} \frac{\text{МВт}}{\text{м}^2}$ у солнечной энергии и $0,2 \frac{\text{МВт}}{\text{м}^2}$ у АЭС;
- значительная неравномерность выработки энергии по времени ее выработки и использования;
- сравнительно высокая капиталоемкость энергетических установок и, следовательно, стоимость вырабатываемой энергии.

Хорошим подспорьем в анализе эффективности различных энергетических альтернатив может послужить коэффициент EROEI (от англ. energy returned on energy invested—соотношение полученной энергии к затраченной) [13]. Анализ средних показателей EROEI показывает, что неплохие результаты дает использование водяных электростанций и ветропарков, EROEI которых равны 100 и 18 соответственно. Остальные же альтернативные ВИЭ проигрывают традиционным источникам. Однако, важным является то, что ресурсы ВИЭ почти неисчерпаемы и, следовательно, их EROEI будет какое-то время снижаться, а про нефть или уголь подобного сказать невозможно—когда-то было необходимо потратить 1 единицу энергии для получения 100 единиц энергии из нефти, теперь же всего около 30. Таким образом, каковы бы ни были минусы альтернативных ВИЭ, использование электроэнергии с каждым годом в мире все растет, и в прямой зависимости снижается цена на них.

Развитие биоэнергетики как решение проблем с экологией

Биотопливо является одним из перспективных видов возобновляемых источников энергии [9]. Это связано с несколькими причинами. Во-первых, одним из вариантов

биотоплива является сельскохозяйственная продукция. Благодаря развитию химических удобрений и средств производства на территории России возможно выращивать большее количество сырья первого поколения. Заметим, что по итогам Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года на территории России насчитывается 222 миллиона гектар сельхозугодий, из которых 97 миллионов гектар (44%) являются неиспользуемыми. Эти земли могут быть выделены под выращивание сырья для производства биогаза.

Во-вторых, биоэнергетика является одним из наиболее гуманных и экономически эффективных способов утилизации мусора. В России в год появляется порядка 70 млн. тонн отходов, а мощности сжигания и переработки могут обработать только менее 5% годовых поступлений, что же делать с мусорными полигонами, огромными по площади, но все растущими вверх, пока неизвестно. Биоэнергетика—это первый шаг на пути решения многих проблем, стоящих как перед человечеством в целом, так и перед Россией в частности. За счет широкого использования биотоплива можно значительно продвинуться в решении вопросов по использованию пустующих сельскохозяйственных земель, утилизации мусора [7], уменьшения выбросов парниковых газов в атмосферу и перевода энергетической системы страны на использование более «чистой» энергии.

Решение проблемы на примере Тульской области

По состоянию на 2019 год в Тульской области действуют свыше двух десятков сва-

лок-полигонов для бытовых отходов. Несколько из них в ближайшие пару лет перестанут быть действующими, так как заканчивается их запланированная мощность. С прошлого года также участились нарушения, когда мусор из Московской области стал ввозиться в северные районы Тульской области и просто выбрасываться вдоль дорог и придорожной зоне.

На фоне таких негативных фактов вполне естественным выглядит создание комплекса, сортирующего и перерабатывающего бытовые отходы. Если брать запланированную Правительством программу по вводу в эксплуатацию 210 подобных комплексов до 2024 года, то в среднем такой завод обойдется в 1,3 миллиарда рублей. При этом это приблизительно та сумма, которая нужна для рекультивации 5–6 самых крупных свалок области, а полученное в результате переработки сырье можно использовать повторно. Согласно официальным данным, на 2018–2020 гг. заложены работы по прекращению работы, разбиранию и облагораживанию порядка 20 мусорных полигонов, примерная стоимость работ составит 1,117 миллиардов рублей [2]. Но самое негативное в этом решении, что не будет решаться проблема с будущим накоплением мусора, т.е. неясно, куда вывозить новый ежегодно-генерируемый мусор, а также то, что весь мусор будет вывозиться из Тульской области в другую. Такое решение кажется не очень верным с точки зрения долговременной перспективы.

Стоимость рекультивации крупных свалок Тульской области путем перераспределения отходов в другие области указана в ценах 2018 года в таблице 2:

Таблица 2 — Стоимость рекультивации крупных свалок Тульской области [2]

Расположение	Площадь, га	Стоимость, руб.
Муниципальная свалка ТБО (Ясногорский район)	17,2	217724000
Свалка ТБО мкр. Сокольники	12,25	155065000
Муниципальная свалка ТБО (Кимовский район)	11	139242000
Свалка ТБО д. Подиваньково	8,8	120750000
Районная свалка ТБО (Белевский район)	6,57	83165000
Свалка ТБО г. Киреевск	6	75950000

Мощность одного мусороперерабатывающего комплекса позволит избавляться от широкого спектра отходов на территории самой области [8]:

- твердые бытовые, 800 тысяч тонн в год;
- твердые промышленные, 300 тысяч тонн;
- медицинские отходы, 15 тысяч тонн;
- отходы деревообработки, 550 тысяч тонн;
- отходы сельскохозяйственной отрасли, 600 тысяч тонн.

В качестве задач, стоящих перед конкретным комплексом, можно указать следующие пункты [8]:

- исключение прямого захоронения отходов, кроме тех, что не поддаются переработке и сжиганию;
- снижение уровня энергодефицита региона;
- создание порядка 1000 новых рабочих мест;
- обеспечение ежегодных налоговых выплат в бюджеты всех уровней на уровне выше 300 миллионов рублей.

Ожидаемые выгоды от проекта

Существует несколько технологий переработки бытовых отходов в электрическую энергию и в зависимости от этого заводы по такой переработке отличаются как

по стоимости ввода в эксплуатацию, так и по стоимости произведенного вторсырья и энергии. Считается, что самым быстрым по окупаемости будет завод с использованием метода гидросепарации ТБО. По открытым данным, при переработке 800 тысяч тонн отходов методом высокотемпературного пиролиза получается до 85 миллионов кВт/ч электроэнергии, 5% от которой идет на обслуживание самого комплекса [10]. По подсчетам специалистов, на полигоне, площадь которого около 12 га, с объемом захоронения 2 млн. м³ ТБО можно произвести 150–250 млн. м³ биогаза в год методом компостирования и получить 40 миллионов кВт/ч электрической энергии [11]. С учетом того, что в среднем в год Тульская область потребляет порядка 10000 миллионов кВт/ч электричества, такой завод будет способен покрывать около одного процента годовой потребности. Стоит напомнить, что в данный момент Тульская область самостоятельно обеспечивает себя электроэнергией менее, чем наполовину.

Таким образом, замена проектов по рекультивированию свалок и полигонов на строительство мусороперерабатывающего комплекса решит как проблемы с этими самыми свалками, так и будет приносить социальную, экологическую и экономическую пользу обществу.

Литература:

1. Владиславовка (электростанция) // Википедия. [2019–2019]. Дата обновления: 23.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=101200370> (дата обращения: 29.07.2019).
2. Во что станет Тульской области «мусорная» реформа? [Электронный ресурс] // Тульские новости, 31.01.2019. URL: https://newstula.ru/fn_431231.html (дата обращения: 29.07.2019).
3. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
4. Кривошалька И. Адыгейская ВЭС: тонны крыльев по ветру [Электронный ресурс] // Газета «Энергетика и промышленность России». № 01–02 (357–358), январь 2019 г. URL: <https://www.eprussia.ru/epr/357-358/8608002.htm> (дата обращения: 29.07.2019).
5. Плачкова, С. Г. Энергетика. История, настоящее и будущее. Книга 5. Электроэнергетика и охрана окружающей среды. Функционирование энергетики в современном мире [Электронный ресурс]. URL: <http://energetika.in.ua/ru/books/book-5> (дата обращения: 29.07.2019).
6. Саяно-Шушенская ГЭС // Википедия. [2019–2019]. Дата обновления: 21.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=101172297> (дата обращения: 29.07.2019).
7. Сираждинов Р. Ж. Проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами решены? // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 131–135.
8. Тула. Разработка концепции комплексной переработки отходов Тульской области [Электронный ресурс] // ЭКОМАШГРУПП: Технологии переработки отходов. URL: <https://ecomg.ru/implemented-projects/tula/> (дата обращения: 29.07.2019).
9. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твёрдых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 110–114.
10. Храмов П. Энергия из отходов. Как работает мусоросжигающий завод в Ганновере [Электронный ресурс] // Вслух.ру. 13 декабря 2017 г. URL: <http://www.vsluh.ru/news/tech/325484> (дата обращения: 29.07.2019).
11. Шейдина О. Получение альтернативной энергии из мусора [Электронный ресурс] // ЗЕЛЕНЕЕТ: Все о «зеленой», альтернативной и возобновляемой энергетике, энергоэффективности и энергосбережении. URL: <http://zeleneet.com/poluchenie-alternativnoj-energii-iz-musora/2447/> (дата обращения: 29.07.2019).
12. Energy Balances of non-OECD Countries 2002 // International Energy Agency. 2002. URL: https://doi.org/10.1787/energy_bal_non-oecd-2002-en-fr (дата обращения: 29.07.2019).
13. EROEI // Википедия. [2019–2019]. Дата обновления: 11.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=100957033> (дата обращения: 29.07.2019).

Literature:

1. Vladislavovka (power plant) // Wikipedia [2019–2019]. Date of update: 23.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=101200370> (accessed: 29.07.2019).
2. What is the cost of “garbage” reform for Tula region? [Electronic resource] // Tula News, January, 31, 2019. URL: https://newstula.ru/fn_431231.html (accessed: 03.08.2019).
3. Zotov V. B. Problems of solid waste disposal in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, municipal and corporate governance: theory and best practices Materials of the first all-Russian scientific-practical Conference with international participation. Editor A. N. Guda. 2016. P. 13–18.
4. Krivoshal'ka I. Adyghe wind power plant: tons of wings in the wind [Electronic resource] // Russian energy and industry newspaper, No. 01–02 (357–358), January 2019. URL: <https://www.eprussia.ru/epr/357-358/8608002.htm> (accessed: 29.07.2019).
5. Plachkova S. G. Energy. History, present and future. Book 5. Electricity and environmental protection. Functioning of energy in the modern world [Electronic resource]. URL: <http://energetika.in.ua/ru/books/book-5> (accessed: 29.07.2019).
6. Sayano-Shushenskaya Dam // Wikipedia [2019–2019]. Date of update: 21.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=101172297> (accessed: 29.07.2019).
7. Sirazhdinov R. Zh. Is the problem of municipal solid waste management solved? // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 131–135.
8. Tula. Development of the concept of integrated waste processing in Tula region [Electronic resource] // ECOMASHGRUP: Waste processing technologies. URL: <https://ecomg.ru/implemented-projects/tula/> (accessed: 03.08.2019).
9. Hmelchenko E. G. Problems of solid municipal waste disposal in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 110–114.
10. Hramov P. Energy from waste. How does waste-to-energy plant in Hanover [Electronic resource] // “Vsluh.ru”, December, 13, 2017. URL: <http://www.vsluh.ru/news/tech/325484> (accessed: 29.07.2019).
11. Sheidina O. Obtaining alternative energy from waste [Electronic resource]. URL: <http://zeleneet.com/poluchenie-alternativnoj-energii-iz-musora/2447/> (accessed: 29.07.2019).
12. Energy Balances of non-OECD Countries 2002 // International Energy Agency. 2002. URL: https://doi.org/10.1787/energy_bal_non-oecd-2002-en-fr (accessed: 29.07.2019).
13. EROEI // Wikipedia. [2019–2019]. Date of update: 11.07.2019. URL: <https://ru.wikipedia.org/?oldid=100957033> (accessed: 29.07.2019).

Роль благоустройства территории в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований

Role of improvement of the territory in the management of the system of formation of the image of municipal educations



Хмельченко Елена Геннадьевна, кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal
Administration FSBEI of HE «State University of Management»
elenamba@mail.ru

Аннотация. В настоящее время наряду с архитектурными, градостроительными и техническими аспектами, особое значение для формирования положительного имиджа муниципального образования имеет система благоустройства территории, которая определяет культурно-образовательный уровень, привлекательность для туристов и местного сообщества, а также влияет на социально-экономическое развитие.

В статье рассмотрены основные подходы к построению эффективной системы формирования положительного имиджа муниципального образования с помощью благоустройства территории.

Ключевые слова: благоустройство территории, имидж муниципального образования.

Annotation. At present, along with architectural, urban planning and technical aspects, the system of land improvement, which determines the cultural and educational level, attractiveness for tourists and the local community, and also affects socio-economic development, is of particular importance for the formation of a positive image of the municipality.

The article considers the main approaches to building an effective system for forming a positive image of a municipality with the help of landscaping.

Key words: improvement of the territory, image of the municipality.

В современных условиях благоустройство территории является важнейшей сферой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Именно в этой сфере создаются те условия, которые обеспечивают высокий уровень жизни, от которых зависит представление об имидже данной территории, его культуре, создаются условия для здоровой комфортной, удобной жизни граждан [5].

Благоустройство территории—это комплекс мероприятий, направленных на формирование комфортных условий для проживания людей, условий для их работы и отдыха.

Именно благоустройство является той составляющей имиджа территории муниципального образования, которое может сформировать эстетическую и функциональную привлекательность, комфорт, качество и удобство жизни на территории.

Учитывая важную роль благоустройства и активное развитие данной деятельности, комплексное благоустройство формируется в особую отрасль градостроительства и городского хозяйства, которое включает комплекс инженерно—технических работ, экологического и природоохранного характера, санитарно-гигиенические мероприятия, а также работы по повышению архитектурно-эстетической привлекательности территории [6].

В сфере управления системой благоустройства муниципальных образований и развития территорий необходимо совершенствовать систему управления организационно-экономическими отношениями и планированием в данной сфере [3].

Современные идеи благоустройства территории муниципальных образований получают свое развитие в программах по формированию комфортной городской среды, отражаются в генеральной схеме комплексного благоустройства территорий, проектах планировки отдельных городских территорий и объектов [1].

Работы по благоустройству территории включают: организацию санитарной очистки и уборку территории, уличное освещение, строительство и ремонт дорог, пешеходных дорожек, мостов, путепроводов, подземных переходов, водостоков, озеленение территорий, устройство клумб, цветников и газонов, размещение малых архитектурных форм, обустройство детских спортивных и игровых площадок и других объектов [7].

Организация санитарной очистки и убор-

ка территории включает работы по сбору и утилизации твердых коммунальных отходов, уборку проездов, придомовой территории, улиц, дорог, вывоз снега зимой.

Уличное освещение является необходимым условием комфортности, безопасности нахождения на территории в ночной период времени.

Большое значение для обеспечения достойного комфортного проживания на любой территории сегодня играет качество дорог и наличие развитой транспортной инфраструктуры.

С ежегодным увеличением численности автомобилей, строительство и ремонт дорог становятся одним из самых острых вопросов благоустройства территорий муниципальных образований, от решения которых зависит безопасность дорожного движения, пассажирских перевозок, экономический потенциал и комфортность проживания на данной территории.

Транспортные проблемы—аварийные дороги, пробки негативно влияют на социально-экономическое развитие территории, приводят к увеличению транспортных расходов, снижению качества жизни населения.

В настоящее время благоустройство территории муниципальных образований приобретает особое значение из-за повышенных антропогенных нагрузок на окружающую среду, прежде всего, из-за загрязнения атмосферного воздуха выбросами автотранспорта и промышленных предприятий. При выполнении комплекса мероприятий по благоустройству территории можно значительно улучшить экологическое состояние и внешний вид городов и населенных пунктов, создать более комфортные санитарно-гигиенические и эстетические условия.

В системе благоустройства территории муниципальных образований, особое место занимает озеленение территорий [2].

Зеленые насаждения являются важным и обязательным элементом системы озеленения территорий.

Зеленые насаждения очищают атмосферный воздух от химического загрязнения, снижают скорость ветра, регулируют температурно-влажностный режим, благоприятно воздействуют на климат, снижают уровень шума.

Озеленение территории оказывает заметное влияние на температурно-влажностный режим. Даже небольшой зеленый массив снижает высокую температуру летом на

несколько градусов не только внутри себя, но и в прилегающих окрестностях. Также зеленые насаждения играют важную роль в процессе газообмена: поглощают углекислый газ и выделяют кислород, являются так называемым «зеленым щитом, легкими» территории, очищают воздух от пыли и газа [8].

Зеленые насаждения улучшают микроклимат прилегающей территории, создают комфортные условия для отдыха, предохраняют здания, тротуары, почву от чрезмерного перегрева в летний период.

Поэтому озеленение территории, приобретает особый статус в комплексе работ по благоустройству территории муниципального образования. Зеленые насаждения парков и улиц оказывают благоприятное влияние на общее эстетическое восприятие и экологическое состояние территории. Полосы зеленых насаждений являются эффективным средством борьбы с вредными выбросами в атмосферу от автомобильного транспорта.

Одним из направлений в озеленении территории является посадка деревьев, которые позволяют существенно преобразить самый неухоженный участок в декоративный сад. Как правило, посадку хвойных, лиственных и плодовых деревьев осуществляют в зимний период, когда растения находятся в состоянии покоя.

Использование кустарников в озеленении территории позволяет объединить архитектуру с ландшафтом, наполняет ее ярким цветом и текстурой, создавая единую картину, помогает скрыть различные непрезентабельные участки. Кустарники также как и деревья обладают защитными свойствами от постороннего шума, пыли и загрязнения.

Клумбы придают особый колорит и создают индивидуальный архитектурно-художественный облик территории. В зависимости от декоративного использования различают ковровые и цветочные клумбы. Ковровые клумбы состоят из цветов или низких декоративно-лиственных кустарников, а цветочные, как правило, из крупных красивоцветущих цветов, которые долго сохраняют свою декоративность.

Озеленение территории играет огромную роль при разработке и реализации архитектурно-планировочных решений. В настоящее время для улучшения архитектурного облика территорий используются различные приемы ландшафтного дизайна.

Сегодня накоплен большой опыт по бла-

гоустройству и озеленению территорий, создан богатый озеленительный ассортимент растений, разработана агротехника их выращивания, найдены необходимые приемы озеленения, определены способы содержания зеленых насаждений [8].

Размещение малых архитектурных форм — скульптур, беседок, искусственных водных объектов, фонтанов, декоративных ограждений, лестниц, устройств и оборудования для игр и отдыха формирует привлекательный архитектурный облик территории, повышает ее имидж.

Для создания привлекательного имиджа территории, повышения ее конкурентоспособности необходимо использовать различные инструменты маркетинга [4].

В маркетинге территорий все большее значение приобретают вопросы, связанные с формированием имиджа муниципальных образований [11].

Имидж муниципального образования — ее образ, складывается из информации и эмоциональных впечатлений людей, полученных от краткосрочного или постоянного проживания на данной территории.

Известно, что положительный имидж муниципального образования будет способствовать продвижению данной территории, оказывать большое влияние на ее социально-экономическое развитие, привлечение туристов и инвесторов [10].

С развитием современных информационных и коммуникационных технологий, усиливается роль современных инструментов коммуникаций; успешно развивается интернет-маркетинг, взаимодействие различных целевых групп через социальные сети [9], что и будет способствовать продвижению территории и повышению ее конкурентоспособности [12].

Что же сегодня влияет на имидж муниципального образования?

Бесспорно, важными критериями оценки муниципального образования являются:

- выгодное географическое положение;
- уникальные особенности территории;
- особенности климата;
- наличие эффективной системы муниципального управления;
- высокий уровень жизни населения;
- наличие благоустроенной территории;
- хорошие дороги, развитый общественный транспорт;
- удобство межтерриториального транспорта;

- возможность получения качественной медицинской помощи;
- возможность получения качественного образования;
- развитый малый и средний бизнес,
- наличие форм и мер поддержки развития бизнеса;
- наличие различных форм отдыха, развлечений и досуга.

Таким образом, имидж территории основан на позитивных впечатлениях, как от предметно-пространственной среды, так и человеческих взаимоотношениях, позволяет привлечь инвестиции со стороны внутрен-

них и внешних инвесторов и создать новые рабочие места, что будет способствовать динамичному развитию территории муниципальных образований.

Однако, среди всех этих критериев оценки имиджа муниципального образования, первостепенное значение имеет такой критерий как наличие развитой системы благоустройства территории.

Именно благоустройство может способствовать повышению имиджа территории, обеспечению ее привлекательности для потенциальных потребителей—жителей, инвесторов, туристов.

Литература:

1. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
2. Милькина И. В., Дудуева А. С., Озернова М. О. Проблемы организации озеленения городских территорий города Астрахани (кейс) // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 145–149.
3. Миронова Н. Н., Хмельченко Е. Г. Управление организационно-экономическими отношениями и планированием // Вестник национального института бизнеса. 2017. № 28. С. 333–338.
4. Миронова Н. Н., Хмельченко Е. Г. Применение инструментов маркетинга в деятельности предприятия // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 35. С. 139–143.
5. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
6. Румянцева З. П., Зотов В. Г. Новые реалии территориального управления // Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 2. С. 46.
7. Сираждинов Р. Ж., Милькина И. В., Околышева И. А. Особенности организации мер административного воздействия по осуществлению контроля за благоустройством в городской среде // В сборнике: Местное самоуправление перед лицом современных вызовов. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор В. Ю. Картухин. 2018. С. 225–232.
8. Хмельченко Е. Г., Заиц К. И. Роль управления благоустройством территории в формировании имиджа города Москвы // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 4. С. 38–42.
9. Хмельченко Е. Г., Ибятков Ф. М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112–115.
10. Хмельченко Е. Г., Ибятков Ф. М., Хандожко В. В. Управление знаниями в эпоху цифровой экономики: маркетинговые инструменты в развитии территорий // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин. Материалы II Международного научного форума. Под общей редакцией П. В. Терелянского. 2018. С. 310–316.
11. Хмельченко Е. Г., Петрина О. А. Маркетинговые технологии в развитии городских территорий // Вестник университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 119–124.
12. Хмельченко Е. Г., Убушаева Б. Г. Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 17–23.

Literature:

1. Zotov VB Strategic planning in the local government system (problematic review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. S. 6–9.
2. Milkina I. V., Dudueva A. S., Ozernova M. O. Problems of organizing landscaping of urban areas of the city of Astrakhan (case) // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 145–149.
3. Mironova N. N., Khmelchenko E. G. Management of organizational and economic relations and planning // Bulletin of the National Institute of Business. 2017. No. 28. S. 333–338.
4. Mironova NN, Khmelchenko EG The use of marketing tools in the activities of the enterprise // Bulletin of the National Institute of Business. 2019.No 35.P. 139–143.
5. Petrina O. A., Stadoln M. E. Comfortable urban environment: trends and problems of organization // Bulletin of the University (State University of Management). 2018. No. 6. S. 34–38.
6. Rumyantseva Z. P., Zotov V. G. New realities of territorial management // Management in Russia and abroad. 1999. No. 2. P. 46.
7. Sirazhdinov R. Zh., Milkina I. V., Okolyseva I. A. Features of the organization of administrative measures to monitor improvement in the urban environment // In the collection: Local government in the face of modern challenges Materials of the III All-Russian scientific and practical conference with international participation. The responsible editor is V. Yu. Kartukhin. 2018.S. 225–232.
8. Khmelchenko EG, Zaits KI. The role of territory improvement management in shaping the image of the city of Moscow // University Herald (State University of Management). 2017. No. 4. P. 38–42.
9. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Social Media Marketing // Modern Economy Success. 2019.No 1. S. 112–115.
10. Khmelchenko EG, Ibyatov F. M., Khandozhko V. V. Knowledge management in the era of the digital economy: marketing tools in the development of territories // In the collection: Step into the future: artificial intelligence and digital economy. A revolution in management: a new digital economy or a new world of machines. Materials of the II International Scientific Forum. Under the general editorship of P. V. Terelyansky. 2018.S. 310–316.
11. Khmelchenko EG, Petrina OA Marketing technologies in the development of urban areas // University Herald (State University of Management). 2013. No.20. S. 119–124.
12. Khmelchenko EG, Ubushaeva B. G. Marketing of territories in the era of digital space development: features, problems and prospects // Municipal Academy. 2018. No4. S.17–23.

Соотношение функций органов местного самоуправления и региональных операторов при обращении с отходами

Relationship of local governments and regional waste handling operators



Майорова Е.И., д.ю.н., профессор, профессор кафедры частного права Государственного Университета управления,
e-mail: trol003@mail.ru

Mayorova E.I., Doctor of Law, Professor and professor in the pulpit of private law in State University of Management,
e-mail: trol003@mail.ru

Аннотация. Рассматривается проблема оптимизации обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) для улучшения состояния окружающей среды в связи с изменением законодательства. Полномочия по оказанию соответствующей услуги предприятиям, организациям, юридическим и физическим лицам переходят к региональным операторам. К ним также переходит право собственности на отходы. Органы местного самоуправления (ОМСУ) обязаны создавать площадки накопления твердых коммунальных отходов и обеспечивать их благоустройство, размещать информацию о сроках вывоза отходов на официальных сайтах, а также в местных газетах и других доступных для жителей ресурсах. Взаимоотношения между ОМСУ и региональными операторами нуждаются в дальнейшем правовом регулировании.

Ключевые слова: окружающая среда, твердые коммунальные отходы (ТКО), органы местного самоуправления (ОМСУ), региональные операторы, правовое регулирование.

Annotation. The problem of solid waste products treatment optimizing to improve environment conditions due to changes in legislation is considered. Full powers to provide services to enterprises, organizations, legal entities and individuals are transferred to regional operators. Property rights of the waste also passes to them. Local governments are obliged to create depots for the accumulation of solid waste products and take care of their improvement, to place information of waste disposal terms on official websites, as well as in local newspapers and other information sources available to residents. The relationship between local governments and regional operators needs of further legal regulation.

Keywords: solid waste products, local governments, regional operators, legal regulation

Проблема обращения с отходами считается проблемой («номер 1») во всем мире. В российском нацпроекте «Экология», утвержденном решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года, поставлены конкретные цели, которые должны быть достигнуты к 2024 году.

На заседании недавно созданного научного совета РАН по экологическим проблемам его Председатель В. Грачев привел данные, свидетельствующие о колоссальных объемах отходов производства и потребления. По аналитическим данным один человек за год создает до 500 кг отходов. На территории РФ сейчас складировано огромное количество неутилизированных отходов, и их количество неуклонно растет. На мусоросжигательные заводы направляется не более 2,5% отходов, на перерабатывающие — около 7%. Особенно большие опасения внушает тот факт, что основная часть отходов оседает на несанкционированных свалках и только малый процент аккумулируется на мусорных полигонах, обустроенных в соответствии с действующими нормами. В России более 14 тысяч крупных мусорных свалок общей площадью более 4 миллионов гектаров. Уже через десять лет их площадь может увеличиться вдвое.

Экологические последствия накопления отходов трудно перечислить. Это и загрязнение грунтовых вод агрессивными химическими элементами и продуктами разложения органики; антропогенная деградация и захламливание почв; снижение качества атмосферного воздуха под влиянием техногенных загрязнителей; угнетение и гибель растений и пр. Наконец, имеет место неконтролируемое распространение орнитофауны: птицы находят на свалках богатую кормовую базу, способствующую стихийному увеличению численности популяции. В ряде случаев это чревато столкновениями птичьих стай с летательными аппаратами, что приводит к катастрофам, подобным произошедшей летом 2019 г. вблизи подмосковного аэродрома «Жуковский».

Продукты разложения свалочного тела оказывают негативное влияние на здоровье людей, даже проживающих в отдалении от мест складирования мусора. Устройство полигонов в непосредственной близости от жилья повсеместно вызывает социальные протесты жителей.

Необходимость правового регулирования обращения с отходами назрела давно. Правовые основы данной деятельности были определены еще Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹. Указанный нормативный правовой акт подвергся существенной модификации в связи с меняющимися реалиями: масштабным строительством, ростом производства и потребления, увеличением количества упаковки и пр. Значительные коррективы в документ были внесены принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ.²

Само название ТБО (твердые бытовые отходы), присутствовавшее в старом законе, уточнено на ТКО (твердые коммунальные отходы). Термин «твердые коммунальные отходы» (далее — ТКО) впервые был установлен Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ (ред. от 03.04.2018). Теперь рассматриваются отдельно ТКО и другие (промышленные, строительные, медицинские и пр.) отходы.

Под ТКО понимаются «отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами»³.

Очевидно, что ТКО — понятие более широкое, чем ТБО, поскольку включает в себя не только бытовой мусор, который ежедневно скапливается в домах граждан, но и разнообразные отходы организаций (например, офисный мусор, отходы при уходе за зелеными насаждениями: газонами, цветниками, древесно-кустарниковой растительностью и т.д.)

Изменение терминологии введено с января 2016 года, однако в массах до сих пор существует недопонимание различия

¹ СЗ РФ. 1998. № 3009

² РГ. Федеральный выпуск № 1(7464) от 9 января 2018 г.

³ Ст.1 ФЗ от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ

между твердыми бытовыми и твердыми коммунальными отходами. Поэтому следует подчеркнуть, что после принятия ФЗ № 458 в правовом поле Российской Федерации существует лишь одно правильное наименование бытового мусора—твердые коммунальные отходы. Выражение же «твердые бытовые отходы» в официальных документах не употребляется и постепенно даже в быту вытесняется легальным определением

Как и ранее, в актуализированном варианте Закона (ст. 3) изложены основные принципы государственной политики в области обращения с отходами, адресованные, главным образом, органам управления. Кратко суть реформы ТКО, или «мусорной» реформы, можно обозначить таким образом:

- передача полномочий по организации системы обращения с твердыми коммунальными отходами на региональный уровень;
- выделение самостоятельной услуги по вывозу и сортировке мусора из числа коммунальных;
- изменение схемы обращения с ТКО;
- обязательное привлечение единого регионального оператора в качестве исполнителя;
- изменение схемы формирования платежей за вывоз и сортировку ТКО.

Рассмотрим эти пункты более подробно.

С 01.01.2019 г. вступили в силу современные нормы Федерального закона № 89-ФЗ, который перераспределил полномочия по реализации реформы ТКО с федерального уровня на уровень субъектов РФ. Теперь регионы сами должны устанавливать и взимать плату за услуги населению по обращению с ТКО.

В связи с принятием Федерального закона № 458-ФЗ получили законодательное закрепление правовое положение ТКО и отношения по поводу их сбора и утилизации. Изменились также основания для оплаты сбора и вывоза бытового мусора. Ранее сумма платежа зависела от статуса помещения (нежилое или жилое), а также его площади. В настоящее время тариф привязывается к статусу потребителя (физическое лицо или юридическое лицо/индивидуальный предприниматель) и установленным нормативам накопления ТКО. К вопросу тарифов законодатель подошел дифференцированно: платежи различаются для отдельных видов потребителей (жителей

многоквартирных, индивидуальных жилых домов—и владельцев офисов и предприятий). Предполагается, что жители будут накапливать меньше мусора, чем, например, большой офис с множеством сотрудников и посетителей. Поэтому граждане по сравнению с юридическими лицами должны будут платить меньше. Уточнение определенных «сбор» и «накопление» призвано развить систему раздельного накопления отходов в торговых центрах и иных общественных пространствах, причем отпадает необходимость получения лицензии для осуществления такого рода деятельности.

Характерно, что Закон № 503-ФЗ уточняет цели экологического сбора и упраздняет критерий численности населения при распределении субсидий от его взимания. Этот документ также закрепляет автоматический переход жилищной услуги в коммунальную без проведения общего собрания собственников помещений многоквартирного дома.

Изменения законодательства, предусматривающего сверхлимитные платежи за размещение отходов, негативно скажутся на объектах малого и среднего предпринимательства, эксплуатирующих объекты I категории. Более того, с введением понятия ТКО реально увеличивается коммунальная нагрузка на душу населения, тем самым ещё более понижая его социальный уровень.

В соответствии с утвержденными правилами организации работ по ликвидации накопленного вреда на объектах накопленного вреда окружающей среде (ОНВОС) контроль наряду с органами государственной власти РФ осуществляют и органы местного самоуправления.

Ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ (далее—Закон РФ об ОМСУ) перераспределила полномочия между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для россиян регулирование обращения с отходами—насуточная проблема. Накопление отходов в городских и даже сельских поселениях, в том числе их незаконное захоронение, приводят к ухудшению состояния окружающей среды, к повышению заболеваемости и смертности жителей. Не случайно одной из основных идей, высказанных вице-премьерами на совеща-

⁴ Ст.1 ФЗ от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ

нии, посвященном повышению качества государственных услуг, стало настоятельное требование исполнения положений законодательства: «деятельность ОМСУ в целях защиты экологических интересов населения при осуществлении на территории муниципального образования любой деятельности, влияющей на состояние окружающей среды, должна быть ориентирована на учет мнения жителей. Для снижения негативного влияния отходов необходимо создание эффективной системы обращения с ними, что становится важной народнохозяйственной задачей» (Ст. 1 ФЗ № 131) [5].

Ст. 8.1 Закона об ОМСУ накладывает именно на муниципалитеты обязательства по вывозу мусора и надлежащему содержанию территории, в частности:

- участие в организации деятельности по сбору (в том числе, раздельному сбору) и транспортированию ТКО;
- проведение мероприятий по благоустройству, которые включают в себя:
 - содержание муниципальной территории,
 - проектирование и размещение объектов благоустройства
 - поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

Для всех перечисленных мероприятий (а на ОМСУ возложена и уборка крупных свалок, которые образовались до первого января 2019 года) необходимо соответствующее финансирование. Территорию следует не только очистить от мусора, но и рекультивировать. Мусор необходимо транспортировать на полигон, что также требует финансирования. Но в муниципальных бюджетах средств на это не имеется. В ряде регионов соответствующие субсидии на 2019 год в связи с началом «мусорной» реформы были отозваны.

С целью оптимизации деятельности по обращению с ТКО Закон вводит существенную новацию: понятия «оператор по обращению с ТКО» и «региональный оператор по обращению с ТКО» Региональный оператор— это юридическое лицо, «которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО с собственником ТКО, которые образуются, и места накопления которых находятся в зоне действия регионального оператора» (ст. 1 Закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ в ред. закона от 31.12.2017 N503-ФЗ). Таким образом, полномочия по оказанию соответствующей услуги предприятиям,

организациям, юридическим и физическим лицам перейдут от ОМСУ к региональным операторам.

Региональный оператор обеспечивает сбор, накопление, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов (далее—ТКО) в зоне своей деятельности на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с региональной программой и территориальной схемой (ТС) обращения с ТКО.

Единый региональный оператор по обращению с отходами как юридическое лицо представляет собой компанию, которая осуществляет координацию всех этапов процесса обращения с мусором (от его сбора до уничтожения незаконных свалок) в границах определенного региона, устанавливаемых ТС. Он может работать самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с ТКО. В роли регионального оператора по обращению с ТКО согласно ФЗ № 483 могут выступить также МУПы или ГУПы, имеющие необходимые лицензии. Статус оператора организация получает после прохождения конкурса не менее чем на десятилетний срок.

Осуществляется следующее распределение полномочий. ОМСУ создают места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов путем принятия решения в соответствии с требованиями правил благоустройства данного муниципального образования, требованиями законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к местам (площадкам) накопления ТКО [1]. Они также призваны оптимизировать и утвердить графики вывоза ТКО. Соответствующие регламенты в кратчайшие сроки должны быть сформированы и доведены до сведения жителей. Информация о периодичности и времени прибытия мусоровозов для сбора ТКО в обязательном порядке размещается на официальных сайтах администраций и региональных операторов, а также публикуется в местных газетах и других доступных для жителей ресурсах. Кроме того, на ОМСУ возложена обязанность осуществлять экологическое воспитание и формирование экологической культуры в области обращения с ТКО.

Важнейшая задача муниципалитетов — в сжатые сроки устранить недостаток площадок либо недостаточность емкостей (контейнеров, бункеров, пакетов и др.) для складирования ТКО. Особо следует подчеркнуть, что региональный оператор обязан собирать мусор, высыпающийся при погрузке; в свою очередь управляющая компания или орган ОМСУ должны убирать то, что осталось вне контейнеров, и саму контейнерную площадку.

Право собственности на отходы переходит к региональному оператору с момента погрузки отходов в мусоровоз.

Разъяснения новых для Российской Федерации понятий и отношений приводятся в единственном на российском рынке, размещенном в публичном доступе структурированном информационно-аналитическом проекте «Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами» [4]

Планируется, что деятельность региональных операторов приведет к полной ликвидации несанкционированных свалок. Если они все-таки появятся, региональный оператор уполномочен установить собственника земельного участка, на котором образовалась свалка, и направить ему требование ее ликвидировать, вне зависимости от того, по чьей вине она образовалась. Если это не произойдет в установленные сроки, то отходы вывезет региональный оператор, и вопросы по возмещению затрат решит с собственником участка в установленной законом форме.

Предприятия любой формы собственности и рода деятельности, размещающиеся на территории муниципального образования, обязаны вносить плату за размещение отходов, которая представляет собой форму возмещения экологического ущерба окружающей среде [2] Этот платеж имеет заявительный характер, поскольку должностное лицо Росприроднадзора не проверяет достоверность представленной информации.

При этом в соответствии со ст. ст. 51, 57, 62 Бюджетного кодекса РФ в бюджет ОМСУ поступает лишь 40% платы за размещение отходов, остальные 60% распределяются между федеральным и региональным бюджетами.

Размер услуги регионального оператора устанавливается с учетом следующих показателей

1) услуги операторов по захоронению ТКО на полигонах, в т.ч.:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
 - инвестиционная составляющая;
- 2) налог на прибыль и НДС;
- 3) услуги по транспортированию ТКО;
- 4) расходы на заключение и обслуживание договоров.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов согласно п. 1 ст. 23 закона № 89-ФЗ взимается в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». До 2018 года этот платеж в тарифах на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов не учитывался и с населения не взымался.

Росприроднадзор разработал программу, позволяющую получать в онлайн режиме информацию о готовности региональных операторов по таким параметрам, как транспортирование, захоронение и утилизация мусора.

Главная цель, преследуемая оператором, — реализация требований региональной политики в области обращения с ТКО на территории конкретного субъекта РФ. Таким образом, региональный оператор нужен в качестве инструмента для экологического и экономического регулирования государством данной сферы.

Многие нововведения реформы вызывают непонимание и неприятие населения. Некоторые регионы уже ввели императивное правило о сортировке ТКО (см., например, «Временный порядок накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Московской области», утв. Распоряжением Минэкологии МО от 19.04.2018 № 159-РМ). Планируется, что к 2035 году все контейнерные площадки будут обеспечены инфраструктурой отдельного сбора. Но практика обращения с рассортированными ТКО вызывает много вопросов, главный из которых «зачем сортировать мусор, если валят все в одну машину»? Кроме того, отсутствие гарантированного рынка сбыта вторсырья ставит под вопрос сам смысл разделения отходов. Очевидно, что необходима экономическая, законодательно оформленная мотивация процесса. Без этого реформа сведется всего лишь к росту платы для населения.

Возникают и другие вопросы:

- почему взимается плата за утилизацию упаковки? Граждане уже оплачивают эту услугу, когда покупают товар;
- почему плата взимается с метража помещения, а не с количества проживающих? и т.д.

Возможно, эти вопросы найдут разрешение в процессе дальнейшей деятельности по внедрению требований реформы.

К концу 2019 года в 85 субъектах РФ должна пройти инвентаризация мест размещения полигонов и анализ территориальных схем обращения с отходами, хотя их выбор еще не имеет научного обоснования. При выборе экологически безопасных мест складирования необходимо учитывать комплекс природных условий: инженерно-экологические особенности территории, включающие литологические, гидрологические, геоморфологические, почвенные, ландшафтные условия и опасные природные явления, а также наличие населенных пунктов и санитарных зон вокруг них, особо охраняемых природных территорий и др.

Как уже упоминалось, регионального оператора выбирают по результатам конкурса, все правила которого подробно прописаны в постановлении Правительства РФ от 5 сентября 2016 года N881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора по обращению с твердыми коммунальными отходами».

В документе указывается, что выбор организации для работы с ТКО осуществляется специально собранной конкурсной комис-

сией, к членам которой предъявляется ряд требований. Так, в постановлении указаны лица, выпадающие из списка возможных участников комиссии. К последним относятся супруги руководителей компаний-конкурсантов, их близкие родственники, оценщики заявок, сотрудники организаций, участвующих в конкурсе и т.д.

Комиссия, состоящая как минимум из 5 человек, называет решение на основании большинства голосов участников заседания. При равном количестве голосов выбор оператора осуществляется председателем экспертной группы.

Однако, не успев возникнуть, институт региональных операторов уже замечен в злоупотреблениях.

По данным издания «Природоресурсные ведомости» эксперты ОНФ выявили, что ряд операторов, с которыми заключены контракты на многомиллионные суммы, не имеют ни одного сотрудника в штате; другие — 1–2 сотрудников. Мониторинг торгов по выбору региональных операторов показал, что 66% торгов по их выбору прошли с 1 участником (153 из 230), в то время как конкуренция крайне важна, поскольку она могла бы привести к снижению цены операций и тем самым снижению тарифов для населения [3].

На первом заседании Правительственной комиссии по вопросам обращения с отходами было внесено предложение о создании общественных советов по контролю за ходом реализации «мусорной реформы» и деятельностью региональных операторов по обращению с ТКО.

Литература:

1. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения. Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики: материалы Первой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (10–11 марта 2016 г.) / под ред. Н. В. Мишиной; ФГБОУ ВО РГУПС. — Ростов н/Д, 2016. — С. 13–18.
2. Майорова Е. И. Экология и экологическое законодательство Москвы. Учеб. пособие. — М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2010, 362 с.
3. Природоресурсные ведомости. «Взгляд ОНФ на ТКО». № 2 (461) 2019 г.
4. Проект «Региональные операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами» URL: investinfra.ru/regionalnye-operator/
5. Совещание с вице-премьерами: о повышении качества государственных услуг, об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления. URL: government.ru/news/31192/ (дата обращения: 19.06.2019)

Literature:

1. Zotov V. B. Utilization issues with municipal solid waste in Russian Federation and ways of its solution. Public administration, municipal and corporate governance: theory and best practices: materials from the First Russian scientific-practical conference with international participants (10–11 of March 2016) / edited by Mashinina N. V. RGUPS- Rostov on Don, 2016. — S. 13–18.
2. Mayorova E. I. Ecology and ecological legislation of Moscow. Tutorial book — M.F. BMSTU. 2010, 362.
3. Natural-resources documents. "Look from RNF (Russian National Forefront) on municipal solid waste. #2 (461) 2019.
4. Project "Regional operators on calls about municipal solid waste" <https://investinfra.ru/regionalnye-operator/>
5. Conference among vice premiers: about raise in quality of government services, strategy of improvement in industry of recycling, processing, utilization of both manufacture and consumer waste. <http://government.ru/news/31192/> (Date of the appeal 19.06.2019)

Древнейшие города мира: особенности возникновения и градостроительства

The ancient cities of the world: features of emergence and urban development



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru



Шапошников Святослав Вячеславович, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Shaposhnikov Svyatoslav Vyacheslavovich, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация: с середины 20 века Россия отличается высоким уровнем урбанизации, поэтому задача оценки и разрешения городских проблем является весьма актуальной. При этом осмысление города как феномена современного мира, в котором человечеству предстоит решать необычайные по своей сложности и значению задачи невозможно без анализа и использования опыта и знаний предшествующих времен. В работе рассмотрены факторы и пути формирования и исчезновения древнейших городов Африки и Азии, проведен сравнительный анализ особенностей планировки и городов древнего Египта и Двуречья.

Ключевые слова: древнейшие города, планировка, зоны и функции города, принципы строительства древних городов, зиккурат.

Abstract: Since the mid-20th century, Russia has been characterized by a high level of urbanization, so the task of assessing and resolving urban problems is very urgent. At the same time, understanding the city as a phenomenon of the modern world, in which mankind has to solve problems of extraordinary complexity and significance, is impossible without analyzing and using the experience and knowledge of previous times. The paper considers factors and ways of formation and disappearance of the most ancient cities of Africa and Asia, a comparative analysis of the features of the layout and cities of ancient Egypt and Mesopotamia.

Keywords: ancient cities, planning, zones and functions of the city, the principles of construction of ancient cities, ziggurat.

лёссовых пород и глины. Из-за непрочности сооружаемых строений, в основе которых лежал сырцовый, т.е. необожженный кирпич, многие древнейшие египетские города не дошли до наших дней. Смогли сохраниться лишь расположенные на возвышенностях, до которых не доходили воды разливавшегося Нила (Кахин Ахетатон и др.) [1].

Несмотря на малочисленность сохранившихся городов Древнего Египта и на то, что каждый город (за исключением небольших крепостей), как правило, имел свои рынки, храмы, а нередко и царские резиденции, можно представить их классификацию по ведущему назначению (рисунок 2).



Рисунок 2 — Функциональная классификация городов Древнего Египта

Одним из древних городов Египетского царства являлся столичный город Мемфис, располагавшийся вблизи перехода реки Нил в широкую дельту (недалеко от современного Каира). Согласно современным археологическим раскопкам город состоял из трех частей [4]:

- зоны дворцов фараонов и древних храмов;
- территории жилых кварталов простых горожан;
- территории, посвященной вечной жизни, ожидающей египтян после смерти.

В зоне фараонов и главных храмов, расположенной вдоль правого берега Нила, каждый новый фараон строил свой дворец. При этом он, как правило, разрушал старые храмы и использовал их строительные материалы для своих целей.

Недалеко от зоны фараонов, строились жилища простых горожан, занимавшихся главным образом обслуживанием фараона, его приближенных и жрецов. Большая часть домов была сложена из сырцового, т.е. необожженного кирпича, поэтому они существовали гораздо меньше, чем дворцы фараонов, разрушаясь через 5–10 лет после постройки.

Зона вечной жизни располагалась на левом (западном) берегу Нила, что связа-

но со стороной захода Солнца. Сооружения возводились из камня, чтобы существовать как можно дольше, и имели огромные размеры (высота пирамиды Хеопса достигает 146 м). До сих пор сохранились Великие пирамиды, являющиеся гробницами фараонов, воздвигнутые вблизи столицы Древнего царства — Мемфиса. Строительство пирамид как гигантских гробниц фараонов было связано с представлениями о загробной жизни, поэтому в специальном помещении гробницы оставляли портретные изображения умершего, его жены и слуг [2].

В период существования Среднего и Нового царств столица перемещается в город Фивы, находящийся в 500 км от прежней столицы. Как и в Мемфисе все важнейшие постройки города были привязаны к Нилу.

Различие заключается в том, что вместо пирамид началось строительство огромных храмовых комплексов, в том числе пещерных храмов и гробниц. Подобно пирамидам, они должны были возвеличивать власть фараона и прославлять его имя в вечности. В настоящее время сохранились остатки храмовых комплексов в Карнаке и Луксоре. То есть общие принципы планировки и функции города Фивы фактически повторяют Мемфис.

Известны и другие города, которые в разные периоды являлись столицами Древнего Египта. Так, удаленность Фив от Нижнего и Среднего Египта привела к тому, что в XIX в. до н.э. столица на некоторое время была перенесена в Кахун в оазисе Фаюм, где велись крупные ирригационные работы. В начале XIV в. до н.э. фараон Аменхотеп IV (принявший имя Эхнатон, т.е. «Угодный Солнцу») с целью ослабить роль знати и жрецов объявил ложными всех старых богов, закрыл их храмы и построил новую столицу между Фивами и дельтой Нила—город Ахетатон («Горизонт Солнца») вблизи современной Эль-Амарны. Но после смерти фараона все старые верования были восстановлены, его имя объявлено запретным, город Ахетатон заброшен и столица Египта возвращена в Фивы [2].

В 322 г. до н.э. Александр Македонский завоевал Египет и основал на берегу Средиземного моря город Александрию, ставшую новой столицей Египта, более подходившей для этой роли в течение греко-римского периода истории страны (III в. до н.э.—V в.н.э.), когда ее связи были обращены к Средиземноморью. Современная

столица Египта—город Каир—была основана завоевавшими страну арабами в конце X в.н.э. вблизи древнего Мемфиса [4].

Большая роль в развитии городов Древнего Египта принадлежит ремесленникам, которые в эпоху Нового царства стали самой многочисленной социальной группой [3]. Среди ремесленных специальностей особо выделялись строители каменных храмов и дворцов, резчики по камню, мастера монументальной живописи, ювелиры, оружейники, гончары, текстильщики и специалисты по мумификации трупов. Кроме ремесленников в городах Египта располагались крупные и средние землевладельцы, а также большое количество лиц, связанных с бюрократическим аппаратом монархии. Кроме того к перечисленным социальным группам нужно присоединить жрецов (особенно многочисленных в храмовых городах), а также наемные войска и торговцев с другими странами (вся внешняя торговля целиком находилась в руках фараонов). Социальная структура населения древнеегипетского города представлена на рисунке 3.



Рисунок 3— Социальная структура населения древнеегипетских городов

Из-за исчезновения многих городов достаточно сложно дать обобщающую характеристику планировки и застройки городов Египта. Однако довольно распространено представление о развитии столичных городов, согласно которому каждый последующий фараон, следуя обычаю предков, должен был покинуть существующую и создать свою собственную резиденцию. Отсюда и огромные размеры древних столиц. При этом население городов было относительно малочисленным, в том числе из-за частых войн и эпидемий. Поэтому территория

города Фивы, имевшая периметр в 140 стадий (25 км), была наполовину застроена, а наполовину засеяна [1].

В городах Египта всегда выделялась главная улица, которая обычно проходила с юга на север в соответствии с направлением течения Нила. Она называлась «улицей Великого жреца», ибо в общественной жизни древних египетских городов главенствующую роль играли именно религиозные процессии, требовавшие широких и специально оформленных (как правило с помощью высаженных деревьев) улиц. Второе место

занимали царские торжества, также связанные с многочисленными шествиями. А на третьем месте находились народные празднества, которые проходили на рыночных площадях, лежавших за городской чертой или у ворот внутри города.

Древнейшие города Египта имели как круглую, наиболее распространенную в период Древнего царства, так и прямоугольную формы. Кругообразный город стратегически был более предпочтителен, т.к. он обладал наименьшим периметром. Переход от круглых городов к прямоугольным вероятнее всего связан с утверждением представления о четырехугольной форме Земли. При этом стены города были ориентированы по сторонам света.

Города Двуречья

Заселение широкой долины, орошаемой реками Тигр и Евфрат, началось примерно в то же время, что и заселение реки Нил. Но распространение городов в Двуречье происходило не с севера на юг как в Древнем Египте, а наоборот, с юга на север. Это связано прежде всего с клима-

тическими различиями двух стран. Южные районы Двуречья лежат на одной широте с дельтой Нила, в силу чего по климату и флоре они близки к Египту (палящий зной до девяти месяцев в году). Но к северу от Вавилона, расположенному в среднем течении реки Евфрат, происходит значительное ужесточение климата (холодные дожди и даже снег в зимнее время), что отражается на изменении растительности. Поэтому распространение городов начинается с наиболее плодородных лёссовых земель низовья обеих рек в сторону полупустынных горных районов (ландшафт на юге и севере тоже различен). В нижнем течении рек уже на рубеже IV и III тысячелетий до н.э. достигли большого развития первые шумерские города, среди которых особенно выделялись Ур, Лагаш и Урук. К северу от них на территории той же долины находились аккадские города, а в совокупности и те и другие вместе с подвластными землями составляли так называемую «страну Шумера и Аккада» (рисунк 4), на базе которой и сложилось впоследствии Древне-Вавилонское царство.



Рисунок 4 – Карта городов Двуречья

Как показали раскопки шумерских городов [5], территория города делилась на две части:

- выделявшаяся цитадель, служившая резиденцией власти, на территории которой находились дворцы, храмы, зиккураты (храмовые сооружения, состоящие из возвышающихся друг над другом башен, над последней из которых располагался храм, считавшийся «жилищем бога»), важные общественные здания (обычно располагалась в центре города и была обнесена глинобитными или сырцовыми стенами);

- жилые кварталы простых горожан, проживавших, как правило, в одноэтажных домах, расположенных вокруг цитадели.

Древнейшие города Двуречья, как и раннеегипетские, имели кругообразную форму, которая просуществовала значительно дольше и имела более широкое распространение.

Кроме того в отличие от Египта дворцы и храмы новых правителей шумеро-аккадских городов не выходили за пределы цитаделей, а строились на прежнем месте. Поэтому размеры таких городов были зна-

чительно меньше древнеегипетских, а плотность застройки больше. Следовательно, и улицы были намного уже, а площади теснее в сравнении с широкими улицами и просторными площадями городов Египта. В таких условиях большинство улиц вообще не имело деревьев и можно говорить об отсутствии озеленения аккадо-шумерских городов.

Поскольку на большей части территории климат Двуречья отличался зимними дождями, то для того, чтобы избежать затопления, не только храмы и дворцы, но и жилые дома простых горожан возводились на террасах, то есть искусственных платформах, возвышавшихся над улицами. В отличие от египетских городов улицы были замощены камнем, имелись канализационные коллекторы, а в домах богатых жителей встречались туалеты, ванны и души. Такой высокий уровень санитарного благоустройства был связан прежде всего с необходимостью развития инженерного дела для борьбы с наводнениями.

Характерные черты городов Двуречья представлены на рисунке 5.



Рисунок 5 — Характерные черты древнейших городов Двуречья

Губительный отпечаток на древние города Двуречья наложило естественное разрушение, так как главным строительным материалом являлись глина и сырцовый кирпич. Причем из них строились не только жилые дома, но и храмы, дворцы, зиккураты и даже внешние оборонительные укрепления городов. И если камень почти полностью сохранил до наших дней архитектурные формы египетских храмов и пирамид, то сырцовый кирпич под воздействием ветров и зимних дождей превращался в бесформенные потоки.

В отличие от Двуречья Египет, раннее политическое объединение которого привело к концентрации материальных ресурсов, несмотря на консерватизм строительных традиций, развивался значительно быстрее экономически слабых и по большей части политически разобщенных городов-государств Двуречья. И только с образованием Ассирийской и Вавилонской монархий градостроительное искусство стало развиваться нарастающими темпами. В XIV–XIII веках до н.э. Ассирия овладела всей территорией Двуречья, и до VI века можно говорить о расцвете ассирийской архитектуры (на рубеже VII и VI веков в результате длительных войн ассирийское владычество было уничтожено и Двуречье после тысячелетнего перерыва снова объединилось под властью Вавилона). Древние ассирийские города развивались стихийно и не имели геометрически правильных планов. Однако с течением времени в Ассирии произошел переход к регулярной прямоугольной планировке городов. Такой переход от круговой формы города к прямоугольной нельзя объяснить только влиянием Египта, скорее всего наибольшее значение имели местные социально-экономические и бытовые условия, геологические и климатические особенности и местные религиозные культы.

Заметное влияние на планировку прямоугольных городов Двуречья оказал климат, а именно направление ветров, а также местные религиозные культы. Поскольку в Двуречье особое мистическое значение придавалось северо-западным, юго-западным, северо-восточным и юго-восточным ветрам, то этим направлениям должны были соответствовать и стороны города [5]. Соответственно углы такого города выходили на север, юг, запад и восток. Таким образом планировка прямоугольных городов Двуречья отличалась от планировки прямо-

угольных египетских городов прежде всего разной ориентацией по сторонам света: египетские города были ориентированы по сторонам света своими сторонами, а города Двуречья — своими углами.

Таким образом сравнительный анализ особенности древнейших городов Египта и Двуречья показал наличие существенных различий между ними. Эти различия в первую очередь относятся к очертаниям и размерам городов, плотности их застройки и благоустройстве, к характеру дворцов и храмов, и, следовательно, к силуэту города в целом. Однако можно говорить о том, что древнейшие города Африки и Азии оказали огромное влияние на формирование и развитие городов следующих цивилизаций.

Список литературы:

1. Бунин А. В. История градостроительного искусства. Том 1. — Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. — М., 1953. — 532с.
2. Вейгалл Артур Великие правители Древнего Египта. История царских династий от Аменемхета 1 до Тутмоса 3. — М.: Центрполиграф, 2018. — 480 с.
3. Зотов В. Б. Префекты от Древнего Рима до наших дней — власть государственная: 2-е изд, испр. и доп. — М.: Райт Принт, 2011 г. — 116 с.
4. Монте Пьер Вечный Египет. Цивилизация долины Нила с древних времен до завоевания Александром Македонским. — М.: Центрполиграф, 2017. — 415с.
5. Ру Жорж Великие цивилизации Междуречья. Древняя Месопотамия, Царства Шумер, Аккад, Вавилония и Ассирия. — М.: Центрполиграф, 2016. — 300с.

Bibliography:

1. Bunin A. V. History of urban art. Volume 1. — State publishing house of literature on construction and architecture. — M., 1953. — 532s.
2. Weigall Arthur The Great Rulers of Ancient Egypt. The history of the royal dynasties from Amenemkhet 1 to Thutmose 3. — M.: Tsentrpoligraf, 2018. — 480 p.
3. Zotov VB Prefects from Ancient Rome to the present day — state power: 2nd ed., Rev. and add. — M.: Wright Print, 2011–116 p.
4. Monte Pierre Eternal Egypt. Civilization of the Nile Valley from ancient times to the conquest by Alexander the Great. — M.: Tsentrpoligraf, 2017. — 415 p.
5. Roux Georges The Great Civilizations of the Entre Rios. Ancient Mesopotamia, the Kingdom of Sumer, Akkad, Babylonia and Assyria. — M.: Tsentrpoligraf, 2016. — 300p.

Content

Management technology

«Smart city»: the methodology of building the system.....3
Zotov V. B.

Professional and educational standards in a digital economy..... 12
Polozhentseva I. V., Artemyeva S. I., Karmanova Zh.A.

Interaction of public authorities of the city of Moscow and municipal educations
in the implementation of state authorities (administrative and legal aspect) 16
Glazunova I. V., Bondarenko A. A.

Modern methods of municipal administration of housing and communal spheres
with account of possibilities of institutes of civil public control.....21
Demin A. V., Rybalchenko I. V.

Innovative technologies to ensure environmental safety
in the municipal sphere of the city of Moscow.....29
Milkina I. V., Ozerova M. O.

Psychological aspects of environmental management38
Golovanov V. I., Kirnarskaya S. V., Anfimova A.YU.

Methodology of the organization and carrying out electronic vote
while choosing deputies.....42
Zotov V. B., Kosarin S. P

The implementation of reputation local governments, through
public relations-the interaction between government and the public49
Cherkasova M. A.

The city in the middle ages: the decline and revival55
Sokolova S. V.

Economics and Finance

The concept of «Value for money» as the basis for the implementation of
infrastructure projects in the social sphere russian region62
Islyayev R. A., Ibyatov F. M.

Topical issues of urban land management68
Yamchuk E. V.

Legislatures and bodies with special status in management
and financial control system of state and municipal property75
Yakovlev A. Y.

Development of transport system of the territories80
Ivanov V. V., Ubushaeva B. G.

Formation of the system of rational handling with solid municipal waste
as a factor of economic development and environmental protection85
Khmelchenko E. G.

Directions for increasing the efficiency of water discharge works on surface waste
waters90
Sirazhdinov R. Z.

Development of regions and municipalities

Formation of regional development institutes in Russia.....95
Balatsky E. V., Ekimova N. A., Yurevich M. A.

The role of municipalities in the implementation of national projects101
Golovanov V. I.

Enhancing the role of local communities in the implementation
of national projects108
Musinova N. N.

The implementation of the principles of local self-government through
the increase of civil activity of territorial public self-government 113
Cherkasova M. A.

Ecological safety of region: problems and solutions..... 119
Petrina O. A., Dudueva A. S.

Introduction of bioenergy technologies in solving environmental problems
of Russian regions (on the example of Tula region)125
Kosarin S. P., Cebuk D. S.

Role of improvement of the territory in the management of the system of formation of
the image of municipal educations 131
Khmelchenko E. G.

Relationship of local governments and regional waste handling operators..... 135
Mayorova E. I.

The ancient cities of the world: features of emergence and urban development 141
Sokolova S. V., Shaposhnikov S. V.

Информационно-аналитический журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включён в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует обращаться

в редакцию журнала
по телефонам:

+7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

или по электронной почте:

journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»
Адрес: 111024, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.
Тел.: +7 (915) 405–64–19
+7 (495) 229–03–87
E-mail: journal-rma@mail.ru
Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**

Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**

Верстка: **Попов Дмитрий Сергеевич**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятв Файль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:
ООО «Фабрика Офсетной Печати»
www.fop.ru
Подписан в печать 27.09.2019
Заказ № 23895
Тираж 1000 экз.
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная Академия

На второе полугодие 2019 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «Муниципальная Академия» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (495) 229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



